

N° 211

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1990.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la fiscalité en Europe,*

Par M. Christian PONCELET,

*Sénateur,  
Président,*

et par M. Roger CHINAUD,

*Sénateur,  
Rapporteur général.*

TOME II

ANNEXE

**RAPPORT DES EXPERTS CONSULTÉS  
PAR LA COMMISSION**

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

## **VERS UNE FISCALITÉ EUROPÉENNE ?**

Par Marie-Hélène BLONDE\*, Gérard CORNILLEAU\*\*, Pascal HELWASER, Jacques LE CACHEUX\*\*, Jean LE DEM \* et Henri STERDYNIAK\*\*.

Les auteurs ont bénéficié de la collaboration de l'Institute for Fiscal Studies et en particulier de Bill ROBINSON et Stephen SMITH.

**CEPII \***

**CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET  
D'INFORMATIONS INTERNATIONALES  
9, rue Georges Pitard - 75015 PARIS**

**TÉL : 48.42.64.69**

**OFCE \*\***

**OBSERVATOIRE FRANCAIS DES  
CONJONCTURES ÉCONOMIQUES  
69, Quai d'Orsay - 75007 PARIS**

**TÉL : 45.55.95.12**

**Le présent rapport résulte d'une commande faite par la Commission des Finances du Sénat au CEPII et à l'OFCE, assistés de l'IFS. Chacun de ces deux organismes a statutairement, entre autres missions, celle de réaliser, à l'intention d'organismes publics ou privés des études propres à éclairer la situation de l'économie et ses enjeux afin de fournir des éléments au débat public. Une équipe composée d'économistes du CEPII et de l'OFCE a ainsi été chargée d'une étude sur la problématique de l'harmonisation de la fiscalité en Europe. Ces économistes ont réalisé librement les travaux ici présentés, dont ils seront les seuls responsables. Ce rapport n'engage pas le Sénat, non plus d'ailleurs que les Directions du CEPII et de l'OFCE qui ont seulement veillé à la rigueur scientifique des méthodes d'analyse mises en œuvre.**

*« La France, composée de vingt-quatre millions d'habitants répandus sur des sols différents, et soumise à diverses coutumes, ne peut pas être assujettie au même genre d'impositions. Ici la rareté excessive du numéraire peut obliger à commander la corvée en nature ; ailleurs une multitude de circonstances invitent à la convertir en contribution pécuniaire : ici la gabelle est supportable ; là des troupeaux qui composent la fortune des habitants, font de la cherté du sel un véritable fléau ; ici, où tous les revenus sont en fonds de terre, l'on peut confondre la capitation avec la taille ou les vingtièmes ; ailleurs, de grandes richesses mobilières et l'inégalité de leur distribution invitent à séparer ces divers impôts : ici l'impôt territorial peut être fixe et immuable ; là, tout est vignoble, et tellement soumis à des révolutions, que si l'impôt n'est pas un peu flexible, il sera trop rigoureux ; ici, les impôts sur les consommations sont préférables ; ailleurs, le voisinage de l'étranger les rend illusôires et difficiles à maintenir. Enfin partout, en même temps que la raison commande, l'habitude et le préjugé sont existants. Cependant c'est l'impossibilité de pourvoir à toutes ces diversités par des lois générales, qui oblige d'y suppléer par l'administration la plus compliquée ; et comme la force morale et physique d'un ministre des finances ne saurait suffire à cette tâche immense et à de si justes sujets d'attention, il arrive nécessairement que c'est du fond des bureaux que la France est gouvernée ; et selon qu'ils sont plus ou moins instruits, plus ou moins purs, plus ou moins vigilants, les embarras du ministre et les plaintes des provinces s'y accroissent ou diminuent. Cependant, en ramenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans le lieu où l'on ne sait que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et où l'on a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties de l'exécution appartenant à cinq cents millions d'impositions subdivisées de plusieurs manières par les formes, les espèces et les usages. Quelle différence entre la fatigue impuissante d'une telle administration, et le repos de la confiance que pourrait donner une administration provinciale, sagement composée ! »*

NECKER, *Mémoire au Roi sur l'établissement des administrations provinciales* (édition 1781).

## **VERS UNE FISCALITE EUROPÉENNE ?**

<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 1. La situation actuelle de la fiscalité en Europe</b>	<b>13</b>
1.1. Qu'appelle-t-on prélèvements obligatoires ?	
1.2. Des taux de prélèvements obligatoires très différents	
1.3. Des prélèvements plus ou moins centralisés	
1.4. Des bases fiscales variées	
1.5. Des répercussions économiques immédiates différentes	
<b>Chapitre 2. Fiscalité et efficacité économique</b>	<b>41</b>
2.1. Le modèle libéral et le modèle social-démocrate	
2.2. Les rôles de la fiscalité	
2.3. De la fiscalité optimale	
2.4. Les incidences économiques de la fiscalité	
2.5. Cotisations sociales et fiscalité	
2.6. Une illustration de l'impact des différences de systèmes fiscaux	
2.7. Quelles leçons pour l'harmonisation ?	
<b>Chapitre 3. Les objectifs de l'harmonisation</b>	<b>71</b>
3.1. La problématique de l'harmonisation	
3.2. Les principes généraux de la fiscalité	
3.3. Harmoniser ou rationaliser ?	
3.4. Le champ de l'harmonisation	
3.5. Harmonisation par le marché ou harmonisation négociée ?	
3.6. Harmonisation et politique conjoncturelle	
<b>Chapitre 4. L'impôt sur le revenu</b>	<b>87</b>
4.1. Le poids de l'impôt sur le revenu dans les différents pays et ses caractéristiques	
4.2. Comparaison des taux moyens d'imposition	
4.3. Le mode de paiement	
4.4. Les problèmes d'efficacité posés par l'impôt sur le revenu	
4.5. Ne pas harmoniser mais rationaliser	
<b>Chapitre 5. L'harmonisation de la fiscalité des ménages</b>	<b>111</b>
5.1. La situation actuelle	
5.2. Pourquoi une imposition spécifique des revenus des placements ?	
5.3. Faut-il craindre la délocalisation de l'épargne ?	
5.4. Faut-il taxer les revenus du capital ?	
5.5. Peut-on éviter l'imposition zéro ?	

<b>Chapitre 6. Les cotisations sociales et l'harmonisation européenne</b>	<b>131</b>
6.1. Cotisations sociales et impôts	
6.2. Des distorsions introduites par les cotisations sociales	
6.3. Le financement des prestations sociales selon les différents risques	
6.4. Le rôle conjoncturel des cotisations sociales : un regret	
6.5. Faut-il harmoniser les cotisations sociales ?	
<b>Chapitre 7. L'impôt sur les bénéfices des sociétés</b>	<b>149</b>
7.1. La situation actuelle, l'avoir fiscal	
7.2. L'impôt sur les sociétés et l'inflation	
7.3. Les justifications économiques de l'IS	
7.4. Pourquoi harmoniser ?	
7.5. Comment harmoniser ?	
<b>Chapitre 8. TVA et accises</b>	<b>175</b>
8.1. La fiscalité indirecte en Europe : situation actuelle	
8.2. Caractéristiques économiques de la TVA	
8.3. La place et le rôle des accises	
8.4. L'harmonisation des impôts indirects en Europe	
<b>Chapitre 9. Les impôts sur le patrimoine des ménages</b>	<b>207</b>
9.1. Présentation générale	
9.2. L'impôt sur l'actif net des personnes physiques	
9.3. Le rôle de la fiscalité sur l'actif net	
9.4. Les impôts sur les successions et donations	
9.5. Le rôle de la fiscalité sur les successions	
9.6. L'impôt sur le capital dans une perspective d'harmonisation européenne	
<b>Chapitre 10. La fiscalité locale</b>	<b>221</b>
10.1. Le poids de la fiscalité locale.	
10.2. Les impôts locaux sur les ménages.	
10.3. Les impôts locaux sur les entreprises.	
10.4. Les impôts indirects.	
10.5. Faut-il harmoniser ?	
<b>Chapitre 11. La fiscalité communautaire</b>	<b>239</b>
11.1. La fiscalité communautaire aujourd'hui	
11.2. Le futur des finances publiques communautaires	

**Chapitre 12. La situation actuelle des finances publiques dans les pays de la CE** **255**

- 12.1. Des déficits encore élevés
- 12.2. Stabiliser la dette publique
- 12.3 Les perspectives en RFA.

**Chapitre 13. Les réformes fiscales dans les grands pays de l'OCDE** **267**

- 13.1. La problématique commune des réformes
- 13.2. L'impôt sur le revenu : élargissement de l'assiette et moindre progressivité des barèmes
- 13.3. L'impôt sur les sociétés : baisse des taux et suppression des incitations
- 13.4. Avantages et difficultés d'une réforme fiscale globale

**Chapitre 14. Quelques schémas d'harmonisation et leurs conséquences macroéconomiques** **277**

- 14.1. L'impact des différents impôts selon les modèles macroéconométriques (impôt sur le revenu, TVA, TIPP, cotisations sociales employeurs et salariés)
- 14.2. Scénarios d'harmonisation de la fiscalité indirecte dans la CE
- 14.3. Scénarios de dumping fiscal

**CONCLUSION** **297**

**ANNEXE : La fiscalité dans les pays de la CE, aux USA et au Japon**

- Belgique
- Danemark
- Espagne
- France
- Irlande
- Italie
- Pays-Bas
- RFA
- Royaume-Uni
- Etats-Unis
- Japon

A mesure que progresse l'unification économique, monétaire et politique de l'Europe, les questions fiscales apparaissent de plus en plus comme un des enjeux centraux. Pour des raisons économiques d'abord : un marché unifié nécessite que les mêmes règles du jeu soient appliquées, plus ou moins, à tous les producteurs concurrents ; l'ouverture des frontières permet aux agents privés d'arbitrer plus facilement entre les diverses fiscalités nationales, qu'il s'agisse pour les particuliers de placer leurs fonds ou pour les entreprises d'investir et de produire. Or, le poids et la structure de la fiscalité diffèrent fortement entre les nations de la Communauté européenne (CE) ; on peut donc craindre que cela fausse grandement la concurrence entre les entreprises des différents pays et nuise à l'efficacité économique. Pour des raisons politiques ensuite : cette interdépendance des fiscalités européennes fait naître le risque de situations d'affrontement entre les pays par les armes de la fiscalité. Pour l'éviter, une coordination des politiques budgétaires ou du moins un accord sur un minimum de règles de conduite que chaque Etat doit respecter sont nécessaires. Cette diminution de la souveraineté fiscale de chaque pays va-t-elle se traduire par une réduction du poids de l'Etat ; sera-t-elle compensée par une augmentation du pouvoir des organismes communautaires ? Une telle éventualité est-elle concevable alors que l'Europe politique n'a pas encore su se doter de règles de fonctionnement démocratique ? Comment concilier la nécessaire harmonisation des fiscalités avec le maintien des autonomies nationales en ce qui concerne la politique budgétaire et l'organisation du système de protection sociale ?

Les ambitions de l'harmonisation de la fiscalité en Europe peuvent se situer à deux niveaux :

— Le premier consiste seulement à éviter les déséquilibres qui résulteraient de l'ouverture des frontières pour les échanges de marchandises et les flux financiers. Cela nécessiterait une **harmonisation**, qui pourrait d'ailleurs être plus ou moins ambitieuse selon l'étendue des distorsions que l'on voudrait éviter. Cette harmonisation devrait être décidée collectivement faute de quoi — et c'est ce qui commence à se produire — le risque serait grand d'une concurrence par le moins-disant fiscal : on aboutirait alors à la suppression de la fiscalité sur les revenus du capital, à une réduction des impôts indirects et des impôts directs frappant les entreprises. Cette évolution conduirait soit à la paupérisation de l'Etat, soit à l'augmentation des prélèvements sur les seuls salariés et biens immobiliers.

Il importe cependant d'élargir la réflexion à l'ensemble des prélèvements susceptibles d'être affectés par la réalisation du marché unique. En effet, même si les

impôts sur les revenus de l'épargne et les impôts indirects sont les plus concernés dans l'immédiat, le reste du système des prélèvements obligatoires sera progressivement affecté. Dans une optique de long terme, l'élimination des entraves aux échanges de biens et à la mobilité des facteurs de production met en œuvre des forces dont il convient de déterminer l'action. Au delà des problèmes immédiats, c'est la logique de la convergence des systèmes fiscaux et para-fiscaux et ses implications en termes d'efficacité, de stabilité macroéconomique et d'équité qu'il s'agit d'étudier. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que les pays européens continueront de connaître, ne serait-ce que pour des raisons démographiques, des évolutions économiques et sociales différenciées et que l'environnement fiscal extra-communautaire est lui-même en transformation rapide depuis le milieu des années quatre-vingt.

— La deuxième approche, plus ambitieuse, consiste à essayer de faire naître rapidement une fiscalité uniforme à l'échelle de la CE. Mais cela reste problématique tant que les dépenses ne sont pas unifiées et tant que l'unification des opinions publiques, des partis politiques, des syndicats, bref de l'ensemble des institutions nécessaires ne s'est pas faite à un degré suffisant.

Une voie médiane, qui a notre préférence, consiste à profiter de cette remise en cause obligatoire des fiscalités nationales pour rationaliser dans chaque pays l'ensemble de la fiscalité, pour éviter les pertes d'efficacité tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle communautaire, pour promouvoir des réformes fiscales « à l'européenne », de façon peut-être indépendante dans chaque pays mais du moins convergente. Dans cette optique, il ne s'agit pas de demander à tous les pays de s'aligner sur la moyenne communautaire, mais plutôt de prendre exemple sur les pratiques les meilleures.

Dans ce contexte, la tâche des économistes est ardue : fournir des éléments de réflexion économique, théoriques et appliqués, pour éclairer les décisions tendant à favoriser l'émergence en Europe d'une fiscalité harmonisée, compatible avec l'intégration parfaite des marchés des biens et des capitaux, qui concilie les principes d'efficacité économique avec des objectifs de justice sociale tout en autorisant des spécificités nationales liées à des préférences ou à des conditions objectives différentes, structurelles ou conjoncturelles.

Ce rapport a pour ambition d'éclairer les enjeux de ce débat. Nous étudierons d'abord les disparités qui existent actuellement entre les systèmes fiscaux des différents pays de la CE, qu'il s'agisse du niveau des prélèvements obligatoires, de la centralisation

des recettes fiscales ou de l'importance relative des différents impôts ; nous les comparerons aussi aux systèmes fiscaux des Etats-Unis et du Japon (en annexe, des fiches affineront l'analyse pays par pays). Nous étudierons ensuite les principes qui devraient guider la recherche d'une fiscalité européenne. Puis, impôt par impôt, nous analyserons les différences existant actuellement entre les pays de la CE ; quelle est la justification économique de telle ou telle disposition fiscale ? faut-il la généraliser ou la supprimer ? Nous analyserons le conflit éventuel entre les nécessités de l'harmonisation et celle de l'indépendance fiscale de chaque pays. Nous décrirons ensuite les ressources propres de la CE et discuterons de la nécessité de les augmenter. Enfin, nous présenterons quelques schémas d'harmonisation envisageables, leurs conséquences quant à la coordination des politiques budgétaires et leurs implications, microéconomiques ou macroéconomiques, de court ou de plus long terme.

## **CHAPITRE 1**

### **LA SITUATION ACTUELLE DE LA FISCALITÉ EN EUROPE**

Ce chapitre a pour objet de présenter et de comparer la situation actuelle de la fiscalité<sup>1</sup> dans les différents pays de la Communauté européenne ainsi qu'au Japon et aux Etats-Unis. Cette comparaison<sup>2</sup> sera réalisée selon quatre critères :

- le niveau des prélèvements obligatoires,
- leur centralisation,
- leur assiette,
- leur répercussion économique de court terme.

### **1.1. Qu'appelle-t-on prélèvements obligatoires ?**

Le taux de prélèvements obligatoires, c'est-à-dire le rapport entre le montant des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) et le PIB, est le concept généralement utilisé pour mesurer et comparer le poids de la fiscalité. Son calcul nécessite d'avoir au préalable bien défini les concepts utilisés. Nous nous appuierons ici principalement sur le document : « *Statistiques des recettes publiques* » publié par l'OCDE (1989,b ). Le terme impôts y désigne « les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques ». Chacun des termes de cette définition pose problème (voir Messere et Owens, 1987).

Les administrations publiques comprennent les autorités supranationales (en fait, uniquement la Communauté européenne), l'administration centrale et les organismes dont elle contrôle effectivement les opérations, les Etats fédérés, les collectivités régionales et locales et leurs administrations, les administrations de sécurité sociale et les entités publiques autonomes autres que les entreprises publiques. Dans certains pays, l'Eglise est considérée comme un organisme d'Etat. Les organismes de sécurité sociale autonomes, gérés par le secteur privé (par exemple, les organismes de régimes complémentaires en France) font partie des administrations publiques s'ils fonctionnent dans un cadre juridique fixé par la loi ou une convention rendue obligatoire.

---

<sup>1</sup> Dans tout ce chapitre, la fiscalité inclut les cotisations sociales.

<sup>2</sup> Les données fiscales et macroéconomiques utilisées dans cette étude proviennent soit de l'OCDE, soit de la banque de données du modèle MIMOSA.



Sont donc exclus des prélèvements obligatoires :

— les emprunts obligatoires puisqu'ils ne sont pas des versements définitifs,

— les versements obligatoires de cotisations effectués par les employeurs à des régimes privés, par exemple à des régimes de retraites d'entreprise (tels ceux de la SNCF en France) ou à des fonds de pension. Ceci est particulièrement important en Grande-Bretagne et en RFA, où l'entreprise peut choisir de contribuer à un régime de retraite public, de créer un régime privé d'entreprise ou de cotiser à des assurances privées ; dans le premier cas, ses versements figurent dans les prélèvements obligatoires ; dans les deux autres, ils en sont exclus bien que les versements soient obligatoires et donc que la charge pour l'entreprise soit la même.

— les versements facultatifs à des régimes de sécurité sociale publics. Ceci est important aux Pays-Bas et en RFA, où, au dessus d'un certain niveau de salaire, l'adhésion aux régimes publics de sécurité sociale est facultative (mais, en pratique, la quasi totalité des salariés concernés y adhère). Dans ce cas, les cotisations versées par les salariés au dessus de ce niveau de salaire ne sont pas considérées comme un impôt.

— les droits versés en contrepartie d'un service fourni par l'administration comme la redevance radio-télévision ou les frais de passeport. Cependant dans les pays (comme le Portugal) où il y a surtarification du service rendu, ils sont considérés comme des impôts.

— les amendes.

La plupart des cotisations sociales donnent droit à des prestations directement proportionnelles aux cotisations versées (retraite, prestation de remplacement de revenu en cas de maladie ou de chômage). Elles sont cependant intégrées totalement dans les prélèvements obligatoires.

La mesure des prélèvements obligatoires dépend aussi de certains choix conceptuels faits par les comptables nationaux. Les impôts versés par les administrations publiques représentent une part relativement importante mais variable des recettes fiscales. C'est le cas en particulier des cotisations sociales employeurs ou de la TVA payée par les collectivités locales. Faut-il les consolider ? L'OCDE a décidé de ne pas le faire : cela a l'avantage de bien faire ressortir le poids des ressources utilisées par les administrations, mais risque de biaiser les comparaisons internationales dans la mesure où les relations entre les différents niveaux d'administration peuvent ne pas être les mêmes dans tous les pays. Toutefois, l'OCDE n'intègre pas les cotisations fictives dans le cas où les administrations versent directement des prestations aux fonctionnaires ; le taux de prélèvements obligatoires affiché dépend donc de l'organisation administrative de la sécurité sociale des fonctionnaires.

Mais le taux de prélèvements obligatoires calculé dépend aussi de certaines caractéristiques purement institutionnelles de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Citons quelques exemples :

— Les Etats peuvent choisir d'intervenir en ayant recours à des techniques dites de dépenses fiscales, c'est-à-dire de réduction de l'impôt telle la réduction de l'impôt sur le revenu (IR) selon la taille de la famille, le montant de l'épargne, les intérêts versés, etc ; réduction de l'impôt sur les sociétés (IS) en fonction de l'investissement réalisé plutôt que de dépenses directes prestations familiales, bonifications d'intérêt, subventions à l'investissement ou subventions ; cette pratique diminue le taux de prélèvements obligatoires. On pourrait théoriquement souhaiter rétablir ces dépenses fiscales comme dépenses et augmenter d'autant les ressources de l'Etat mais cela est pratiquement difficile à faire car il faudrait calculer des impôts fictifs, et théoriquement contestable car cela nécessiterait de déterminer quelle est la *structure normale* de l'impôt : le quotient familial est-il une dépense fiscale ou la répartition normale de l'impôt selon le nombre de personnes vivant d'un revenu donné ? L'avoir fiscal est-il une dépense fiscale ou une compensation normale de l'impôt sur les sociétés déjà payé ? etc.

— Dans certains pays, les retraités ou les chômeurs sont automatiquement affiliés à la sécurité sociale, sans avoir à payer de cotisations ; dans d'autres, des cotisations sont prélevées sur leurs prestations : la première façon de faire minorer le taux de prélèvements obligatoires.

— Les versements effectués sous forme de dividendes par les entreprises publiques ne figurent pas dans les prélèvements obligatoires ; cela est contestable si ces entreprises bénéficient de privilèges fiscaux ou pratiquent des tarifs élevés dont ces versements ne sont que la contrepartie (cas des Télécom en France).

Chaque organisme ayant ses propres conventions, le constat n'est pas le même que l'on se réfère à l'OCDE, à l'OSCE, au FMI ou aux comptes nationaux. Aussi, pour avoir une idée de l'écart de mesure des taux de prélèvements obligatoires (selon les sources, on peut comparer le tableau 1 au tableau 2 qui présente les ressources fiscales des administrations d'après la comptabilité nationale, soit à peu près le même concept. L'écart est inférieur à 1 point, sauf pour 5 pays : le taux de prélèvements obligatoires calculé par l'OCDE est plus haut que celui obtenu à partir des comptabilités nationales de 1,2 point au Luxembourg ; de 1,5 point en Grèce (ce qui s'explique par un champ plus large des administrations de sécurité sociale) ; il est plus bas de 1,1 point au Portugal (en raison des cotisations sociales facultatives) ; de 1,5 point en Irlande (même raison) et surtout de

3,6 points en RFA. Dans le premier document (OCDE (1989b)), l'OCDE affiche un taux de prélèvements obligatoires en 1987 de 37,6 % pour la RFA (tableau 1). Si on utilise la comptabilité nationale, le taux allemand passe à 41,2 %, soit 3,6 points de plus. En effet, la première source ne retient que les cotisations sociales obligatoires reçues par les administrations, la seconde regroupe l'ensemble des cotisations sociales reçues par les administrations, sans tenir compte de leur caractère obligatoire ou facultatif : cela explique 2,2 points de différence. Le reste s'explique par un traitement différent des dépenses fiscales, la comptabilité nationale allemande ayant choisi de traiter certaines d'entre elles comme subventions et d'augmenter d'autant les impôts.

Le tableau 4 permet d'évaluer pour quelques pays le montant des cotisations non incluses dans la définition des prélèvements obligatoires retenue par l'OCDE, qu'il s'agisse de versements facultatifs aux administrations (qui expliquent, outre des différences de champs, l'écart entre les colonnes 2 et 1) ; de versements à des régimes privés ou à des régimes d'entreprise, y compris les régimes fonctionnaires (écart entre les colonnes 3 et 2). L'écart total est de 3 points en France, en Espagne, aux Pays-Bas et au Japon, de 4 points au Royaume-Uni et en Italie, de 5 points en RFA, de 6 points aux Etats-Unis. Retenons donc qu'il faut corriger d'autant les taux de prélèvements obligatoires pour effectuer des comparaisons internationales : l'écart entre la France et la RFA est alors de 5 points plutôt que de 7.

La notion de taux de prélèvements obligatoires doit être utilisée avec précaution. Elle ne mesure pas l'efficacité des différentes administrations, mais le degré de socialisation des dépenses et du partage des revenus, degré en partie socialement choisi, en partie imposé par les circonstances (toutes choses égales par ailleurs, un pays aura un taux de prélèvement plus fort s'il compte beaucoup de personnes âgées, de chômeurs, d'enfants). Un faible taux de prélèvements obligatoires peut signifier : un système public d'éducation limité, donc beaucoup d'écoles ou d'universités privées et payantes ; des allocations familiales inexistantes ; pas de système d'assurance maladie obligatoire, d'où la nécessité de recourir à des assurances privées, soit individuellement, soit dans le cadre de l'entreprise, et le risque qu'une partie importante de la population ne soit pas couverte ; un système de retraites publiques limité, d'où l'existence de régimes de retraites d'entreprise ou l'obligation d'épargner plus. Les dépenses que l'Etat ne prend pas en charge sont reportées soit sur les entreprises, soit sur les ménages. Ceux-ci ont des revenus plus élevés, qu'ils peuvent dépenser librement, mais qu'ils sont plus ou moins contraints, en fait, de dépenser en des biens fournis « gratuitement » ailleurs (éducation, santé, retraite). C'est donc un choix politique : quelle est la part de la production qui doit être distribuée socialement ?

## 1.2. Des taux de prélèvements obligatoires très différents.

Ces réserves étant faites, on peut cependant comparer les taux de prélèvements obligatoires entre pays. En 1987, ces taux s'étagaient, dans la CE, entre 52 % pour le Danemark et 31,4 % pour le Portugal, soit un écart de 20 points de PIB (tableau 1). On peut distinguer trois groupes de pays : les pays à taux élevés, supérieurs à 43 % (Danemark, Pays-Bas, Belgique, France, Luxembourg), les pays à taux moyens de 40 à 36 % (Irlande, RFA, Royaume-Uni, Grèce, Italie), les pays à taux faibles (Espagne, Portugal). Toutefois, tous les pays de la Communauté sont au-dessus du Japon et des Etats-Unis (graphique 1).

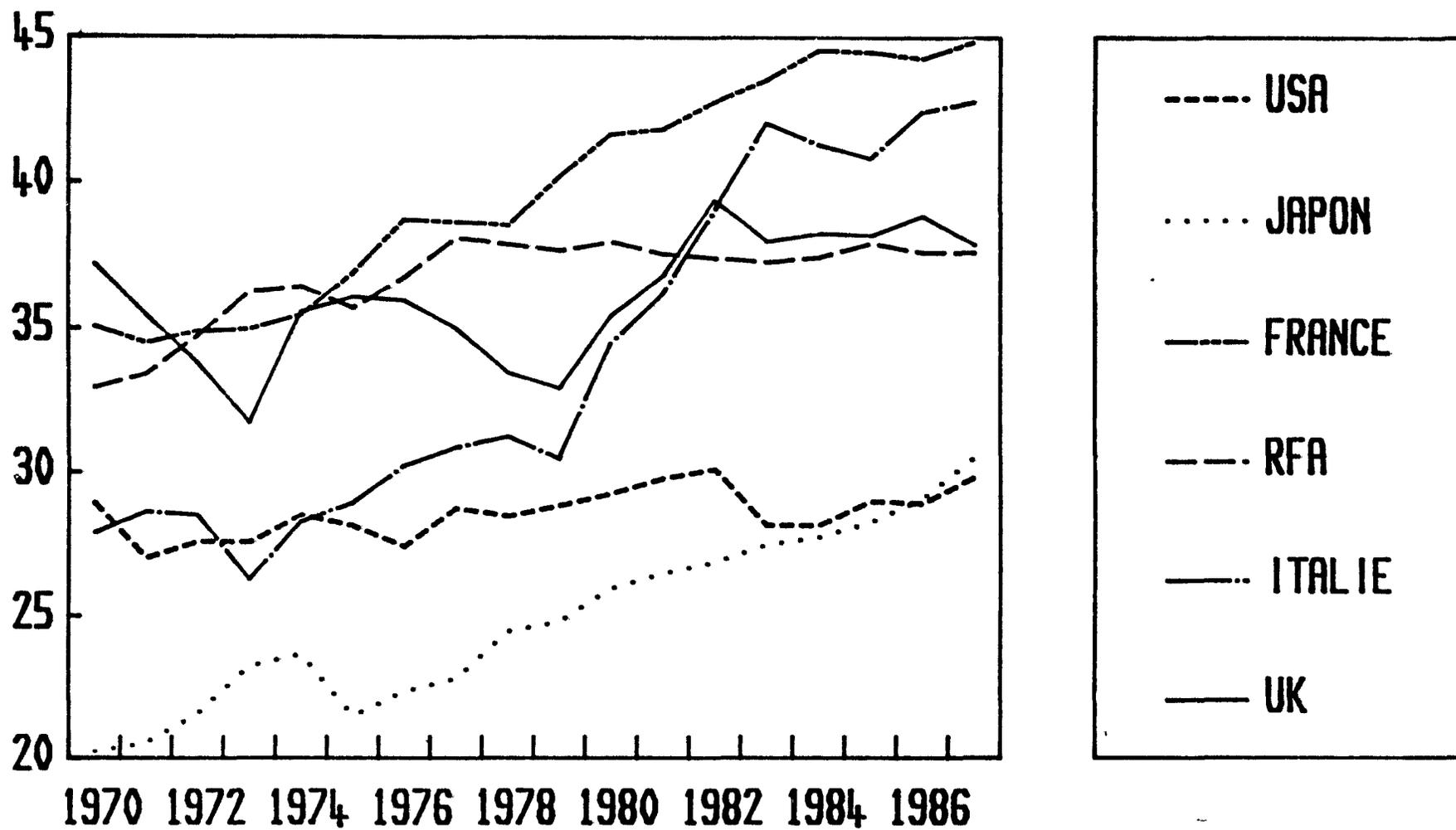
### 1.1 Total des recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut

	1987
<i>Suède</i>	56,7
Danemark	52,0
<i>Norvège</i>	48,3
Pays-Bas	48,0
Belgique	46,1
France	44,8
Luxembourg	43,8
<i>Autriche</i>	42,3
Irlande	39,9
<i>Nouvelle-Zélande</i>	38,6
RFA	37,6
Royaume-Uni	37,5
Grèce	37,4
Italie	36,2
<i>Finlande</i>	35,9
<i>Canada</i>	34,5
Espagne	33,0
<i>Suisse</i>	32,0
Portugal	31,4
<i>Australie</i>	31,3
<i>Japon</i>	30,2
<i>Etats-Unis</i>	30,0
<i>Turquie</i>	24,1
<b>Moyennes pondérées</b>	
<b>OCDE Total</b>	34,1
<b>CE</b>	39,6

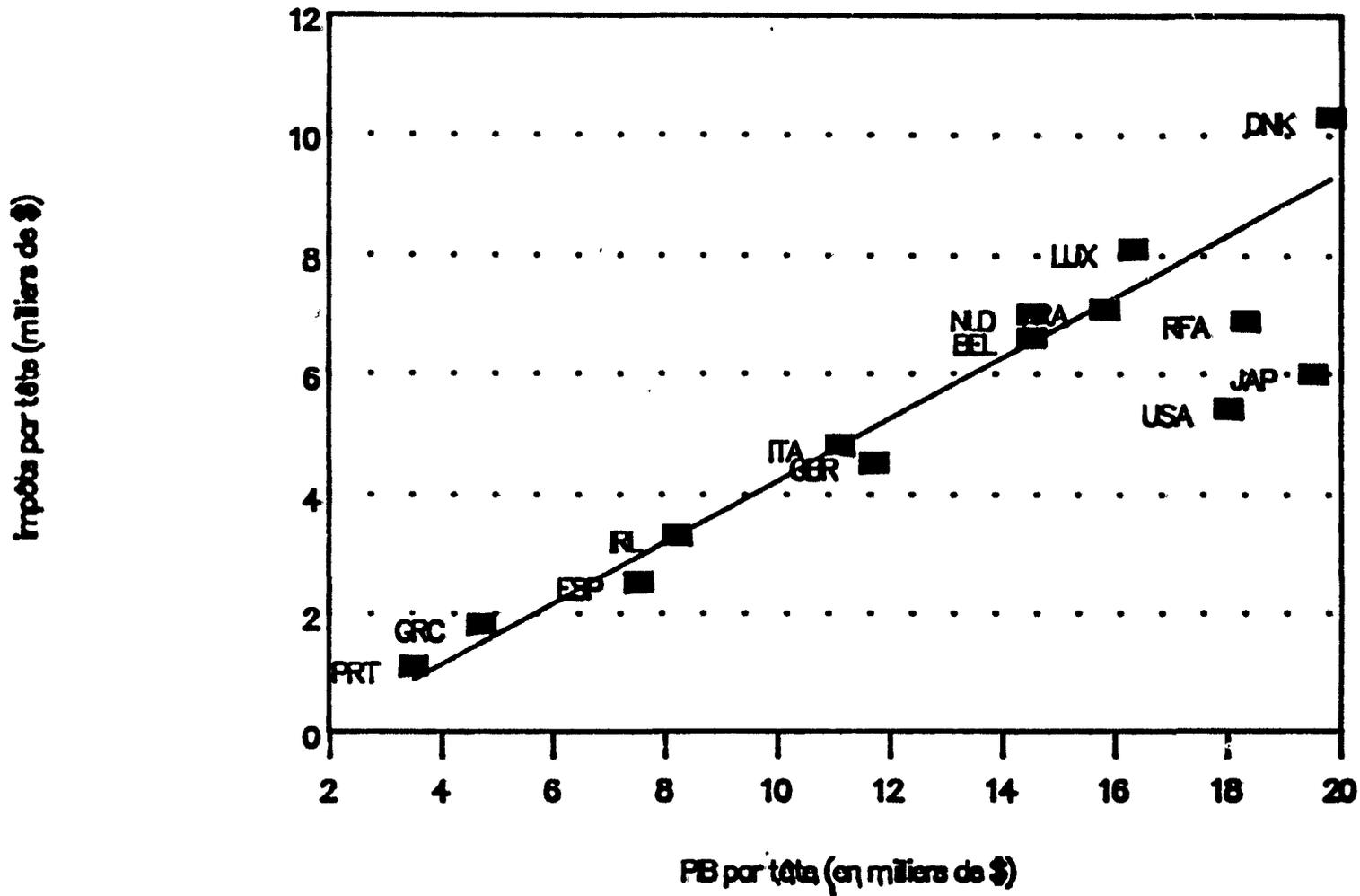
Source : OCDE, 1989 b.

Globalement, le taux de prélèvements obligatoires dans l'ensemble des pays de la CE a augmenté de 10 % entre 1965 et 1987 (graphique 2). On peut décomposer cette évolution en cinq sous-périodes (tableau 2) :

# GRAPHIQUE 1: TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES



# PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET REVENUS PAR TETE (1987)



— de 1965 à 1973, ce taux augmente lentement (0,3 point par an) ; en France, en Italie, au Royaume-Uni, il est pratiquement constant. Par contre, la hausse est vive dans les pays de l'Europe du Nord.

— de 1973 à 1976, l'augmentation est rapide (0,8 point par an). En effet, le PIB stagne tandis que les dépenses poursuivent leurs évolutions. Les pays de la CE acceptent certes un creusement de leur déficit public, mais augmentent aussi leurs recettes fiscales.

— de 1976 à 1979, la hausse est de nouveau modérée (moins de 0,2 point par an) du fait d'une certaine reprise de la croissance.

— de 1979 à 1983, on retrouve une forte augmentation (0,9 % par an) liée au ralentissement de la croissance économique.

— de 1983 à 1987, la croissance du ratio redevient faible (0,25 point par an) ; la plupart des pays réussissent à le stabiliser. Trois pays font exception : la Grèce et l'Espagne, engagées dans un processus de rattrapage, et le Danemark, où le souci de réduire le déficit et la dette publique ont amené à augmenter un taux de prélèvements obligatoires qui était déjà le plus élevé des pays de la CE.

### 1.2. Evolution du taux de prélèvements obligatoires

En points de PIB

	Valeur en 1965	1965 - 1973	1973 - 1976	1976 - 1979	1979 - 1983	1983 - 1987	Valeur en 1987
Belgique	30,8	6,6	4,0	3,1	0,8	0,8	46,1
Danemark	29,9	12,5	0,8	2,9	2,0	5,5	52,0
France	34,5	0,5	3,7	1,5	3,4	1,2	44,8
RFA	31,6	4,7	0,5	0,9	- 0,4	0,3	37,6
Grèce	20,6	2,6	4,1	2,8	3,2	4,1	37,4
Irlande	26,0	5,2	3,8	- 3,8	7,1	1,6	39,9
Italie	25,5	- 1,1	2,7	- 0,5	9,2	0,4	36,2
Luxembourg	30,4	2,7	6,1	1,0	4,7	- 1,1	43,8
Pays-Bas	33,2	8,6	1,6	1,6	1,7	1,3	48,0
Portugal	18,4	3,5	4,9	- 0,8	6,9	- 1,5	31,4
Espagne	14,5	4,3	0,8	3,8	4,5	5,1	33,0
Roy- Uni	30,4	1,0	4,1	- 2,7	4,8	- 0,1	37,5
Japon	18,3	4,2	- 0,07	2,6	2,8	3,0	30,2
USA	25,9	2,8	- 0,4	0,7	- 0,6	1,6	30,0
CE*	29,5	2,6	2,4	0,5	3,6	1,0	39,6

\* Moyenne pondérée

Source : OCDE, 1989 b.

Dans quelle mesure les écarts de taux de prélèvements obligatoires s'expliquent-ils par des différences dans les dépenses publiques, les systèmes de redistribution, les intérêts versés, le niveau des déficits ? Pour répondre à cette question, le tableau 3 fournit les ressources et emplois des administrations des différents pays de la Communauté européenne, du Japon et des Etats-Unis, en % de leur PIB.

**1.3. Comptes des administrations en % du PIB**

Pays et années		Prélèvements obligatoires (1)	Déficit public* (2)	Dépenses en B & S (3)	Intérêts nets versés (4)	Prestations sociales (5)	Autres (6)
Danemark	87	52,3	- 2,0	27,7	4,5	16,4	1,7
Pays-Bas	87	47,3	6,5	18,4	5,2	26,4	3,8
Belgique	87	45,7	7,2	18,4	10,5	21,4	2,6
France	87	44,6	2,0	22,3	2,1	21,9	0,3
Luxembourg	86	41,6	- 2,7	18,6	1,1	19,5	- 0,3
RFA	87	41,2	1,8	22,1	2,8	16,0	2,1
Irlande	86	41,0	11,8	22,3	9,5	17,0	4,0
Royaume-Uni	86	38,4	2,4	23,0	3,0	14,0	0,8
Italie	87	35,6	11,2	20,4	7,3	17,3	1,8
Grèce	87	35,2	12,0	n.d.	7,2	13,8	n.d.
Portugal	86	34,5	6,4	18,6	8,8	11,6	1,9
Espagne	86	30,9	6,1	17,5	3,1	16,2	0,2
Etats-Unis	87	30,2	2,6	20,2	3,6	10,8	- 1,8
Japon	87	30,0	- 0,6	14,7	4,4	11,8	- 1,5

(1) + (2) = (3) + (4) + (5) + (6)

\* un signe négatif correspond à un excédent

(3) y compris salaires des fonctionnaires.

Source : OCDE, 1989 a.

Mis à part le Danemark avec 28 % et le Japon avec 15 %, la part des dépenses publiques dans le PIB se situe entre 17,5 et 23 % dans les pays étudiés. Cette convergence est trompeuse car elle recouvre de fortes divergences dans la nature des dépenses. Les dépenses militaires, négligeables au Japon, ont aux Etats-unis une part double de la moyenne européenne (6 % du PIB) . Les hôpitaux publics (ou à financement

public prépondérant) sont presque partout considérés comme des administrations, mais leur importance est variable. Les frais de fonctionnement des services publics de santé se substituent, au Royaume-Uni et au Danemark, au versement de prestations de santé, ce qui explique le niveau élevé des dépenses publiques et celui relativement bas des prestations dans ces pays. Les universités sont des administrations privées au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et leurs dépenses sont intégrées à la consommation des ménages.

#### 1.4. Place des administrations dans les transferts sociaux (1987)

En % du PIB

	Cotisations sociales			Prestations sociales	
	incluses dans les prélèvements obligatoires (1)	reçues par les administrations	totales (2)	versées par les administrations	totales (2)
Pays-Bas	20,5	20,6	23,6	26,4	29,5
France	19,2	19,2	22,5	21,9	23,6
RFA	14,0	16,2	19,0	16,0	20,4
Irlande	5,6	7,6	n.d.	17,0	n.d.
Royaume-Uni*	6,9	6,9	10,5	14,0	18,5
Italie	12,5	12,5	16,9	17,3	21,7
Portugal*	8,9	9,5	11,1	11,6	13,0
Espagne*	11,9	11,9	14,9	16,2	18,5
Japon**	8,6	8,6	11,7	11,8	15,8
USA**	8,7	7,3	14,7	10,8	17,6

\* en 1986

\*\* Pour le Japon et les Etats-Unis, OCDE (1989 b) est en année fiscale, OCDE (1989 a) est en année calendaire, ce qui peut expliquer une partie de l'écart entre les 2 premières colonnes.

(1) Selon OCDE, 1989 b.

(2) totales = administrations + mutuelles + régimes d'employeurs (cotisations sociales fictives) + autres fonds privés.

Source : OCDE, 1989 a sauf (1)

Le niveau des prestations sociales versées par les administrations va de 11 % du PIB aux Etats-Unis et 12 % au Japon et au Portugal, à 26 % aux Pays-Bas. Les écarts tiennent à l'existence de services publics de santé (cf. supra), à des politiques familiales différentes, à des degrés variables d'indemnisation du chômage et à une place différente des régimes privés, notamment de retraite. Comme le montre le tableau 4, les prestations versées par les entreprises, les mutuelles ou les régimes privés (différence entre les

colonnes 5 et 4) représentent 1,5 point de PIB en France, mais 3 points aux Pays-Bas, 3,5 points en Italie, 4 points au Japon, 4,5 points en RFA et au Royaume-Uni, 7 points aux Etats-Unis. Interviennent aussi le niveau des intérêts versés par les administrations et celui du déficit public. La situation du Luxembourg et du Japon est exemplaire : excédent budgétaire, très faibles intérêts. Un groupe formé par la RFA, la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Espagne se caractérise par un déficit modeste (de 1,8 à 5,4 % du PIB) et une faible part d'intérêts (de 2,8 à 6,1 % du PIB). Le Danemark fait exception en présentant à la fois un excédent budgétaire et d'importants versements d'intérêts (8,3 % du PIB). Les autres pays affichent à la fois un déficit courant élevé (de 6,4 à 11,2 % du PIB) et un fort endettement (avec des intérêts allant de 7,2 à 10,5 %). Cependant aucun de ces groupes n'a de position homogène quant au taux de prélèvements obligatoires. On comprend que le Danemark puisse avoir de forts prélèvements dans le but de réduire sa dette antérieure alors que le comportement du Luxembourg est plus difficilement explicable. Dans le groupe « modéré », c'est le niveau « dépenses publiques + prestations » qui explique les écarts de taux, alors que dans le dernier groupe, où les différences de taux de prélèvements sont très importantes, c'est au cas par cas qu'il faut chercher l'explication.

Si on compare le montant des prélèvements avec le montant des dépenses hors intérêts, on voit que certains pays prélèvent plus qu'ils ne dépensent (le Danemark : 6,5 points de plus ; le Japon 5 points ; la Belgique 3,3 points), ce qui correspond à une volonté de réduire leur dette ou de constituer des réserves ; d'autres prélèvent moins que leurs dépenses (Grèce et Italie : 4 points de moins ; Espagne : 3 points), ce qui signifie qu'ils devront à terme augmenter leurs prélèvements.

### **1.3. Des prélèvements plus ou moins centralisés**

Cinq types d'administrations peuvent percevoir des prélèvements obligatoires : administrations centrales, Etats (dans les fédérations), collectivités locales, sécurité sociale et administrations supranationales. Les cinq niveaux ne coexistent qu'en RFA car, parmi les pays étudiés, il n'y a que deux Etats fédéraux (Etats-Unis et RFA) et une seule administration supranationale (la CE). La répartition des prélèvements par catégories d'administrations varie sensiblement d'un pays à l'autre. En regroupant les administrations centrales et internationale d'une part et les Etats et collectivités locales de l'autre, on obtient le tableau 5 et le graphique 3 qui mettent en évidence :

— le poids de l'administration centrale en Irlande et au Royaume-Uni.

— le poids des cotisations sociales en France et aux Pays-Bas et leur quasi absence au Danemark.

— le poids des administrations locales dans les Etats fédéraux : Etats-Unis et RFA.

— l'équilibre entre les trois groupes en RFA.

Le niveau des prélèvements obligatoires semble relativement indépendant du nombre de niveaux d'administration et du degré de centralisation.

**1.5. Répartition des prélèvements obligatoires selon  
l'administration perceptrice (1987) \***

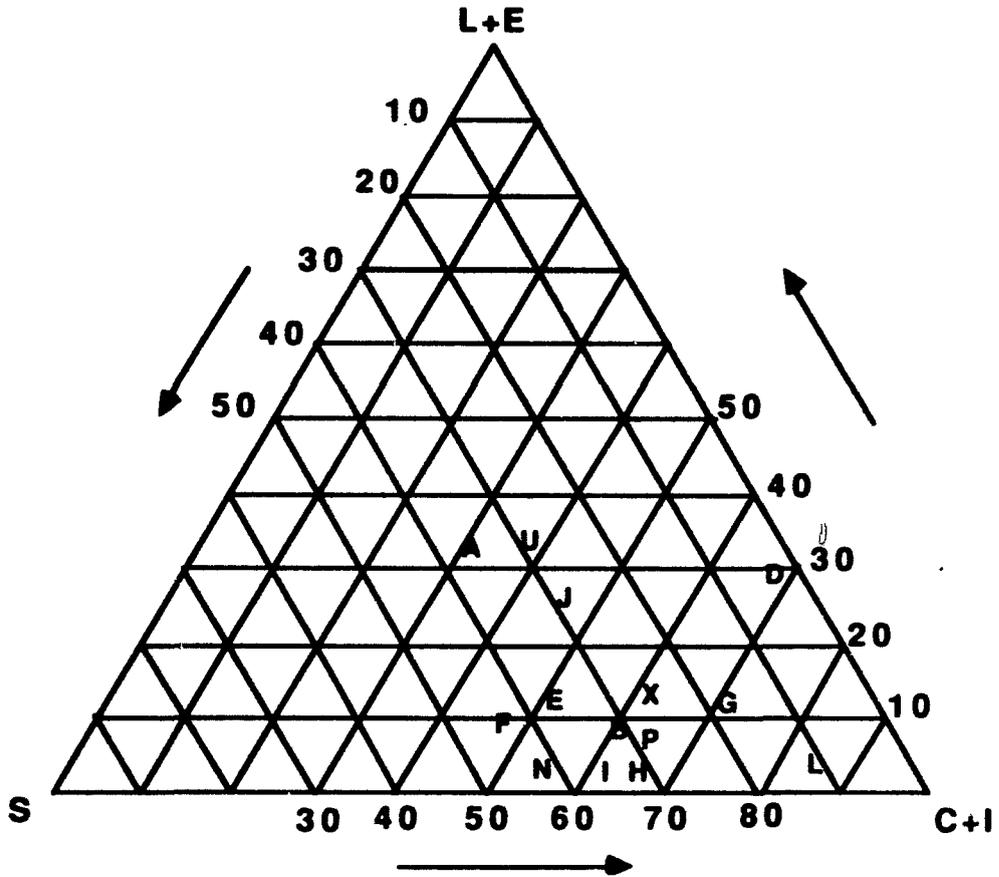
administrations centrales	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90
administrations locales						
0-10		France	Pays-Bas	Belgique Italie Grèce Portugal		Irlande
10-20			Espagne	Luxembourg	Royaume -Uni	
20-30		Japon		Danemark		
30-40	RFA	Etats-Unis				
administrations centrales	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90
sécurité Sociale						
0-10				Danemark		
10-20					Royaume -Uni	Irlande
20-30		Etats- Unis Japon		Luxembourg Portugal		
30-40	RFA		Espagne	Belgique Italie Grèce		
40-50		France	Pays-Bas			

\* En % du total des recettes publiques.

Source : OCDE, 1989 b.

Graphique 3

Répartition des prélèvements obligatoires selon l'administration perceptrice (1987)



C+I = administrations centrales et internationales  
L+E = Collectivités locales et Etats (systèmes fédéraux)  
S = sécurité sociale

A = RFA	E = Espagne	H = Grèce	N = Pays-Bas	J = Japon
B = Belgique	F = France	I = Italie	P = Portugal	L = Irlande
D = Danemark	G = Royaume-Uni	U = Etats-Unis	X = Luxembourg	

#### **1.4. Des bases fiscales variées**

Les principaux impôts sont assis sur les revenus des ménages, les salaires ou les dépenses. Mais l'importance de ces différentes assiettes varie fortement selon les pays (tableau 6)<sup>3</sup>. Les impôts sur les revenus des ménages représentent entre 20 et 35 % des recettes fiscales pour la plupart des pays ; mais 49 % au Danemark et seulement 12,5 % en France et en Grèce. La France compense cela par un fort niveau de prélèvements assis sur les salaires (45 % des recettes fiscales), légèrement supérieur à celui des Pays-Bas (43 %), mais nettement supérieur à celui des autres pays, qui se situent entre 25 et 40 %, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande (entre 15 et 20 %) et le Danemark à 4,4 %. La Grèce, comme le Portugal et l'Irlande, fait davantage appel aux impôts sur biens et services qui constituent plus de 40 % de leurs recettes contre 25 à 35 % pour les autres pays.

La place des impôts sur le revenu des sociétés et sur le patrimoine est beaucoup plus limitée. Si les premiers représentent 17 % des recettes au Luxembourg (en raison du poids des Institutions financières), ils se situent ailleurs entre 3 et 11 %. Les seconds culminent au Royaume-Uni (13 %) et au Luxembourg (7 %) alors qu'ailleurs ils ne représentent que de 2 à 5 % des recettes fiscales.

#### **1.5. Des répercussions économiques immédiates différentes**

Une classification plus économique consiste à répartir les impôts non selon leur assiette légale mais selon leur répercussion économique immédiate. Les prélèvements obligatoires peuvent ainsi toucher directement :

- le revenu des ménages,
- le revenu des entreprises,
- le coût du travail,
- les autres coûts de production,
- le prix des produits.

---

<sup>3</sup> Dans ce tableau, conformément aux conventions de l'OCDE 1989 b, les avoirs fiscaux, crédits d'impôts et autres « *Advance Corporation Tax* » sont imputés aux revenus des entreprises et non à ceux des ménages, comme en comptabilité nationale. Les impôts locaux payés par les entreprises sont répartis selon leur assiette : Revenu des entreprises, Patrimoine. Ils figurent en « Autres », s'il n'est pas possible de les répartir selon leur assiette (cas de la taxe professionnelle en France).

Tableau 1.6 : Structure des recettes fiscales selon l'assiette des taxes (1987)

	BEL	DAN	ESP	FRA	RU	GRC	IRL	ITA	LUX	PB	PRT	RFA	JAP	USA
Impôts sur revenu	38,3	56,4	29,5	18	37,2	17,0	37,7	36,1	42,4	27,4	19,4	34,0	46,9	44,3
dont : ménages	32,7	49,2	21,3	12,7	26,6	12,3	34,6	26,3	25,3	19,7	*	29,0	24,0	36,2
sociétés	6,6	4,5	6,7	5,2	10,6	4,4	3,2	10,5	17,1	7,7	*	5,0	22,9	8,1
Prélèvements sur les salaires	33,9	4,4	36,2	44,9	18,1	33,7	15,3	34,8	26,4	42,7	28,2	37,3	28,6	28,8
dont : cotisations sociales	33,9	3,7	36,2	43,0	18,1	32,6	14,0	34,3	26,4	42,7	28,2	37,3	28,6	28,8
impôts sur salaires et main d'œuvre	—	0,7	—	1,9	—	1,1	1,3	0,5	—	—	—	—	—	—
Impôts sur patrimoine	2,1	5,1	3,7	4,7	13,2	2,5	4,4	2,6	6,8	3,6	2,0	3,2	11,2	10,2
Impôts sur B & S	24,7	33,9	30,4	29,3	31,4	46,6	42,5	26,4	24,4	26,0	49,3	25,4	12,9	16,7
dont : TVA	15,7	18,9	16,9	19,5	16,1	26,9	20,2	14,6	13,5	16,4	21,0	15,7	—	7,4 **
accises	7,1	13,8	12,4	8,9	13,6	16,8	20,5	10,3	10,3	7,4	27,3	8,6	11,1	7,2
Autres	—	0,2	0,2	3,1	—	—	—	—	—	0,3	1,0	—	0,3	—
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Partage entre ménages et sociétés non disponibles

(\*\*) Taxe générale sur les ventes.

**1.7. Classification des rubriques OCDE de recettes fiscales selon leur répercussion économique immédiate**

Répercussion sur	N° et intitulé de rubrique OCDE
<b>Revenu des ménages RM</b>	1100 — Impôt sur revenu, bénéfice et gains en capital des personnes physiques. 2100 — Cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés 2300 — Cotisations de sécurité sociale à la charge des travailleurs indépendants ou des sans-emploi 4110 — Impôts périodiques sur la propriété immobilière des ménages 4210 — Impôts périodiques sur l'actif net des ménages 4300 — Impôts sur mutations par successions et donations 5211 — Impôts périodiques sur utilisation de véhicules à moteur. Ménages
<b>Revenu des entreprises RE</b>	1200 — Impôts sur revenus, bénéfices et gains en capital des entreprises
<b>Coût du travail CT</b>	2200 — Cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs 3000 — Impôts sur salaires ou main-d'œuvre
<b>Autres coûts de production CP</b>	4120 — Impôts périodiques sur la propriété immobilière autres agents 4220 — Impôts périodiques sur l'actif net des sociétés 5124 — Taxes à l'exportation 5212 — Impôts périodiques sur utilisation de biens et services : véhicules 5220 — idem impôts non périodiques 6100 — Autres impôts à la charge exclusive des entreprises
<b>Prix des produits PP</b>	5100 — Impôts sur production, ventes, transferts, etc. (sauf 5124)
<b>Divers DV</b>	4400 — Impôts sur transactions mobilières et immobilières — non ventilés des différentes rubriques

Le tableau 7 précise la liste des rubriques de la nomenclature de l'OCDE qui ont été classées dans chacune de ces catégories<sup>4</sup>. L'application de cette nomenclature aux données de l'année 1987 permet d'établir les structures des recettes fiscales et leur importance dans le PIB selon leur répercussion économique immédiate (tableaux 8 et 9). Pour faciliter la lisibilité des résultats obtenus, on a réalisé une analyse factorielle des correspondances sur les niveaux de recettes (encadré 1).

Il apparaît (tableau 8) que c'est le poids des prélèvements pesant sur le coût du travail (cotisations sociales employeurs essentiellement) qui différencie le plus les pays avec des parts allant de 2 % (Danemark) à 29 % des recettes fiscales (France). Il est compensé par celui des impôts réduisant le revenu des ménages qui va de 53 % au Danemark à 29 % en Grèce (31 % en France). Les impôts majorant les autres coûts de production, impôts locaux en général, n'interviennent pratiquement qu'en France (5 %) et au Royaume-Uni (7 %). Les pays à fort taux de prélèvements se caractérisent par un recours important à l'impôt pesant sur le revenu des ménages (Danemark 53 %, Belgique et Pays-Bas 48 %) ou aux impôts jouant sur les prix des produits (Danemark 33 %).

Le tableau 9 mesure l'importance des recettes fiscales par rapport au PIB ; on retrouve le poids élevé des impôts sur le revenu des ménages au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique ; sa faiblesse en Espagne, en Grèce, en France. Les impôts sur le revenu des entreprises ne sont forts qu'au Luxembourg ; ceux sur les autres coûts de production, en France et au Royaume-Uni. Les impôts sur le travail sont importants en France et en Italie, négligeables au Danemark ; enfin, les impôts sur le prix des produits pèsent lourdement au Danemark et en Grèce, peu en Italie et en RFA. Si on compare le moyenne de la CE et les Etats-Unis, on constate que les 10 points de prélèvements supplémentaires en Europe proviennent pour 3 points d'impôts augmentant le coût du travail et pour 6 points d'impôts pesant sur le prix des produits (TVA, accises) ; par contre, les impôts sur le revenu ont un poids similaire.

La comparaison des tableaux 9 et 9 bis montre comment les prélèvements fiscaux se sont alourdis de 1970 à 1987 : de 10 à 12 points dans la plupart des pays, mais 16 en Espagne, 5 seulement en RFA et 0,5 au Royaume-Uni. Dans la moyenne de la CE, la hausse de 7,5 points provient pour 2,5 points des taxes sur le travail (ce qui est paradoxal en période de chômage), pour 2,5 points de l'impôt sur le revenu ; pour 1,5 points des cotisations salariés.

---

<sup>4</sup> On a rassemblé à part les rubriques *Divers* de la classification de l'OCDE (1300, 2400, 4500, 4600, 5213, 5300 et 6200)

Tableau 1.8. : Structure des recettes fiscales selon leur répercussion immédiate (1987)

		BEL	DAN	ESP	FRA	RU	GRC	IRL	ITA	LUX	PB	PRT	RFA	CE (1)	JAP	USA
Revenu des ménages	RM	47,6	52,9	31,1	31,1	41,8	28,8	41	36,7	38,3	47,1	11,3	48,8	40,2	39,6	53,8
Revenu des entreprises	RE	6,6	4,5	6,7	5,2	10,6	4,4	3,2	10,5	17,1	7,7	0	5,0	7,0	22,9	8,1
Coût du travail	CT	20,3	2,4	27,4	29,1	9,4	15,3	10,1	24,7	14,1	17,0	17,8	19,1	20,6	14,8	16,6
Autres coûts de production	CP	0,4	3,0	0,2	4,8	7,0	0,6	1,3	0	3,5	1,1	0,5	2,1	2,9	0,2	6,1
Prix des produits	PP	22,8	32,8	29,3	28,3	29,7	44,7	40,1	25,0	23,8	23,8	48,3	24,3	27,1	11,1	14,5
dont : TVA		15,7	18,9	16,9	19,5	16,1	26,9	20,1	14,6	13,5	16,4	21,0	15,7	—	0	0
Produits pétroliers		2,4	3,6	n.d.	4,3	4,9	7,8	6,4	6,1	0	2,3	11,5	3,5	—	1,9	2,3
Alcools		0,7	2,4	n.d.	0,5	2,7	0,3	4,8	0,1	0,7	0,9	0,5	0,8	—	2,0	5,3
Tabac		1,3	1,9	n.d.	0,7	3,2	2,1	3,8	1,5	0,2	1,0	2,9	1,9	—	1,9	0,7
Divers	DV	2,4	4,5	5,3	1,5	1,6	6,1	4,2	3,1	3,2	3,3	22,2 (2)	0,6	2,2	11,3	0,8

(1) Moyenne pondérée.

(2) Impôts non ventilés entre RM et RE.

Tableau 1.9. : Part des recettes ventilées selon leur répercussion immédiate en % du PIB en 1987

	BEL	DAN	ESP	FRA	RU	GRC	IRL	ITA	LUX	PB	RFA	JAP	USA	CE**
Revenu des ménages RM	22,0	27,5	10,3	13,9	15,7	10,8	16,3	13,3	16,8	22,6	18,4	11,9	16,1	16,0
dont :														
- impôt sur le revenu	15,1	25,6	7,0	5,7	10,0	4,6	13,8	9,5	11,3	9,5	10,9	7,3	10,9	9,6
- cotisations sociales salariés	5,1	1,0	2,0	5,5	3,1	5,3	2,0	2,4	4,8	9,0	6,1	3,1	3,3	4,5
Revenu des entreprises RE	3,0	2,3	2,2	2,3	4,0	1,7	1,3	3,8	7,5	3,7	1,9	6,9	2,4	2,8
Coût du travail CT	9,4	1,3	9,1	13	3,5	5,7	4,0	8,9	8,2	8,2	7,2	4,5	5,0	8,2
Autres coûts de production CP	0,2	1,5	0,1	2,1	2,6	0,2	0,5	0,0	1,6	0,6	0,8	0,1	1,8	1,1
Prix des produits PP	10,5	17	9,7	12,7	11,1	16,7	16	9,1	10,4	11,4	9,1	3,4	4,4	10,7
dont : TVA	7,2	9,8	5,6	8,7	6,0	10,0	8,0	5,3	5,9	7,9	5,9	0,0	2,2*	6,7
accises	2,1	6,7	2	2,9	4,4	4,8	6,9	2,6	4,0	2,7	2,4	2,9	1,5	3,0
Divers DV	1,1	2,3	1,7	0,7	0,6	2,3	1,7	1,1	1,4	1,6	0,2	3,4	0,2	0,8
Total	46,1	52	33	44,8	37,5	37,4	39,9	36,2	43,8	48,0	37,6	30,2	30,0	39,7

\* taxe générale sur les ventes

\*\* Moyenne pondérée

Tableau 1.9 bis : Part des recettes ventilées selon leur répercussion immédiate en % du PIB en 1970

	BEL	DAN	ESP	FRA	RU	GRC	IRL	ITA	LUX	PB	RFA	JAP	USA	CE**
Revenu des ménages RM	13,0	21,6	3,3	8,3	16,9	6,9	7,8	5,0	11,7	17,8	14,4	6,5	14,9	11,3
dont :														
- impôt sur le revenu	8,6	19,6	1,9	4,2	11,6	2,5	5,7	2,8	7,3	10,1	8,8	4,2	10,3	7,0
- cotisations sociales salariés	3,2	1,2	1,3	2,4	2,3	3,3	1,2	2,0	3,4	5,8	4,5	1,7	2,4	3,0
Revenu des entreprises RE	2,4	1,1	1,4	2,2	3,3	0,4	2,7	1,7	5,8	2,5	1,9	5,2	3,7	2,1
Coût du travail CT	6,9	0,4	5,1	9,7	4,3	3,5	1,4	7,9	4,9	6,2	5,5	2,3	3,0	6,5
Autres coûts de production CP	0,2	2,0	0	1,2	2,4	0,1	0,4	0,0	1,0	0,5	1,0	0	2,3	1,0
Prix des produits PP	11,5	14,8	6,0	13,0	9,8	11,2	15,4	9,5	5,8	9,8	9,9	4,1	4,9	10,4
dont : TVA	7,4	7,6	3,4	8,9	2,4	4,3	4,3	3,4	3,1	5,5	5,6	0,0	1,6*	5,3
accises	2,8	6,5	0,8	3,0	6,6	3,7	11,2	3,9	2,2	3,1	3,4	2,9	2,7	3,8
Divers DV	1,2	0,4	1,1	0,5	0,3	2,2	3,4	2,0	0,9	0,8	0,3	1,6	0,2	0,8
Total	35,2	40,4	16,9	35,1	37	24,3	31,2	26,1	30,2	37,6	32,9	19,7	29,2	32,1

\* taxe générale sur les ventes

\*\* moyenne pondérée

A partir du tableau 9, on peut construire un indicateur de l'écart entre les prélèvements dans un pays donné et ceux de la moyenne de la CE (tableau 10) : cet indicateur montre de combien de points de PIB il faudrait faire varier la structure fiscale du pays considéré pour retrouver celle de la moyenne de la CE<sup>5</sup> : c'est la somme du nombre de points de PIB dont un pays devrait faire varier le poids de son impôt sur le revenu, de ses cotisations salariales, etc. pour avoir la structure fiscale de la moyenne de la CE. Les pays les plus proches de la moyenne sont l'Italie et la RFA ; les plus éloignés sont la Grèce, l'Irlande et surtout le Danemark.

**1.10. Ecart entre la structure de la fiscalité et celle de la moyenne de la CE.**

Italie	7,8
RFA	7,8
Pays-Bas	10,1
Luxembourg	10,4
Belgique	10,4
Espagne	12,3
Royaume-Uni	12,5
<i>Etats-Unis</i>	<i>13,7</i>
France	14,3
Grèce	18,8
Irlande	19,1
<i>Japon</i>	<i>21,8</i>
Danemark	36,6

Source : Calculs OFCE

---

<sup>5</sup> Ce qui, nous le verrons, n'est pas nécessairement souhaitable.

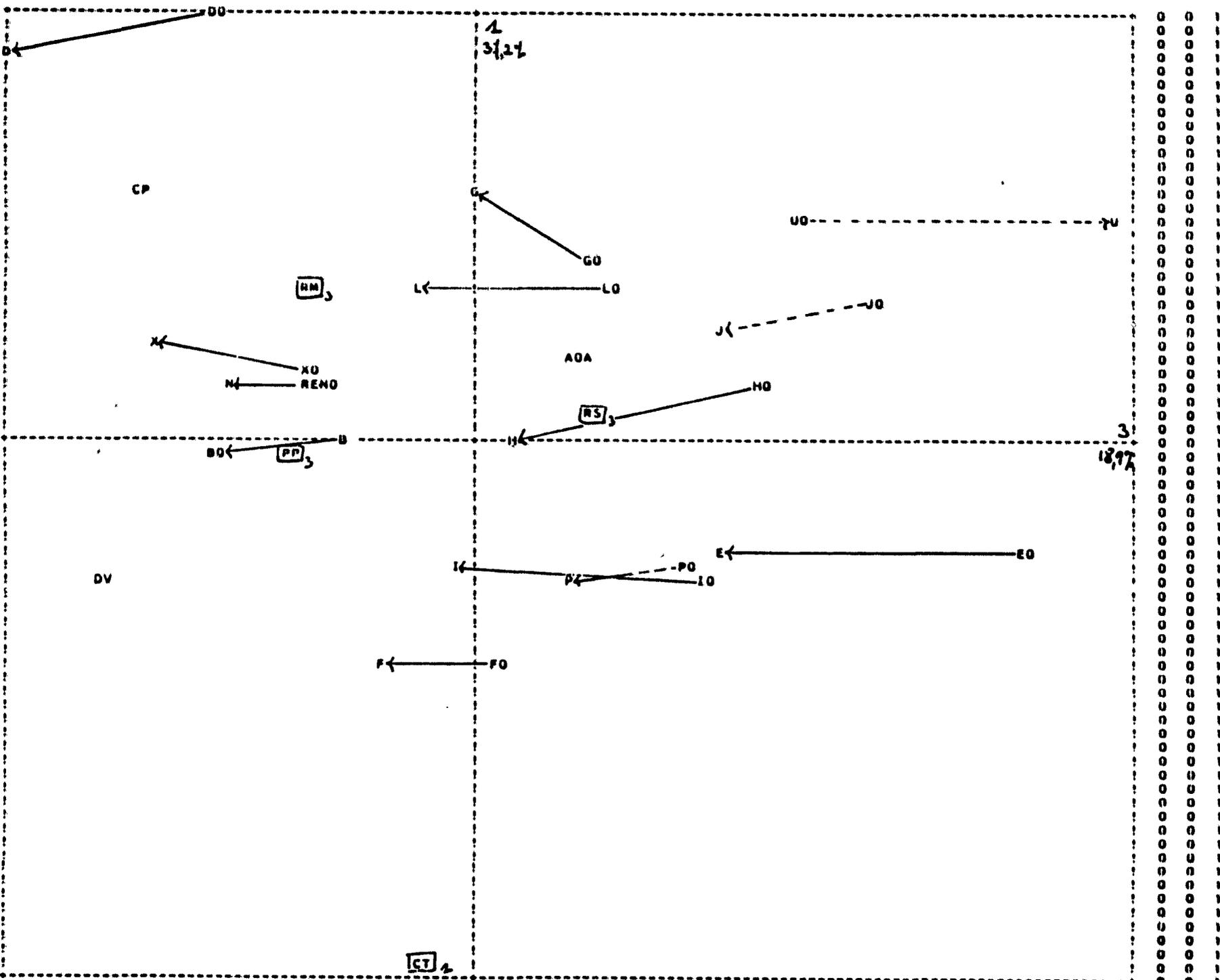
**ANALYSE FACTORIELLE DES CORRESPONDANCES  
SUR LES RECETTES FISCALES DES PAYS DE LA CE**

Les données sur lesquelles on effectue l'analyse sont les recettes fiscales des pays en 1987 ventilées selon leur répercussion économique immédiate (RM, RE, CT, CP, PP et DV) et leur complément au PIB (RS) exprimés en monnaie commune. Elles sont disponibles pour les 14 pays étudiés mais, l'étude étant centrée sur l'Europe, le Japon et les Etats-Unis ont été mis en éléments supplémentaires (i.e. ils n'ont pas servi au calcul des facteurs mais on les fait figurer sur les tableaux et graphiques issus de l'analyse). Le Portugal a été exclu car on ne peut y séparer complètement les impôts qui pèsent sur le revenu des entreprises et de ceux qui frappent celui des ménages. Ont également été placées en éléments supplémentaires les données de l'année 1980. Les graphiques présentés montrent les plans formés respectivement par les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> axes factoriels et par les 1<sup>er</sup> et 3<sup>ème</sup> facteurs avec les projections sur ces plans des variables et des pays analysés, ainsi que des pays supplémentaires.

Le premier axe selon lequel les pays se différencient explique 37 % de l'inertie du nuage. Il est déterminé à 81 % par les impôts pesant sur le coût du travail (-) qui s'opposent à ceux grévant le revenu des ménages (+) (14 % de l'axe). Les pays les mieux expliqués par cet axe sont la France et l'Italie (-) opposés au Royaume-Uni et au Danemark (+). Le deuxième axe (23 % de l'inertie) est défini par l'opposition entre les « coûts de production » (+) avec la France et le Royaume-Uni (73 % de l'axe) d'un côté et les « revenus des ménages » (-) avec l'Italie, les Pays-Bas et surtout la Belgique (15 % de l'axe). Le troisième axe (19 % de l'inertie) oppose les faibles prélèvements obligatoires (73 % de l'axe) de l'Espagne et de la RFA aux impôts réduisant le revenu (23 %) et à ceux augmentant prix des produits (21 %) avec les Pays-Bas et le Danemark notamment.

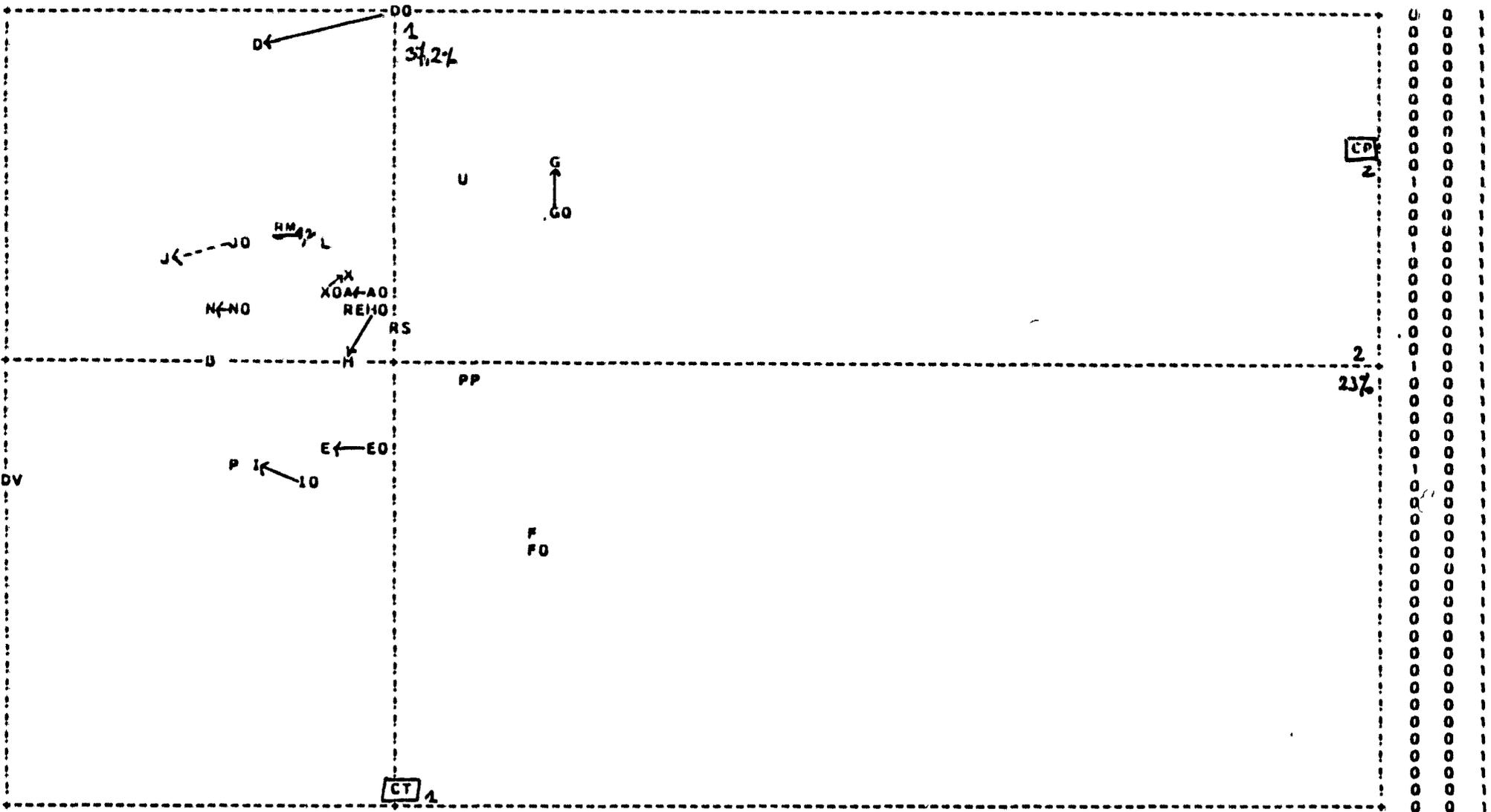
La projection des points 1980 met en évidence le faible déplacement des pays sur le premier plan (et donc la faible déformation des structures fiscales lourdes). Par contre le mouvement important le long du 3<sup>ème</sup> axe rend compte de l'alourdissement des prélèvements obligatoires.

NOMBRE DE POINTS : 35



AXE HORIZONTAL( 2)--AXE VERTICAL( 1)--TITRE: FISCALITE EUROPEENNE / PIB HORS PRT - BO EN EL . SUP .

NOMBRE DE POINTS : 35



NOMBRE DE POINTS SUPERPOSES : 4

UD ( U ) LO ( L ) DO ( D ) PO ( P )

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

**DEMOTES-MAINARD, M, 1989 :** « Comparaison du niveau des prélèvements sociaux obligatoires et des dépenses sociales en France et en RFA », *Economie et prévision*, n° 90.

**MANTZ P., A. RAMOND, M. TABOUILLOT et M. UNGEMUTHANTZ P., 1983 :** « Le poids des prélèvements obligatoires : portée et limites de la mesure », *Economie et statistique*, n° 157.

**MESSERE K. C. et P.-P. OWENS, 1987 :** « Comparaisons internationales du niveau de la fiscalité : écueils et éclairages », *Revue économique de l'OCDE*, n° 8.

**OCDE, 1989 a :** « *Comptes nationaux 1975-1987 Tableaux détaillés* », OCDE, Paris.

**OCDE, 1989 b :** « *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1988* », OCDE, Paris.

**CHAPITRE 2**  
**FISCALITÉ ET EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE**

## **2.1. Le modèle libéral et le modèle social-démocrate**

a) L'image que l'on peut avoir de la configuration souhaitable du système fiscal dépend de l'opinion que l'on a sur le caractère optimal ou non du fonctionnement spontané d'une économie de marché, tant en ce qui concerne l'efficacité économique, la distribution des revenus et des richesses, que sa capacité à atteindre et à maintenir une croissance satisfaisante comportant en particulier le plein-emploi des hommes. Tout en sachant que la réalité de tout système est intermédiaire, on peut décrire grossièrement deux archétypes de système fiscal :

— La fiscalité libérale se caractérise par le financement le plus neutre possible économiquement de dépenses publiques les plus basses possibles. Elle veut limiter le montant des impôts qui nuisent inévitablement à l'épargne et à l'ardeur au travail. Elle fait confiance aux individus pour savoir ce qui est bon pour eux. Elle fait confiance à l'économie de marché à la fois pour réaliser l'efficacité économique et maintenir le plein-emploi. Elle ne croit pas nécessaire une politique de régulation conjoncturelle. Respectueuse des droits de propriété, elle se méfie de toute politique de redistribution des revenus. Elle sait que dans certains cas, l'Etat doit intervenir pour corriger les défauts de l'économie de marché (par exemple fourniture de biens publics, taxation des activités polluantes, etc), mais elle se méfie de la tendance de celui-ci à prendre trop d'importance.

— La fiscalité social-démocrate se donne comme objectif de financer des dépenses publiques relativement élevées, les finances publiques devant prendre en charge l'éducation, la santé etc. afin que ces biens soient répartis de façon relativement égalitaire. Elle comporte une forte redistribution des revenus par un impôt très progressif et des prestations sociales importantes. L'Etat a une importante volonté tutélaire qui se manifeste, au niveau fiscal, par des taux d'imposition différenciés afin d'orienter les ménages vers les comportements jugés utiles, socialement (lecture, enfants, etc.) ou économiquement (épargne), et de décourager les comportements jugés nuisibles, (consommation de tabac, d'alcool, de biens importés). La politique budgétaire se voit attribuer un rôle important de régulation conjoncturelle.

b) La mode actuelle est plutôt libérale. On a assisté à une sorte de faillite de la social-démocratie fiscale. Celle-ci aboutit en effet à un maquis inextricable de mesures d'incitation et de redistribution qui très souvent s'annulent mutuellement : par exemple, les mesures d'incitations profitent surtout aux titulaires de revenus élevés, ce qui va à l'encontre du rôle redistributif de la fiscalité ; les multiples exonérations introduites dans certains impôts obligent à pratiquer des taux trop importants sur l'assiette fiscale

résiduelle : on perd d'un côté ce qu'on gagne de l'autre. Ces mesures d'incitation éloignent de manière incontrôlée de l'efficacité économique : que l'on songe par exemple aux mesures d'incitation à l'épargne en France qui aboutissent à favoriser arbitrairement tel réseau de collecte ou tel type d'instrument financier ; que l'on considère les mesures d'aide au logement qui aboutissent à détourner des fonds de l'investissement productif, etc. La politique de redistribution des revenus est accusée d'aboutir à des taux confiscatoires pour les revenus marginaux des personnes les plus aisées, les décourageant de travailler, d'entreprendre, d'épargner. L'ouverture des frontières rend de plus en plus difficile à un pays isolé de poursuivre seul une politique de fort interventionnisme fiscal : les capitaux peuvent s'évader à l'étranger pour fuir la taxation, les personnes les plus aisées émigrer, les entreprises dont les activités sont surtaxées se voient concurrencées par des firmes étrangères moins lourdement taxées. Les pays doivent renoncer à leur interventionnisme fiscal ou l'abriter derrière de coûteuses barrières (contrôle des mouvements de capitaux, par exemple).

Mais, en sens inverse, le libéralisme est souvent borné et aveugle. Peut-on faire toute confiance au marché dans une Europe où le taux de chômage avoisine les 10 % ? Les dépenses publiques, la fonction redistributive de l'Etat constituent des facteurs importants pour la cohésion et le bon fonctionnement de nos sociétés. Celles-ci sont basées sur le libre jeu des forces du marché pour la majeure partie de l'économie et sur une socialisation importante qui permet de fournir à tous un minimum de revenus par des mécanismes d'aide en espèces (prestations familiales, retraites publiques, minimum vieillesse, revenu minimum, allocation chômage) ou en nature (santé, école). Cette coexistence est un acquis important des sociétés européennes. Elle a bien sûr un coût (le niveau important des prélèvements obligatoires, un certain manque de flexibilité peut-être), mais aussi des avantages : une société à deux vitesses représenterait un gâchis important, tant pour la classe la plus pauvre condamnée à végéter sans espoir, que pour la classe bien intégrée qui devrait vivre dans l'insécurité. Un système fiscal satisfaisant en Europe doit donc intégrer à la fois les préoccupations libérales d'efficacité économique et la vision social-démocrate de justice sociale.

c) La logique actuelle de la Commission européenne est plutôt de faire évoluer les systèmes nationaux dans un sens plus libéral : ainsi met-elle davantage l'accent par exemple sur la nécessité de respecter les lois de la concurrence que sur celle d'assurer partout le plein-emploi. L'ouverture des économies nationales contribue aussi à cette évolution : les pays les plus compétitifs sont ceux où les taxes sont les plus faibles.

Cela peut être positif dans de nombreux cas, dans la mesure où les fiscalités nationales ont accumulé des dispositions souvent injustifiées. Cela peut être nuisible dans d'autres, où cela remet en cause certaines dispositions fiscales économiquement ou socialement utiles : par exemple, la surtaxation des produits de luxe, notamment quand ils sont massivement importés. Cela pose globalement un problème : comment financer les dépenses publiques et la politique de redistribution dans une situation de concurrence par le moins-disant fiscal ? Ne risque-t-on pas de voir l'Etat incapable de financer les dépenses nécessaires ?

Si l'on peut penser que le libéralisme l'emportera dans la phase d'unification des marchés et des fiscalités, on ne peut exclure que, lorsque les organes communautaires auront davantage étendu leurs pouvoirs, un retour de balancier ne se produise : puisque la CE constitue globalement un espace économique relativement fermé, les gouvernements de la CE, s'ils réussissent à s'entendre, auront plus de pouvoirs qu'un Etat isolé ; la « tentative social-démocrate » pourra peut-être alors s'exprimer avec plus de force puisqu'elle sera moins limitée par l'impact négatif sur la compétitivité.

## 2.2 Les rôles de la fiscalité

La fiscalité a plusieurs rôles dans les économies modernes et, nous allons le voir, les spécificités nationales empêchent le plus souvent une harmonisation rapide :

— Financer les dépenses des administrations, sachant que dans chaque pays le partage entre dépenses publiques et dépenses privées peut varier, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la retraite. Le problème que pose l'harmonisation est que, pendant un temps relativement long, les pays resteront distincts ; que les préférences de chaque pays quant au niveau et à la nature des dépenses publiques resteront différents et devront être respectés (le Royaume-uni gardera son système de santé, la France son armement nucléaire). La part des dépenses communautaires restera faible. Le poids des dépenses publiques dans chacun des pays sera ainsi différent ; de même, les évolutions des dépenses publiques seront dissemblables. Cela empêche l'unification mais non l'harmonisation, tant que les différences ne portent que sur les impôts frappant les assiettes les moins mobiles, c'est-à-dire les travailleurs et les biens immobiliers. Aussi cela entraînera des situations perçues comme injustes puisque, par exemple, les revenus du capital mobilier seront sans doute détaxés. D'autre part, comme nous le verrons, les formes les plus « indolores » de la fiscalité (fiscalité indirecte, cotisations employeurs) ne pourront plus guère être augmentées.

— Redistribuer les revenus pour aboutir à une situation plus «juste » que celle qui découlerait de la répartition primaire. C'est en particulier le rôle de la progressivité de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les héritages, des prestations sociales. Là aussi, dans l'avenir prévisible, les redistributions resteront dans un cadre national : les Allemands riches ne prendront pas en charge les Grecs pauvres ; les jeunes Portugais ne financeront pas la retraite des Allemands âgés.

— Inciter ou décourager certains comportements (rôle tutélaire de l'Etat) : c'est le rôle des taxes sur l'alcool et le tabac, des incitations natalistes. Ces préoccupations pourraient être les mêmes partout mais la situation actuelle diffère fortement selon les pays : c'est ainsi que les pays d'Europe du Nord taxent beaucoup plus fortement les alcools, que la France favorise considérablement les familles nombreuses, etc. Les pays ne semblent pas prêts actuellement à renoncer à ces spécificités.

— Protéger les individus contre certains risques (maladie, chômage, vieillesse), que l'assurance privée ou les individus laissés libres ne couvriraient pas de façon satisfaisante. Heureusement, les pays de la CE convergent pour assurer un haut niveau de protection sociale financé par des cotisations sociales ou la fiscalité. Mais, dans le détail, les réglementations diffèrent fortement. Aucune harmonisation ne semble possible aujourd'hui entre des systèmes de protection sociale très disparates.

— Favoriser certains comportements jugés macroéconomiquement utiles (épargne, investissement, logement, achat de produits nationaux). Le débat est là ouvert sur la nécessité de telles pratiques dans la mesure où, pour certains, elles violent les principes les plus élémentaires de l'efficacité économique et où, pour d'autres, elles sont au contraire rendues nécessaires par la myopie des agents privés.

— Favoriser la réalisation des objectifs macroéconomiques conjoncturels tels que le plein-emploi ou l'équilibre du commerce extérieur. Le budget communautaire sera trop faible en masse pour jouer un rôle macroéconomique sensible. De plus, tant que les pays resteront distincts, des différences persisteront dans les situations économiques de chacun. L'action budgétaire conjoncturelle devra être menée dans un cadre national, ce qui implique que des instruments efficaces soient laissés aux pouvoirs publics nationaux, tel par exemple, celui de stimuler l'investissement par des modifications des règles de l'impôt sur les sociétés, d'encourager l'emploi par réduction des cotisations sociales employeurs au niveau global ou dans des secteurs en difficulté, etc.. Quelles règles devront être imposées pour permettre ces souplesses tout en évitant des stratégies d'exportation des difficultés économiques chez les pays partenaires ?

### 2.3. De la fiscalité optimale

Le débat sur l'harmonisation fiscale doit donc poser le problème récurrent de la fiscalité optimale. Trois traditions se heurtent en la matière :

— pour les **microéconomistes**, la fiscalité optimale doit être jugée du point de vue de l'efficacité économique et de l'équité sociale. Certes, dans certains cas, l'impôt est nécessaire pour atteindre l'efficacité économique : c'est le cas de la taxation des activités polluantes ou de la surtaxation du tabac et de l'alcool. Mais les impôts « microéconomiquement utiles » ne suffisent pas et la fiscalité supplémentaire risque de décourager le travail et l'épargne, de biaiser les choix économiques, de nuire à l'efficacité économique. Il faut donc chercher une fiscalité la plus neutre possible qui minimise les pertes d'efficacité. Ces pertes, quasi inévitablement liées au financement des transferts et des dépenses publiques, plaident en faveur d'une diminution du poids du secteur public par rapport à ce qu'il serait s'il était possible d'imposer sans perte d'efficacité. Le point délicat est cependant que, dès lors que l'impôt introduit toujours, nous le verrons, des distorsions économiques, il n'est plus évident de savoir dans quel sens on doit modifier la fiscalité pour la rendre plus efficace. Généralement, les microéconomistes font l'hypothèse que les prix équilibrent automatiquement tous les marchés de sorte qu'il n'y a pas de chômage. Cette optique, utilisable pour le long terme, ne saurait être retenue sans précaution pour le court terme.

— pour les **macroéconomistes**, la fiscalité doit être jugée à l'aune de ses effets pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques. Le problème, par exemple, dans une économie en chômage et en déséquilibre extérieur, est de déterminer les causes de ces déséquilibres et dans quelle mesure la fiscalité peut contribuer à leur résorption : de façon générale il s'agit d'utiliser la fiscalité pesant sur les ménages pour obtenir un niveau de demande compatible avec l'équilibre extérieur et celle pesant sur les entreprises pour favoriser l'emploi, la compétitivité et l'investissement créateur de capacités de production. La fiscalité doit pouvoir être rapidement modifiée en fonction de la situation conjoncturelle.

— pour les **fiscalistes**, il faut tenir compte de la facilité de collecte de l'impôt, de la difficulté de le frauder, de son caractère indolore ou psychologiquement supportable. C'est ainsi que ceux-ci préfèrent les vieux impôts aux impôts nouveaux, les impôts simples aux impôts compliqués, les impôts perçus au niveau des entreprises à ceux perçus au niveau des ménages (car il y a moins d'entreprises que de ménages), qu'ils préfèrent les impôts indirects aux impôts directs, qu'ils préfèrent taxer les plus-values réalisées aux

plus-values latentes, qu'ils répugnent à taxer les loyers fictifs, qu'ils préfèrent beaucoup d'impôts à taux relativement faibles à et à larges assiettes peu d'impôts à taux élevés, qu'ils aiment les impôts prélevés à la source, qu'ils préfèrent les taxes que les entreprises payent quand elles font des bénéfices ou quand elles vendent à celles qu'elles payent quand elles emploient ou investissent, etc.

Le point de vue des fiscalistes, qui a sans doute plus influencé la fiscalité existante que les deux autres, a cependant ses limites : les entreprises se lassent de jouer le rôle de collecteurs d'impôts ; les impôts indirects font monter les prix et perdre de la compétitivité ; refuser de taxer les plus-values latentes aboutit à freiner les transactions, les agents ne voulant pas être imposés sur les plus-values qui apparaissent alors ; les impôts simples ont des défauts par exemple corriger les effets de l'inflation sur l'amortissement des entreprises en autorisant des amortissements accélérés, plutôt qu'en autorisant l'indexation de ceux-ci, ne revient pas au même quand le taux d'inflation varie.

#### **2.4. Les incidences économiques de la fiscalité**

Nous avons vu que les différents pays européens se différencient à la fois par le poids de leur fiscalité et par la structure de celle-ci. Pour mieux discuter les problèmes que pose l'harmonisation, il faut d'abord s'interroger sur la répercussion et l'impact économique des différents types d'impôts : la fiscalité prélève des ressources mais, ce faisant, elle modifie le comportement des agents, entreprises ou ménages, soumis à l'impôt. La question est complexe, car, soumis à un impôt, un agent va réagir, automatiquement ou consciemment, de façon à transférer à d'autres cette charge : les entreprises peuvent augmenter leurs prix, les consommateurs se détourner de certains produits, les travailleurs réclamer des augmentations de salaires, etc.. Cela va entraîner des réactions en chaîne. Qui paie donc en dernière analyse et quelles en sont les conséquences économiques ? Comment organiser le système fiscal de manière à en minimiser les conséquences nuisibles à l'activité économique ? Ces problèmes ont donné lieu à une immense littérature<sup>1</sup>.

Pour étudier les conséquences économiques de divers types d'impôts, nous aurons recours par la suite à une approche en trois étapes : la première est une analyse macroéconomique de court terme, de type keynésien, qui suppose que les entreprises répercutent plus ou moins leurs coûts dans leurs prix, que les salaires sont plus ou moins

---

<sup>1</sup> Pour une présentation synthétique de ces analyses, voir Atkinson et Stiglitz (1980).

indexés sur les prix, que l'économie connaît du sous-emploi, etc.. Il s'agit alors de voir dans quelle mesure les déséquilibres de court terme sont accentués ou réduits par les modifications de fiscalité envisagées. La deuxième est une approche de long terme : une fois les déséquilibres résorbés, par exemple parce que le chômage aura fait baisser le salaire réel, que le taux de change se sera adapté, quel est l'effet de la modification étudiée ? Enfin, dans la troisième approche, nous étudierons la possibilité de coupler des modifications de la fiscalité avec des variations imposées des salaires de façon à éviter des effets néfastes à court terme de réformes utiles à long terme. Nous énoncerons en particulier trois théorèmes d'équivalence qui permettent de montrer la quasi-identité, soit à long terme, soit dès le court terme moyennant quelques précautions, de diverses ressources fiscales. Pour la mise en œuvre concrète d'une réforme, c'est bien sûr la première, ou éventuellement la troisième approche qui sont utiles : l'expérience montre que les déséquilibres macroéconomiques sont très longs à se résorber. Pour les comparaisons internationales, nous le verrons, la deuxième et la troisième approches sont par contre utiles : s'il est possible de changer sans coût ni conséquences importantes à long terme, la structure de la fiscalité, c'est que les différences ont peu d'importance.

a) Il existe un impôt qui ne donne lieu à aucune distorsion et aucun effet pervers ; malheureusement, il est pratiquement impossible de le mettre en œuvre. Ce serait un **impôt par capitation** portant sur les personnes<sup>2</sup>, éventuellement en tenant compte de leurs capacités *ex-ante*, mais indépendamment de leur travail ou de leur épargne effectifs : les individus plus capables, plus intelligents par exemple, devraient payer plus, qu'ils travaillent ou non. L'impôt accroîtrait au lieu de freiner l'ardeur au travail : une personne dont on estimerait qu'elle a la capacité de gagner un revenu de 30 000 F par mois devrait payer un impôt de 10 000F par mois, quel que soit son revenu effectif, au lieu d'être imposée au taux de 33,3 % ; de la sorte, cette personne recevrait bien la totalité des fruits de son travail dès qu'ils dépassent 10 000 F, au lieu de n'en recevoir que 66,7 % (et même beaucoup moins dans un système d'impôt progressif). Mais un tel impôt serait difficile à mettre en œuvre (comment mesurer les capacités *ex ante* ; les individus auraient intérêt à cacher leurs capacités) et apparaîtrait peu équitable (comme le montrent les difficultés actuelles de Mme. Thatcher avec la *poll tax* ). De ce fait, la quasi-totalité des impôts existants frappent l'activité effective, diminuent la rémunération nette de celle-ci et donc peuvent avoir des effets désincitatifs.

---

<sup>2</sup> Et aussi, éventuellement, sur l'usage des biens non reproductibles : matières premières, terres agricoles, etc..

Retenons toutefois cet argument. Il justifie en particulier la coexistence d'un impôt sur le revenu du capital et d'un impôt sur le capital, ce dernier ayant l'avantage d'inciter les propriétaires à en tirer le maximum de revenu donc à l'utiliser de manière la plus efficace possible au lieu, éventuellement, de se contenter d'en jouir sans le faire fructifier.

b) **L'impôt sur le revenu des ménages** est l'impôt le plus naturel. Il met bien en valeur les arbitrages sociaux entre consommations publiques et privées. Il permet une prise en compte fine de la situation, personnelle ou familiale, de chacun ; c'est le seul qui puisse être progressif et tenir compte de l'ensemble des revenus perçus. En contrepartie, il est transparent (donc plus difficilement supporté psychologiquement) ; il nécessite un important appareil de recouvrement et de contrôle. Sur le plan de l'efficacité économique, il faut tenir compte des réactions des ménages qui peuvent être de trois ordres :

— réduire leur offre de travail, ce qui provoquerait une baisse de la production si l'économie se trouvait en situation de plein-emploi. Dans la réalité, cet effet semble très marginal. Sur le plan théorique, une hausse des impôts provoque deux effets contradictoires : l'*effet revenu* qui incite les individus à travailler plus pour maintenir leur pouvoir d'achat, l'*effet substitution* qui les incite à travailler moins en raison de la baisse de la rémunération nette du travail. Seul l'effet revenu interviendrait si l'impôt était un impôt par capitation. L'effet substitution provoque une perte d'efficacité économique : imaginons que nous soyons au plein-emploi, que l'Etat augmente de 100 les dépenses publiques et l'impôt sur le revenu ; du coup, certains travailleurs renoncent à travailler et la production est réduite de 50 : le coût des dépenses publiques est alors de 150 et non de 100 ; les 50 représente le coût de la perte d'efficacité due à l'impôt. Malheureusement, l'importance de ces deux effets est difficilement mesurable et leur résultante ambiguë. Les études empiriques ne décèlent en général pas d'effet de la rémunération du travail sur l'offre globale de travail qui semble davantage liée soit à des facteurs sociologiques ( les jeunes femmes envisagent de moins en moins le statut de femme au foyer), soit à la situation sur le marché du travail (un taux de chômage élevé décourage des actifs potentiels de chercher un emploi) ; un faible effet est parfois constaté pour les femmes mariées. De plus, en situation de sous-emploi, augmenter l'offre de travail ne semble pas devoir être la préoccupation essentielle, d'autant plus que les personnes qui sont ainsi à la frontière de l'activité et de la non-activité, sont généralement peu qualifiées professionnellement, donc appartiennent à une couche de population où le taux de chômage est déjà relativement fort. Reste le cas, dont l'importance est difficile à évaluer empiriquement, des catégories d'individus fortement taxés marginalement, dont les compétences seraient rares et qui pourraient choisir d'émigrer.

— réduire leur épargne dans la mesure où l'impôt sur le revenu frappe les revenus du capital, donc réduit la rentabilité de l'épargne. En période de forte inflation, le nominalisme de la fiscalité aboutit souvent à des taux confiscatoires de prélèvements sur les intérêts reçus. Si l'inflation est de 10 %, un taux d'intérêt nominal de 12 % ne correspond qu'à une rémunération réelle de 2 %, un taux d'imposition de 33 % sur les intérêts nominaux fait passer la rémunération réelle à -2 % : soit un taux d'imposition de 200 %. Mais là aussi, l'impact de la rémunération de l'épargne sur le taux d'épargne est ambigu : l'effet substitution, qui amènerait à renoncer à épargner pour consommer tout de suite puisqu'épargner est devenu moins rentable, est contrecarré par l'effet revenu, qui incite à épargner plus pour maintenir le pouvoir d'achat dont on disposera dans les périodes futures. Imaginons un individu qui désirerait, ayant reçu une somme de 1 000, la dépenser en dix ans de façon uniforme : si le taux d'intérêt réel net d'impôt est nul, il peut dépenser 100 la première année ; s'il est de 5 %, il peut dépenser 123 F. Son épargne initiale est donc plus faible.

Empiriquement, il apparaît que l'épargne n'est absolument pas sensible à sa rémunération, donc en particulier à sa fiscalité : le taux d'épargne est très bas aujourd'hui alors que les taux d'intérêt réels sont relativement élevés ; c'était le contraire en 1975.

— réclamer des augmentations de salaires. Dans ce cas, la charge serait transférée aux entreprises puis aux consommateurs. Cet effet ne semble pas observé en France.

Au total, l'impôt sur le revenu est économiquement approprié, du moins tant que les taux atteints ne semblent pas confiscatoires et ne provoquent pas de révoltes des contribuables comme ce fut le cas dans les pays scandinaves.

Pour qu'il puisse tenir compte de la situation de chacun, l'impôt sur le revenu doit être calculé par rôle, donc avec un décalage important par rapport au revenu, ce qui est gênant pour les finances publiques et pour la stabilisation conjoncturelle. Aussi dans les pays où il a un poids important dans les recettes publiques, un système d'acompte permet qu'il soit perçu à la source, quitte à être régularisé après. Ceci devrait être généralisé dans les pays de la CE où son poids devrait augmenter. Même si le prélèvement à la source de provoquer les revendications salariales compensatrices.

**c) Les impôts généraux sur la consommation** ont un impact différent selon le degré d'indexation des salaires.

— Si les salaires ne sont pas indexés sur les prix à la consommation, il s'agit d'un impôt sur les ménages, qui se différencie par cinq caractéristiques de l'impôt sur le revenu : il est obligatoirement proportionnel à la consommation et est donc moins efficace comme instrument de redistribution ; par contre, il ne frappe pas l'épargne ; l'épargnant est gagnant même quand ultérieurement il décide de consommer son épargne. En effet, imaginons un ménage qui a un revenu de 100 à la période 1 et veut le répartir également entre sa consommation à la période 1 et à la période 2. Le taux d'intérêt est de 5 %. S'il existe un impôt sur le revenu au taux de 20 %, il lui reste un revenu de 80, il peut consommer 40,8 à la première période et épargner 39,2. Il reçoit 2 d'intérêts, sur lesquels il paye 0,4 d'impôt ; il peut alors consommer 40,8 à la seconde période. S'il existe un impôt à la consommation équivalent, au taux de 25 %, le niveau de prix est alors de 1,25 ; il peut consommer 51,2 à chaque période, soit 41 en pouvoir d'achat. La différence entre 41 et 40,8 correspond à son économie d'impôt sur son épargne. L'impôt sur la consommation a l'avantage d'être plus facile à collecter que l'impôt sur le revenu : il y a moins d'entreprises que de ménages. Une fois en place, il est totalement invisible pour le contribuable. Par contre, son installation provoque une hausse permanente du niveau des prix.

— Si les salaires sont indexés sur les prix, toute hausse du taux de l'impôt à la consommation se traduira par une hausse de l'inflation ; à court terme, le fardeau sera réparti entre les entreprises et les ménages, selon la capacité des entreprises à augmenter leurs prix et celle des travailleurs à obtenir des hausses de salaires. A plus long terme, la croissance du chômage provoquée par les pertes de compétitivité et le ralentissement de l'investissement fera diminuer le salaire réel et la charge sera supportée intégralement par les ménages. Ce processus est long et pénible. Durant la phase transitoire, le coût relatif du travail par rapport à celui du capital est accru ce qui incite les entreprises à choisir des techniques de production plus capitalistiques et nuit à l'emploi. On le voit, il est nuisible macroéconomiquement d'augmenter les impôts à la consommation dans un pays où les salaires sont indexés.

**d) Les impôts spécifiques à la consommation** se justifient par des considérations de deux ordres. Soit il s'agit d'intégrer dans les prix les coûts que la consommation de certains produits fait peser sur la collectivité : c'est le cas de la surtaxation des tabacs, de l'alcool, de l'essence ; cela est alors tout à fait justifiable du point de vue microéconomique. La hausse de telles taxes peut normalement être

compensée par des baisses de taxes soit générales, soit portant sur des produits dont l'Etat désire au contraire encourager la consommation : il n'y a pas alors de risques d'effets inflationnistes néfastes. Soit il s'agit de surtaxer des produits qui sont massivement importés et dont la demande est très sensible aux prix : c'est injustifiable sur le plan de l'efficacité microéconomique, mais peut être utile pour un pays qui connaît des difficultés d'équilibre extérieur, qui ne peuvent être résolues par une dévaluation en raison par exemple d'une forte et rapide indexation des salaires aux prix qui ferait vite perdre l'avantage de compétitivité apporté par la dévaluation.

e) Dans la CEE, il n'y a plus d'impôt général à la consommation. Celui-ci a été remplacé par une TVA, qui a la particularité d'être remboursée aux entreprises non seulement sur leurs consommations intermédiaires mais aussi sur leur investissement. L'impôt général à la consommation s'est révélé difficilement praticable en raison de l'impossibilité de distinguer les achats finals qui devraient être taxés, des achats des entreprises qui devraient ne pas la payer. D'où, une alternative : ou bien tous les agents payent la taxe, qui devient donc une taxe en cascade, et qui n'est donc pas neutre à la longueur du circuit de production-distribution, ou bien elle est remboursée aux seules entreprises : c'est le principe de la TVA. Mais, cette TVA est-elle bien neutre sur le choix des entreprises entre capital et travail, comme ses promoteurs le souhaitaient ?

Plus généralement, on peut se poser la question de qui paye les impôts indirects. Cela a-t-il un sens de penser que la TVA est payée par les consommateurs, les impôts sur les sociétés et les cotisations employeurs par les entreprises, les cotisations salariés par les travailleurs ? Pour étudier cela, nous allons comparer 6 impôts : la taxe à la consommation, la taxe sur les salaires, la taxe sur le capital, la TVA actuelle, une vraie TVA, où seule la TVA sur amortissements est déductible et l'impôt sur les sociétés. On se placera dans deux cas de figures : dans le premier, les salaires seront rigides et les prix répercuteront immédiatement la taxe. Dans le second, les salaires et les prix de production s'adapteront lentement. Le premier est celui qu'avaient en tête les promoteurs de la TVA, le second est plus réaliste.

On suppose qu'une entreprise produit un bien qu'elle vend au prix  $q = 1$ , à l'aide d'une unité de travail rémunérée au salaire  $w = 0,8$  et d'une unité de capital, dont le taux d'usure est de 10 %. Elle fixe son prix avec un objectif de taux de profit de 10 %. Au départ, il n'y a pas d'impôt. Le prix à la consommation,  $p$ , égale  $q$ . Le gouvernement introduit une taxe qui doit lui rapporter 1 % de la production.

**a) Taxe à la consommation ou TVA actuelle.**

— salaire rigide, prix flexibles : le prix à la consommation augmente de 1,25 %. Le salaire réel baisse d'autant. Le prix de production ne bouge pas. Le coût relatif capital/travail n'est pas modifié.

— salaire et prix visqueux : l'indexation partielle des salaires aboutit *ex post* à une inflation plus forte (1,6 %). Le salaire réel diminue moins et le coût relatif du travail augmente. La mesure n'est donc plus neutre (tableau 1).

**1. Impact d'une hausse des impôts d'un montant équivalent à 1 % du PIB  
(avec salaires partiellement indexés)**

En %

	TVA actuelle	Taxe sur les salaires	Taxe sur le capital ou IS	Vraie TVA
Prix à la consommation	1,6	0,7	0,7	1,5
Salaire	0,8	0,35	0,35	0,75
Salaire réel	- 0,8	- 0,35	- 0,35	- 0,75
Coût relatif travail/capital	0,45	0,9	- 4,7	- 0,2
Taux de profit (en points)	- 0,35	- 0,7	- 0,7	- 0,4

**b) Taxe sur les salaires.**

— salaires rigides, prix flexibles. Le prix de production augmente de 1,25 %. Le salaire réel baisse d'autant. Mais ici le coût relatif capital/travail n'est pas modifié.

— salaires et prix visqueux. L'indexation partielle des salaires et des prix aboutit à un partage de la charge entre travailleurs et entreprises. Le taux de profit diminue fortement. Le coût relatif du travail augmente. La différence avec le cas précédent provient essentiellement du fait que maintenant la répercussion de la taxe est plus lente ; l'inflation est donc plus faible mais la hausse de la fiscalité est payée davantage par les entreprises et moins par les salariés.

**c) Taxe sur le capital ou impôt sur les sociétés**

— salaires rigides, prix flexibles. Le prix de production augmente de 1,25 %. Le salaire réel baisse d'autant. Le coût relatif capital/travail n'est pas modifié.

— salaires et prix visqueux. L'indexation partielle des salaires et des prix aboutit à un partage de la charge entre travailleurs et entreprises identique au cas précédent. Le taux de profit diminue pareillement. Le coût relatif du travail diminue fortement.

*d) Vraie TVA .*

— salaires rigides, prix flexibles. Le prix de production augmente de 0,14 %, le prix à la consommation de 1,25 %. Le salaire réel diminue de 1,25 %. Le coût relatif travail/capital diminue de 0,7 %. Cette TVA n'est pas neutre : elle rend moins avantageuse l'emploi de capital et plus celui de travail.

— salaires et prix visqueux. L'inflation est forte. Mais, c'est le cas où le coût relatif capital/travail est le moins modifié.

On peut tirer plusieurs leçons de cet exercice : d'une part les impôts indirects pèsent à la fois sur les entreprises et sur les travailleurs-consommateurs. Le partage de la charge entre les deux ne dépend pas de l'assiette de l'impôt, mais des vitesses de répercussion dans les salaires et les prix. D'autre part, les impôts tendent à déformer la combinaison optimale capital/travail pour l'entreprise : la taxe sur les salaires et à un degré moindre la TVA actuelle, favorisent l'usage du capital ; la taxe sur le capital et à un degré moindre une vraie TVA, favorisent l'usage du travail. En période de chômage, les secondes sont préférables aux premières. De ce fait, un impôt du type de la taxe professionnelle qui repose à la fois sur le capital et le travail n'est pas si absurde qu'on le prétend et en tout cas moins que les cotisations employeurs ou la TVA.

Imaginons, comme cas extrême, que les entreprises n'aient jamais de choix entre des techniques de production qui incorporent plus ou moins de travail ou de capital et qu'elles fixent leurs prix en tenant compte à la fois du coût du capital et du coût du travail : dans ce cas, toutes ces formes de fiscalité sont équivalentes. A court terme, elles pèsent à la fois sur les entreprises et les travailleurs ; à long terme, elles sont prélevées entièrement sur les travailleurs.

Notons enfin qu'un impôt portant sur les bénéfices plutôt que sur les ventes, et plus encore plutôt que sur les facteurs de production, peut apparaître préférable aux entreprises. Certes, dans un monde sans incertitude, ces impôts seraient identiques mais en situation d'incertitude sur la rentabilité d'une embauche ou d'un investissement, l'entreprise qui a une certaine aversion pour le risque préférera un impôt dépendant de ses ventes, ou mieux de ses profits, à un impôt assis sur ses dépenses. Imaginons, pour

illustrer ceci, qu'une entreprise embauche un travailleur à un salaire de 100, sachant qu'il aura une production qu'elle vendra pour 150 avec 90 % de chance ; qu'elle ne vendra que pour 100 avec 10 % de chance. Si l'Etat taxe de 10 % l'emploi du travailleur, l'impôt de l'Etat est sûr, le profit de l'entreprise est de 40 avec une chance de 90 %, de - 10 avec une probabilité de 10 %. Si l'Etat met une taxe à 6,9 % la valeur ajoutée de l'entreprise, le profit de l'entreprise est de 39,65 avec une chance de 90 % ; de - 6,9 avec une chance de 10 %. Enfin, si l'Etat taxe à 22,2 % le profit des entreprises, le profit après impôt de l'entreprise est de 39,4 avec une chance de 90 %, de 0 avec une chance de 10 %. Dans les trois cas, l'espérance d'impôt et de profit est la même, mais le risque se répartit différemment entre entreprises et Etat : l'impôt sur les bénéfices est le plus avantageux pour l'entreprise, avant la TVA puis les impôts sur les facteurs.

f) **L'impôt direct sur le bénéfice des sociétés** a plusieurs justifications, la première étant qu'il permet de contrôler les autres impôts que doivent payer les entreprises. En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices distribués, sa justification pourrait être qu'il permet de frapper à un taux plus élevé des revenus basés sur l'exploitation de rentes de situation, mais cela nécessiterait qu'il ne frappe que la rémunération supplémentaire de l'actionnaire par rapport aux créanciers. De plus, comment distinguer la rente de situation de la récompense de la prise de risque ? Aussi, est-il souhaitable que la généralisation de l'avoir fiscal le transforme en simple crédit pour l'impôt sur le revenu. Pour les bénéfices non distribués, il frappe l'enrichissement des actionnaires qui, sinon, n'aurait été atteint que lors d'une éventuelle taxation des plus-values boursières. Il permet aussi de toucher les dirigeants de la firme qui souvent sont autonomes par rapport aux propriétaires. Par contre il a le défaut d'inciter à l'abattement puisque les intérêts sont déductibles des bénéfices imposables par rapport aux autres formes d'impôts frappant les entreprises, il a le mérite d'inciter à l'emploi puisqu'il augmente le coût relatif du capital, et à l'investissement puisque l'Etat partage alors les risques que l'entreprise prend. Une économie caractérisée par un fort impôt sur le bénéfice et de faibles cotisations sociales a théoriquement un niveau d'emploi supérieur à celui d'une économie sans impôt sur le bénéfice mais de fortes cotisations sociales.

Pour conclure, un système fiscal optimal doit combiner l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation. Le premier est plus difficile à faire supporter psychologiquement, mais il est plus juste. Il est d'autre part macroéconomiquement coûteux d'augmenter les taux de TVA : à court terme les entreprises supportent une part du fardeau si les salaires sont indexés sur les prix et la TVA telle qu'elle est actuellement nuit spécifiquement à l'emploi. Par ailleurs, asseoir une partie de la fiscalité des entreprises sur leur capital ou leurs bénéfices se justifie en période de chômage.

## 2.5. Cotisations sociales et fiscalité

a) **Les cotisations sociales des assurés** (salariés ou non-salariés) sont macroéconomiquement proches de l'impôt sur le revenu. Elles sont perçues à la source, donc sensibles à la conjoncture, ce qui est utile : il n'est pas étonnant qu'elles soient élevées dans un pays comme la France où l'impôt sur le revenu est perçu avec de grands délais.

Mais, nécessairement proportionnelles au salaire, ne tenant pas compte de la situation globale des individus, ne frappant pas les revenus du capital, elles sont moins efficaces comme instrument de redistribution. De plus elles peuvent plus facilement donner lieu à revendications salariales compensatrices puisque tous les travailleurs se retrouvent face à elles dans la même situation.

Bien sûr, les cotisations salariés sont justifiées quand elles ont comme contrepartie des prestations proportionnelles aux salaires (vieillesse, chômage, revenus de remplacement en cas de maladie). Par contre, le financement de certaines prestations de solidarité ou de redistribution par les seuls revenus d'activité apparaît peu justifié : si chaque famille a droit aux prestations familiales, pourquoi celles-ci seraient-elles assises sur les seuls salaires ? Si chaque individu a droit aux mêmes prestations maladie (hors revenu de remplacement), pourquoi les cotisations maladies seraient-elle assises sur les revenus d'activité et non sur la totalité du revenu ? Le système danois, où les prestations de solidarité sont payées par l'impôt sur le revenu, apparaît donc plus juste que le système français, où elles sont souvent financées par des cotisations. Dans la pratique, cependant, la différence est faible : les cotisations sociales frappent les revenus des entrepreneurs individuels, moins certes que ceux des salariés, mais cela est dû en grande partie à la fraude et à l'évasion fiscale qui concernent autant les impôts que les cotisations sociales. L'impôt permettrait de toucher éventuellement les revenus du capital, mobiliers ou immobiliers, et les retraites. La principale différence entre impôt sur le revenu et cotisations salariés reste que les secondes sont proportionnelles aux salaires, le premier est progressif et tient compte de la situation familiale du salarié et de ses autres ressources : l'impôt sur le revenu est plus redistributif.

*Premier théorème d'équivalence* : On peut, du jour au lendemain, transformer des cotisations salariés en impôt sur le revenu prélevés à la source.

Cela ne serait même pas perçu au niveau de l'entreprise ou du travailleur. Ces cotisations pourraient être utilisées par exemple pour financer le système de prestations

maladie en nature. Cela montre d'une part qu'il est actuellement injuste que celui-ci ne soit financé que par les cotisations et d'autre part, qu'on ne peut comparer les systèmes d'impôt sur le revenu sans tenir compte du poids des cotisations salariés.

**b) Les cotisations sociales des entreprises sont une absurdité économique. Elles aboutissent à faire croire que l'on peut faire financer des prestations sociales par les entreprises, donc au détriment de l'investissement et de la compétitivité.**

En effet, quand le gouvernement augmente les cotisations sociales, sans toucher le salaire brut, l'impact est différent à court terme (et pour nous, macroéconomistes, le court terme dure longtemps) selon que ce sont les cotisations salariés ou les cotisations employeurs qui sont augmentées. Une hausse des prestations sociales financée par une hausse des cotisations salariés n'a aucun impact macroéconomique (en négligeant un impact éventuel sur l'offre de travail des ménages). Par contre, si elle est financée par une augmentation des cotisations employeurs, l'impact macroéconomique est le même que celui d'une hausse des salaires : inflation à court terme, hausse de la consommation, pertes de compétitivité, effet douteux sur l'activité. A moyen terme, les pertes de compétitivité et de profit se traduisent par une baisse de l'emploi, donc une hausse du chômage qui fait progressivement baisser le salaire. A long terme, la hausse des cotisations employeurs est payée par les salariés, mais cela a été acquis au prix d'une période transitoire de chômage.

Dans la quasi-totalité des pays de la CE, le vieillissement de la population et le poids croissant des dépenses de santé rendront nécessaire une hausse des prestations sociales, donc des cotisations. Si ce sont les cotisations salariés ou l'impôt sur le revenu qui augmentent, cette hausse n'a aucun impact macroéconomique. Si ce sont les cotisations employeurs, cela implique qu'à moyen terme, le salaire brut progresse moins vite, donc cela accroît le « taux de chômage naturel », c'est-à-dire le taux de chômage compatible avec la stabilité de la répartition salaire-profit. Au niveau macroéconomique, il est donc préférable d'éviter les hausses de cotisations employeurs.

Ceci est également plus rationnel au niveau microéconomique. La hausse des dépenses de santé devrait résulter d'un arbitrage conscient de l'ensemble des ménages entre les dépenses de santé d'une part, les dépenses de tabac, d'alimentation, de vêtements, etc., d'autre part ; les ménages ne doivent pas avoir l'illusion que les premières sont payées par les entreprises, les secondes par eux-mêmes. De même l'arbitrage entre âge de la retraite, montant des prestations, niveau des cotisations doit être fait par les salariés, sans que ceux-ci puissent croire que leur retraite peut être payée, sans

impact sur leur salaire, par les entreprises. Cet argument ne joue pas quand les prestations dépendent, plus ou moins, du comportement des entreprises, c'est-à-dire pour les prestations accident du travail et chômage.

*Deuxième théorème d'équivalence* : On pourrait du jour au lendemain, sans aucun impact, transformer des cotisations employeurs en cotisations salariés ou en impôts sur le revenu. Par exemple, le gouvernement peut décider de supprimer les cotisations employeurs en décidant que les salaires bruts augmentent d'un montant équivalent et soit en augmentant d'autant les cotisations salariés, soit en instaurant un impôt sur le revenu prélevé à la source.

Cela montre bien que les cotisations employeurs sont un impôt sur les salaires, lui aussi injuste s'il finance des dépenses d'intérêt général, comme les prestations familiales en France. Cela illustre aussi la difficulté des comparaisons internationales sur les « charges qui pèsent sur les entreprises ». Les cotisations employeurs devraient donc être également prise en compte lorsque l'on compare le poids de l'impôt sur les ménages.

Un système efficace et rationnel impliquerait ainsi que les prestations sociales soient financées par les seuls ménages et non pas par les entreprises, par les cotisations des actifs concernés pour financer les prestations d'assurance pure, par l'impôt sur le revenu pour les prestations de solidarité. A l'avenir, les hausses de prestations pourraient être financées selon cette grille d'analyse ; le passé pourrait être apuré en suivant les règles proposées dans nos théorèmes d'équivalence.

### *c) Troisième théorème de quasi-équivalence*

Nous nous proposons de montrer ici qu'en économie fermée, rien ne distingue la TVA des cotisations sociales employeurs<sup>3</sup>.

Soit  $Q$ , le vecteur des prix de production,  $P$  le vecteur des prix à la consommation,  $A$  la matrice des consommations intermédiaires,  $w$  le taux de salaire,  $c$  le taux de cotisations employeurs,  $t$  le taux de TVA. On a :

$$Q = w (1 + c) L + A Q + (r + \delta) K Q \text{ et } P = (1 + t) Q$$

---

<sup>3</sup> On s'inspire ici de Sterdyniak et Villa, 1984.

$$D'où P = w (1 + t) (1 + c) L + A P + (r + \delta) K P$$

Un transfert entre cotisations sociales employeurs et TVA tel que  $(1 + c) (1 + t)$  reste fixe ne modifie donc pas le niveau des prix à la consommation donc le salaire réel, ni le coût relatif capital/travail et donc le choix des techniques de production.

Supposons, pour fixer les idées, que  $\Delta t / (1 + t) = -\Delta c / (1 + c) = 4 \%$ . Le taux de TVA de 18,6 % passe à 23,3 % tandis que le taux des cotisations employeurs passe de 38 % à 32,7 %. Le produit total des deux taxes représente toujours 63,7 % de la masse des salaires bruts. Le niveau des prix à la consommation dépendant du produit  $(1 + c) (1 + t)$ , n'est pas affecté par la mesure ; donc *a priori* les salaires ne doivent pas varier. Par contre, la mesure doit s'accompagner d'une baisse de 4 % des prix à la production (c'est-à-dire des prix hors taxes), puisque les charges salariales sont réduites d'autant.

La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif du capital et du travail : le coût du travail baisse de 4 %, mais le prix des biens d'équipement varie comme le prix à la production (puisque l'investissement ne supporte pas de TVA) et baisse également de 4 %. La mesure n'incite pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital : elle est neutre quant à la substitution capital/travail.

Elle ne modifie pas non plus la situation relative des branches très capitalistiques et des branches de main-d'œuvre : les branches qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement ; un transfert de l'une à l'autre ne leur est pas favorable. Non seulement globalement mais aussi pour chaque produit, la baisse des cotisations des employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Il n'y a donc pas d'effet sectoriel à attendre.

Notre démonstration suppose que les divers taux de TVA varient proportionnellement ; elle néglige certains aspects de la réglementation actuelle (la TVA non déductible sur les produits pétroliers, le régime particulier de l'agriculture, le plafonnement d'une partie des cotisations employeurs, etc.). Pour certains secteurs économiques, il n'y aurait pas exacte compensation. Cela dépendrait des modalités précises de la réforme et, *a priori*, n'aurait pas d'impact macroéconomique prévisible.

Il faut aussi considérer que la mesure réduit durablement de 4 % le niveau relatif du profit et des prix des biens d'équipement par rapport aux salaires et aux prix des biens de consommation. Le taux de profit ne varie pas, ni le pouvoir d'achat du profit exprimé en

biens capitaux, mais le profit de même que les cours de bourse dans la mesure où ceux-ci sont déterminés par les profits anticipés, baisse de 4 %. En régime permanent, cela n'a pas d'importance si, pour chaque agent, le montant des revenus issu des profits est égal au montant des dépenses en biens d'équipement. Ceci n'est pas tout à fait vrai : la mesure nuit aux ménages qui vivent de leurs dividendes. Elle a une conséquence néfaste importante : elle se traduit pour les entreprises par un alourdissement du poids de leur endettement ; le profit des entreprises et la valeur de leur capital baissent immédiatement de 4 %, alors que la valeur de leur endettement ne varie pas. La mesure pèse d'autant plus fortement sur les entreprises que celles-ci sont plus endettées, un profit plus bas devant rembourser une dette et des frais financiers inchangés. Pour dire les choses autrement, les entreprises dont le profit est utilisé à rembourser un investissement passé subissent une perte, car elles ne peuvent augmenter leur prix, du fait de la concurrence des entreprises dont le capital a été acquis depuis la réforme et donc payé à un prix plus bas.

4) Mais, nous dira-t-on : « la TVA se différencie économiquement des cotisations employeurs en ce qu'elle est remboursable à l'exportation et qu'elle pèse sur les importations ; un transfert entre l'une et l'autre améliorerait ou dégraderait durablement la compétitivité de l'économie qui l'entreprendrait ». Nous ne le pensons pas, car il faut distinguer, en économie ouverte, l'impact immédiat des effets à moyen terme. Imaginons donc une hausse de la TVA compensée par une baisse des cotisations employeurs.

A court terme, le salaire nominal est fixe. La mesure provoque immédiatement une baisse de 4 % des coûts salariaux des entreprises du pays considéré. Faisons l'hypothèse simplificatrice que toutes les entreprises répercutent intégralement la baisse de leurs coûts dans leurs prix. Cette baisse entraîne une amélioration de la compétitivité sur les marchés extérieurs et sur le marché intérieur. Sur le marché national, pour les biens qui ne supportent pas la TVA, le prix des produits importés est stable tandis que celui des produits nationaux baisse. Quant aux biens qui supportent la TVA, leur prix augmente de 4 %, s'il s'agit de produits importés, reste stable s'il s'agit de produits nationaux. Les salariés subissent donc une perte de pouvoir d'achat dû au renchérissement du prix des produits importés. L'amélioration de la compétitivité ne provient pas d'un miracle : elle n'est que la contrepartie de cette baisse du pouvoir d'achat des salaires. Dans l'immédiat, elle profite aux acheteurs étrangers de produits nationaux et aux acheteurs nationaux de biens qui ne paient pas la TVA (donc aux entreprises). Contrairement à une idée naïve, la TVA ne permet pas de faire supporter à l'étranger des charges que les cotisations employeurs feraient supporter à des agents nationaux.

Mais les salaires sont indexés sur les prix. Au fur et à mesure qu'ils incorporent les hausses de prix, le gain initial de compétitivité tend à s'annuler. A moyen terme, lorsque les salariés ont récupéré leur pouvoir d'achat, ce gain disparaît : les prix de production sont revenus à leur niveau initial et les prix à la consommation ont augmenté de 4 %. Tout se passe comme dans le cas d'une dévaluation. La production est transitoirement plus forte tant que la compétitivité reste améliorée. Les effets favorables de la réforme envisagée, comme ceux d'une dévaluation, n'existent et ne perdurent que s'il est possible de faire baisser le pouvoir d'achat du salaire. Plus vite les salaires suivent les prix, moins durable est l'impact.

*Troisième théorème de quasi-équivalence* : On peut, sans beaucoup d'impact macroéconomique, transformer des points de cotisations sociales employeurs en points de TVA à condition de réévaluer du même montant. Sans modification de parité, la quasi-équivalence n'est vraie qu'à long terme.

On voit donc que des pays comme le Danemark et l'Irlande qui ont des TVA relativement importantes mais très peu de cotisations employeurs pourraient faire sans coût, un transfert de l'une à l'autre. A l'inverse, en Italie, une baisse des cotisations employeurs compensée par une hausse de la TVA serait aussi indolore qu'inefficace. Par contre, la France combine les problèmes d'une forte TVA et de fortes cotisations sociales employeurs.

*A priori*, une harmonisation de la TVA contrebalancée par des mouvements des cotisations sociales se traduirait donc à court terme par des pertes de compétitivité pour le Danemark et l'Irlande ; des gains pour l'Italie. Mais ceci est facilement évitable ; il suffirait que le Danemark (ou l'Irlande) au moment où il baisse son taux de TVA de  $\Delta t$  dévalue de  $\Delta t / (1 + t)$  pour que la mesure y soit pratiquement indolore et inefficace ; ni pertes ni gains de compétitivité à court ou à long terme, pas d'impact sur le niveau des prix à la consommation. Pour les biens de consommation produits nationalement, la hausse des cotisations sociales employeurs compense exactement la baisse du taux de TVA ; pour les biens de consommation importés, la dévaluation est compensée par la baisse du taux de TVA ; le prix des biens d'investissement augmente de façon identique qu'ils soient produits nationalement, en raison de la hausse des cotisations sociales, ou importés, en raison de la dévaluation. Cette hausse n'encourage pas la substitution capital/travail car elle est compensée par celle de la masse salariale due aux cotisations sociales. Le prix des biens exportés est stable en monnaie étrangère puisque dévaluation et hausse des cotisations employeurs se compensent. De même, l'Italie devrait réévaluer de

façon similaire (bien qu'il soit permis de penser que ce pays pourrait profiter de l'occasion pour obtenir de façon occulte des gains de compétitivité).

**On voit qu'il ne faut pas exagérer l'importance des différences de structures fiscales ni dramatiser le coût de leur réduction.**

## 2.6. Une illustration de l'impact de la différence des systèmes fiscaux

Nous allons maintenant présenter un exemple chiffré pour illustrer l'impact de la différence des systèmes fiscaux. Nous comparerons la situation de 4 pays :

- A ne connaît que l'impôt sur le revenu.
- B ne connaît que les cotisations salariés.
- C ne connaît que les cotisations employeurs.
- D ne connaît que la TVA.

Dans chaque pays, il existe un seul bien qui sert à la fois à la consommation, aux dépenses publiques et à l'investissement. Il est produit à l'aide d'une unité de travail et d'une unité de capital. Le taux de dépréciation du capital est de 10 %. Le niveau des prix à la consommation est de 1. Les ménages désirent épargner, et plus précisément avoir un patrimoine égal à 75 % de leur revenu. Les entreprises acceptent un endettement égal à 30 % de leur capital. L'équilibre macroéconomique nécessite un déficit public égal à 20 % du PIB. On suppose que le taux d'intérêt est de 10 %.

a) **Dans le pays A, n'existe que l'impôt sur le revenu.** Le taux de profit est de 5 % ; le taux de salaire de 0,85. Le niveau des prix vaut bien 1 puisqu'il est déterminé par :  $p = w + p(\delta + \pi)$  avec  $\delta = 10\%$  ,  $\pi = 5\%$ . Les comptes des agents sont :

<i>Ménages</i>		<i>Administrations</i>					
Salaires	85	Impôt sur le revenu	30	IR	30	Prestations	15
Prestations	15	Consommation	70	FBCF		FBCF	15
Intérêts	5	Epargne	5	Intérêts		Intérêts	2
				Solde		Solde	- 2
<i>Entreprises</i>							
Production	100	Salaires	85				
Profit	12	Intérêts	3				
		FBCF	15				

b) **L'économie du pays B** est identique à celle du pays A, si ce n'est que l'impôt sur le revenu n'existe pas et qu'il est remplacé par des **cotisations sociales salariés**. Prix, salaires bruts, profit sont identiques. La seule différence avec l'économie A est que, avec une assiette un peu plus faible, le **taux des cotisations sociales salariés** est de 35,3 % contre 33,3 % pour le taux d'impôt sur le revenu. Les salariés sont légèrement perdants, les bénéficiaires d'intérêts nettement gagnants.

<i>Ménages</i>				<i>Administrations</i>	
Salaires	85	CSS	30	CSS	30
Prestations	15	Consommation	70	Prestations	15
Intérêts	5	Epargne	5	FBCF	15
				Intérêts	2
				Solde	- 2
<i>Entreprises</i>					
Production	100	Salaires	85		
Profit	12	Intérêts	3		
		FBCF	15		

**L'économie du pays C** est identique à celle du pays B, si ce n'est que les cotisations sociales salariés sont remplacées par des **cotisations employeurs**. Prix, masse salariale, profit sont identiques. Le salaire brut vaut alors 0,55. Les comptes des agents sont :

<i>Ménages</i>				<i>Administrations</i>	
Salaires	55	Consommation	70	CSE	30
Prestations	15	Epargne	5	Prestations	15
Intérêts	5			FBCF	15
				Intérêts	2
				Solde	- 2
<i>Entreprises</i>					
Production	100	Salaires bruts	55		
Profit	12	Cotisations employeurs	30		
		Intérêts	3		
		FBCF	15		

d) Dans le pays D, existe comme seul impôt une TVA. Il faut alors distinguer le niveau des prix à la consommation,  $p$ , et le niveau,  $q$ , des prix de production et des prix de la FBCF des entreprises. Pour que la TVA rapporte 30, il faut un taux de TVA de 55 %. Dans ce cas, on a  $p = 1$ ,  $w = 0,55$ ,  $q = 0,65$ . Le taux de profit reste de 5 %. Le PIB vaut maintenant 95 au lieu de 100. Le rapport entre le prix du travail et le prix du capital reste le même : les entreprises ne sont donc pas incitées à changer de techniques de production. Comme le prix relatif du capital par rapport au prix du PIB est plus bas, les entreprises acceptent moins de s'endetter. Pour restaurer l'équilibre macroéconomique, il est nécessaire que le déficit public augmente : dans les pays A, B et C, le PIB vaut 100, la dette des entreprises 30, la dette publique 20. Dans le pays D, la dette des entreprises est de 20, la dette publique de 30, le PIB de 95. Les comptes des agents sont :

<i>Ménages</i>				<i>Administrations</i>		
Salaires	55	Consommation	70	TVA 30	Prestations	15
Prestations	15	Epargne	5		FBCF	15
Intérêts	5				Intérêts	3
					Solde	- 3
<i>Entreprises</i>						
Production	65	Salaires bruts	55			
Profit	8	FBCF	10			
		Intérêts	2			

Un des problèmes que pose un fort taux de TVA est qu'il dévalorise le capital des entreprises, ce qui limite leur capacités d'endettement.

Nos quatre économies ont donc les mêmes caractéristiques bien qu'elles diffèrent fortement en apparence. En particulier, il serait absurde de considérer que les entreprises du pays C supportent une charge de 30 (les cotisations employeurs) qui nuirait à leur compétitivité par rapport à celles des pays A et B (où cette charge serait supportée par les ménages) ou à celle du pays D (où elle serait supportée par les consommateurs). Dans le pays D, la part des profits et de l'investissement dans le PIB semble plus faible (10,5 % au lieu de 15 %), la part des ménages plus forte (74 % au lieu de 70 %) mais c'est une erreur d'optique due à la moindre valeur des biens capitaux.

Si ces pays ont des échanges commerciaux, le taux de change qui assure une égalisation des compétitivités est de  $1FA = 1FB = 1FC = 0,65 FD$ . Dans ces conditions, le PIB du pays D vaut 146 en termes de monnaie du pays A et est donc, mais toujours en apparence, plus fort que celui des autres pays. Imaginons que ces pays importent et exportent pour 20 en termes de prix à la consommation. Dans le pays D, ces importations et exportations sont valorisées pour 13,5 : le rapport Export/PIB semble n'être que de 0,14 contre 0,2 dans les pays A,B ou C.

Il n'y a aucun problème d'harmonisation entre les pays A et B. Ceux-ci peuvent modifier le montant des dépenses publiques et celui des impôts sans modifier le niveau de leurs prix. En régime permanent, il n'y a pas de problèmes d'harmonisation avec le pays C, mais, si celui-ci augmente le montant de ses impôts, le niveau de ses prix est plus ou moins affecté, selon le degré d'indexation des salaires ; à terme, il est toujours nécessaire, pour rétablir l'équilibre, que son taux de change soit déprécié. Il y a un problème, même en régime permanent, avec le pays D dans la mesure où, au taux de change qui assure l'égalité des compétitivités en termes de prix à la production, le niveau des prix est plus élevé en D, ce qui peut donner lieu à détournement de trafic de la part des particuliers ou des agents qui ne récupèrent pas la TVA. Si le pays D augmente son taux de TVA, il n'y a pas de problème si les salaires ne sont pas indexés ; si les salaires sont indexés, là aussi, le déséquilibre créé nécessite une modification des taux de change.

## 2.7. Quelles leçons pour l'harmonisation ?

*Grosso modo*, dans un monde où les capitaux sont mobiles, ce sont les travailleurs-consommateurs qui, à long terme, payent la totalité des impôts : la hausse des impôts sur les entreprises se traduit en effet par des hausses de prix qui, soit font baisser directement le salaire si celui-ci n'est pas indexé, soit engendrent un mécanisme de pertes de compétitivité et de réduction de l'accumulation qui fait progressivement chuter le salaire du fait de la hausse du chômage. Il faut apporter, cependant, deux correctifs à ce résultat : les impôts spécifiques atteignent directement les producteurs et les consommateurs du bien concerné ; les impôts qui modifient le coût relatif capital/travail ne sont pas neutres, ni à court ni à long terme. Imaginons par exemple une réforme fiscale qui ne touche pas la masse des charges pesant sur les entreprises mais augmente le coût relatif du capital : elle est nuisible à long terme dans la mesure où elle décourage les entreprises d'investir dans des techniques de production capitalistiques : dans une hypothétique situation de long terme caractérisée par le plein-emploi, la production serait donc plus basse. Par contre, si la situation courante est caractérisée par un chômage important, cela est favorable puisque les entreprises vont choisir des techniques de production utilisant plus de main d'oeuvre. Un effort donné d'investissement permet de créer plus d'emplois. Mais, des pays peuvent

avoir des structures fiscales très différentes quant aux impôts sur les produits, sur le travail, sur le revenu des ménages, quant aux cotisations sociales sans que cela ait d'importance macroéconomique tant que ces différences sont compensées par des différences de niveaux de salaires, et à long terme c'est automatiquement le cas.

Le problème de l'harmonisation se pose à quatre niveaux :

— L'harmonisation de la fiscalité des facteurs mobiles, soit essentiellement des placements financiers, doit être réalisée obligatoirement, mais ses conséquences en masse sont faibles.

— Le délicat problème des détournements de trafics pour les pays voisins qui ont des taux de TVA et d'accises différents et veulent supprimer le contrôle de douane, est lui aussi est, somme toute, marginal, moyennant certaines précautions (chapitre 8).

— Dans des économies très ouvertes sur l'extérieur, il est nuisible à court-moyen terme d'augmenter un impôt qui se répercute, directement ou indirectement, sur les prix (cotisations employeurs, TVA, etc), même si à long terme ce genre d'impôt est le mieux supporté une fois que toutes ses conséquences inflationnistes et dépressives ont été absorbées. Ce problème n'est ni nouveau, ni spécifique à la construction européenne, même si la plus grande ouverture des frontières et l'objectif d'unification monétaire le rend plus apparent. Mais, nous avons vu qu'augmenter ce genre d'impôt est nuisible macroéconomiquement : il faudra donc l'éviter à l'avenir, ce qui signifie que les hausses de prélèvements éventuellement nécessaires ne devraient porter que sur les prélèvements directs sur les ménages, ce qui n'ira pas sans poser des problèmes d'ordre socio-politique. Par contre, dans la mesure où les différences de fiscalité se sont répercutées dans des différences de taux de salaire, il n'est pas nécessaire d'apurer le passé, c'est-à-dire d'égaliser les taux d'imposition indirecte.

— Enfin, on peut souhaiter pour des raisons extra-économiques, pour préparer une unification progressive des politiques budgétaires et sociales, aller vers une convergence des structures fiscales et parafiscales en Europe. En utilisant les techniques décrites dans nos trois théorèmes d'équivalence, cela peut être réalisé sans impact macroéconomique et avec relativement peu d'impacts microéconomiques : on peut ainsi aboutir à une situation d'unification des taux de TVA et de cotisations sociales en Europe ; les différences nécessaires entre les taux de prélèvements obligatoires étant concentrées au niveau de l'impôt sur le revenu ou des cotisations travailleurs. Une telle harmonisation a un grand défaut : elle suppose beaucoup de modifications institutionnelles pour un gain final nul. Par exemple, la France baisserait ses taux de TVA, ses taux de cotisations employeurs, augmenterait d'autant le taux de salaire brut, dévaluerait du montant de la baisse des taux de TVA et augmenterait l'impôt sur le revenu en le prélevant à la source : de sorte que les

prix, la compétitivité et le salaire net après impôt seraient inchangés. Le Danemark créerait des cotisations employeurs pour remplacer une partie de sa TVA, en dévaluant en même temps, etc. Quel pays entreprendrait de telles opérations compliquées pour le seul plaisir d'une harmonisation formelle ? Par ailleurs, on peut concevoir que sous couvert d'harmonisation, on entreprenne des opérations qui ne seraient pas neutres ; par exemple, supprimer en France les cotisations patronales pour les prestations familiales et augmenter en contrepartie l'impôt sur le revenu sans modifier le salaire brut ; ou baisser les taux de TVA et là aussi augmenter l'impôt sur le revenu. De telles opérations, qui augmenteraient le revenu des entreprises au détriment de celui des ménages, peuvent se justifier (meilleure compétitivité des entreprises françaises, nécessité du financement de l'effort d'investissement), mais par d'autres raisons que les nécessités de l'harmonisation. Il serait souhaitable qu'elles aillent en priorité dans un sens favorable à l'emploi : donc, d'abord alléger les cotisations sociales employeurs, avant la TVA (surtout quand il s'agit de produits massivement importés) et avant l'impôt sur les sociétés.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

ATKINSON A. B. et J. E. STIGLITZ, 1980 : *Lectures on Public Economics*, Londres, MacGraw Hill.

STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1984 : « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ? », *Observations et diagnostics, Revue de l'OFCE*, n° 6, janvier.

**CHAPITRE 3**  
**LES OBJECTIFS DE L'HARMONISATION**

En dehors des quelques secteurs dans lesquels la compétence communautaire est d'ores et déjà acquise (agriculture, charbon, acier...), la stratégie retenue en matière d'intégration européenne consiste à privilégier l'abolition des barrières aux échanges, tout en minimisant les transferts de souveraineté à l'échelon supranational communautaire. En particulier, la décision prise en 1985 de lever, à terme, toutes les barrières légales à la mobilité des biens, des capitaux et des personnes ne prévoit pas de confier aux autorités communautaires compétence sur les décisions publiques qui affectent les choix privés concernant la localisation géographique des activités économiques. Il s'agit donc, à ce stade du processus d'intégration, de concilier la plus grande unification possible des marchés avec le degré le plus élevé possible d'autonomie et de souveraineté des Etats membres.

### **3.1. La problématique de l'harmonisation**

C'est dans ce contexte que se pose le problème de l'harmonisation. Elle concerne, *a priori*, l'ensemble des législations, dans la mesure où les décisions économiques des agents privés sont influencées par le contexte juridico-légal. Mais la fiscalité, qui affecte directement les prix relatifs et les revenus, apparaît comme un domaine prioritaire de l'harmonisation : le risque est, en effet, de voir se développer, avec l'accroissement de la mobilité des biens et des personnes, des pratiques privées d'arbitrage fiscal entre les différentes juridictions nationales. De telles pratiques, qui consistent à choisir la localisation géographique des activités économiques en fonction de considérations purement fiscales, sont indésirables à double titre : elles nuisent à l'efficacité économique en provoquant un gaspillage de ressources, dépensées dans la recherche des avantages fiscaux, et en induisant une affectation géographique inefficace des ressources ; elles se traduisent par une évasion fiscale et limitent, de ce fait, l'autonomie des Etats en matière de choix collectifs.

Parmi les rôles de la fiscalité qui ont été précédemment analysés, le choix qui a été fait de préserver la plus grande souveraineté nationale compatible avec l'intégration complète des marchés concerne principalement trois aspects : les exigences de financement d'un ensemble de consommations collectives, de biens et de services publics, qui demeure, pour l'essentiel, à la discrétion de chacun des Etats membres et présente, actuellement, une certaine diversité ; les options en matière de redistribution des revenus, qui elles aussi, en dehors des transferts inter-régionaux s'opérant dans le cadre de la politique régionale communautaire, demeurent de la compétence nationale ; les choix tutélaires des Etats. Le principe démocratique fondamental — pas de taxation sans représentation — exige que les spécificités nationales soient respectées aussi longtemps

que les compétences en ces matières n'ont pas été explicitement confiées à un organe supranational représentatif, donc souverain, et qu'en particulier les choix nationaux ne soient pas dictés par ceux des Etats voisins.

L'harmonisation fiscale apparaît, dans ces conditions, non pas comme la détermination d'un système optimal au regard d'un seul objectif bien précis, mais comme la recherche du meilleur compromis possible entre les impératifs économiques dictés par l'intégration des marchés et la libre circulation, d'une part, et les exigences d'autonomie des Etats membres en matière de choix fiscaux d'autre part. Il est clair, en effet, que le seul système fiscal qui permette d'éliminer *complètement* les distorsions dans la localisation géographique des activités est un système *totalelement unifié* à l'échelle européenne. Mais, comme le prouve, à une moindre échelle, la relative diversité des prélèvements obligatoires locaux dans les Etats unitaires et plus encore dans les Etats fédéraux existants, un degré non négligeable d'autonomie et d'hétérogénéité fiscales est compatible avec l'intégration complète des marchés. Le but de l'harmonisation, telle qu'elle est conçue actuellement, est donc de concilier *la plus grande souveraineté* des Etats membres en matière fiscale avec *la minimisation des distorsions géographiques* induites par les différences internationales de fiscalité.

Dans la mesure où chaque type d'impôt a une incidence spécifique, les choix d'harmonisation doivent être discutés impôt par impôt. Le degré d'uniformisation devra, selon les principes que nous venons de poser, être dicté par l'ampleur probable des distorsions qu'engendrerait le maintien des différences actuelles, ampleur qui est, elle-même, fonction de la mobilité géographique de l'activité qui supporte l'impôt et des modalités spécifiques du prélèvement, qui peuvent donner lieu à des pratiques d'évasion ou de fraude plus ou moins massives. Une place à part doit cependant être faite, dans cette discussion, aux implications du rôle conjoncturel de la fiscalité et, plus généralement, aux implications de l'intégration des marchés et d'une éventuelle unification monétaire quant au maniement conjoncturel de l'instrument budgétaire et fiscal : la question du degré de décentralisation fiscale compatible avec une union monétaire, et celle du degré souhaitable, au regard des objectifs nationaux, méritent un traitement spécifique dès le stade de l'analyse des objectifs de l'harmonisation, même si le problème général de la structure souhaitable des finances publiques européennes ne sera étudié qu'ultérieurement (chapitre 11).

### 3.2. Les principes généraux de la fiscalité

En préambule à une discussion détaillée des impératifs particuliers que dicte, pour chaque type d'impôt, l'intégration des marchés, il est bon de rappeler un certain nombre des principes généraux qui doivent inspirer tout système fiscal. Ces principes étant plus ou moins contradictoires, chaque système fiscal national réalise un compromis entre ces différentes exigences, compromis dont la nature spécifique reflète théoriquement la pondération que les citoyens affectent, dans leurs préférences, à chacun des objectifs visés. Parmi ces principes, les plus importants sont, dans un ordre qui ne correspond pas nécessairement à celui que retiennent les citoyens d'un pays donné :

— *la transparence, la simplicité et l'applicabilité* : en dehors de considérations psychologiques, qui pourraient justifier une certaine opacité des systèmes fiscaux pour des raisons d'acceptabilité, ces trois vertus sont, évidemment, désirables en soi, indépendamment des orientations que l'on choisit de donner au système. Il convient cependant de noter que la plupart des autres objectifs incitent à s'écarter, à des degrés divers, des systèmes les plus satisfaisants selon ces critères. Inversement, le principe de réalisme qu'implique la notion d'applicabilité, par exemple, oblige à écarter de nombreuses solutions qui pourraient paraître souhaitables du point de vue des autres objectifs, tels l'équité ou la progressivité.

— *l'équité* : l'équité horizontale consiste à traiter également les contribuables qui sont dans les mêmes circonstances économiques. Le principe, qui vaut particulièrement pour l'imposition des revenus — des personnes ou des sociétés — subit, en pratique, de nombreuses entorses du fait des soucis tutélaires qui inspirent la fiscalité dans tous les Etats. L'équité verticale consiste à faire contribuer chacun en fonction de ses *capacités contributives*, ce qui, nous le verrons quand nous discuterons de la structure de l'impôt sur le revenu, est susceptible d'interprétations variées.

— *la neutralité* : le système fiscal ne devrait pas affecter, sans motif justifié, les choix économiques des agents privés.

— *la minimisation des distorsions des incitations* : toute forme d'imposition non forfaitaire altère le système d'incitations auxquelles sont soumis les agents privés. Le respect de ce principe, également violé par les interventions de nature tutélaire, doit s'entendre comme le souci d'établir des impôts qui, étant donné les priorités retenues en termes de niveau des recettes et autres, nuisent aussi peu que possible à l'efficacité

économique. L'arbitrage dépend donc essentiellement de l'ampleur empirique des distorsions introduites.

— *la redistribution* : il s'agit de faire en sorte que les prélèvements, nets des prestations, atténuent les inégalités économiques inter-personnelles. Le poids de cet objectif est clairement variable selon les pays et selon les époques. Sa mise en œuvre entraîne nécessairement une violation de plusieurs des principes précédemment énoncés.

— il en va de même des *objectifs tutélaires*, qui peuvent être très divers (contrôle de la pollution, consommations jugées dangereuses — tabac, alcool... — , encouragement de l'épargne et orientation de son placement, etc.).

— enfin, le maniement de la fiscalité ayant des conséquences macroéconomiques, il existe aussi des *objectifs conjoncturels*, conduisant également à des entorses éventuelles aux principes précédents.

Etant donné la problématique de l'harmonisation fiscale qui a été exposée plus haut, les choix souverains des Etats membres quant au dosage approprié de ces différents objectifs doivent être respectés autant que possible, l'harmonisation ne visant qu'à minimiser les distorsions internationales qui risqueraient de résulter de choix divergents.

### **3.3. Harmoniser ou rationaliser ?**

Ces principes étant posés, il n'en reste pas moins que le système fiscal d'un pays à un moment donné est le résultat d'une série de modifications ponctuelles, plus ou moins profondes, du code initialement adopté, l'adéquation entre ce système et les priorités qu'il est censé traduire n'étant pas toujours assurée. Dès lors, le processus d'harmonisation ne saurait être conçu comme un simple exercice d'alignement des pratiques de chacun des Etats sur la moyenne communautaire des impôts que l'on souhaite uniformiser. Lorsqu'un impôt paraît meilleur qu'un autre, au regard des différents principes énoncés, il est souhaitable que tous s'en inspirent. Et, dans la mesure où la nécessité d'harmoniser certains impôts oblige à modifier sensiblement la structure des prélèvements obligatoires des Etats membres, elle pourrait être l'occasion pour chacun d'eux de remettre le système fiscal national en meilleure conformité avec les objectifs qu'il est censé atteindre. La structure fiscale constitue, en effet, un tout dont les parties sont interdépendantes, puisque les défauts de certains impôts au regard de tel ou tel des principes généraux énoncés plus haut sont souvent compensés par l'existence d'un autre impôt qui y remédie en partie. Réduire fortement certains impôts, au nom de l'harmonisation, sans reconsidérer

l'ensemble du système fiscal risque de déséquilibrer la structure des prélèvements en l'éloignant des objectifs visés.

Le processus d'harmonisation devrait donc être mis à profit pour réformer les différents systèmes nationaux, en visant leur rationalisation et, dans toute la mesure du possible, leur simplification et l'élimination, ou du moins la réduction, des impôts dont les caractéristiques apparaissent les moins souhaitables au regard des principes généraux, sans exclure l'augmentation de ceux que l'on est droit de considérer comme de « bons » impôts selon ces mêmes principes.

### **3.4. Le champ de l'harmonisation**

En l'absence d'unité politique européenne et d'une souveraineté supranationale reconnue, il convient de laisser aux Etats membres le libre choix du niveau et de la nature des consommations collectives et des prestations sociales, de même que, dans la mesure du possible, des sources de leur financement. Ne doivent être harmonisés que les impôts pour lesquels le maintien de disparités importantes risquerait d'induire des distorsions substantielles dans les mécanismes de marché.

#### **3.4.1. Quels prélèvements harmoniser ?**

a) Il n'est pas souhaitable d'harmoniser les prélèvements dont l'impact est principalement sur les **revenus des ménages** : l'impôt sur le revenu des personnes et les cotisations sociales salariés doivent demeurer à la discrétion des Etats nationaux.

La suppression des barrières douanières, l'instauration de la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux, l'élargissement de la liberté d'établissement des activités en Europe devraient se traduire par une plus grande facilité des échanges commerciaux entre les pays membres et par une plus grande mobilité des biens, des entreprises et des capitaux. La mobilité des personnes ne devrait pas, quant à elle, s'accroître sensiblement ; il est du moins peu probable, étant donné les barrières linguistiques, culturelles et autres, qu'elle soit massivement guidée par des considérations d'ordre fiscal. L'analyse économique suggère en effet que la décision de localisation géographique des personnes pourrait être sensible aux incitations fiscales, *toutes choses égales par ailleurs* ; mais c'est loin d'être le cas, et les transferts de résidence dans un pays voisin pour raisons fiscales continueront vraisemblablement de ne concerner qu'une frange très étroite de la population des différents Etats membres de la CE, les écarts de rémunérations brutes étant, dans la plupart des cas, supérieurs aux différences de fiscalité

directe. Seuls les personnes dont les revenus sont très élevés et, dans certains cas, les frontaliers sont, en pratique, susceptibles de se livrer à l'arbitrage fiscal dans le choix de leur résidence ; l'abolition des frontières ne devrait pas modifier profondément la situation actuelle.

b) Il n'en va pas, *a priori*, de même pour les entreprises : dans de nombreuses productions, il est possible de choisir la localisation géographique des activités. La décision d'implantation est alors, en partie, déterminée par le souci de minimiser les coûts de production et de maximiser le rendement net anticipé de l'investissement. Dans les cas où les activités sont difficilement délocalisables mais où les produits sont vendus sur des marchés exposés à la concurrence étrangère, les prélèvements qui pèsent sur les coûts de production introduisent, lorsqu'ils diffèrent d'un pays à l'autre, des distorsions dans les conditions de concurrence. Deux catégories principales de prélèvements obligatoires ont un impact direct sur les coûts de production : ceux qui accroissent le coût du travail (**cotisations sociales employeurs** et impôts assis sur les salaires ou la main-d'œuvre, notamment) et ceux qui affectent le coût des consommations intermédiaires (essentiellement les **accises**, mais pas, en général, la TVA qui, payée sur les achats des entreprises, est déductible lorsque l'entreprise est assujettie). Cependant si les salaires tendent à être indexés sur les prix, la **TVA** est assimilable aux prélèvements sur les salaires (voir chapitre 2) et influence donc indirectement la compétitivité. A long terme, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, les écarts de niveaux de salaires peuvent compenser ces différences de fiscalité, de sorte que des pays installés depuis longtemps dans des systèmes différents peuvent commercer sans distorsion majeure ; mais à court-moyen terme, toute modification du niveau de la fiscalité indirecte dans un des pays se répercute obligatoirement sur l'activité de ses partenaires. Il pourrait donc se révéler nécessaire de procéder à une certaine harmonisation **des modifications** de ces deux types de prélèvements.

c) En outre, toutes les entreprises, qu'elles soient ou non exposées à la concurrence sur les marchés de leurs produits, se font concurrence pour le financement, en particulier sur le marché des fonds propres ; dans la mesure où les marchés financiers seront plus étroitement intégrés à l'intérieur de la Communauté, le rendement net de l'investissement devrait tendre à s'égaliser pour les actionnaires. Dans ces conditions, le maintien de différences **d'impôts sur les bénéfices** des sociétés risquerait de provoquer une insuffisance d'investissement dans les pays où le taux effectif d'imposition des bénéfices serait le plus élevé ; même si les différences de poids de cet impôt peuvent elles aussi être compensées par des différences de niveaux de salaires, cela n'en introduirait pas moins **des distorsions dans la répartition géographique des investissements**. Par ailleurs, les

entreprises multinationales, qui disposent du choix de leur siège social et d'une certaine marge de manœuvre pour délocaliser leur profit sans avoir à déplacer physiquement leurs installations de production (grâce, en particulier, à la manipulation des prix de transfert entre établissements et filiales), seront incitées à faire apparaître les profits comptables dans les pays où l'impôt sur les bénéfices est le moins lourd, s'adonnant ainsi à l'évasion fiscale.

De plus, les modalités de l'impôt sur les bénéfices des sociétés peuvent introduire des distorsions dans le choix de la nature des investissements (équipements, bâtiments...), donc dans la localisation géographique des types d'activités, et des distorsions dans les choix de financement des entreprises (endettement ou fonds propres) (voir chapitre 7). Toutes ces raisons militent en faveur d'une harmonisation des impôts sur les bénéfices des sociétés, d'une extension du système de l'avoir fiscal sur les dividendes et d'une unification des systèmes de taxation des bénéfices rapatriés ou versés à l'étranger.

c) Dans un contexte de forte mobilité des **capitaux** et d'unification monétaire, l'harmonisation des conditions de concurrence entre les différentes places financières et entre les institutions financières et organismes de placements implique certainement une convergence des réglementations et une harmonisation des modes d'imposition des transactions mobilières et des intermédiaires (banques, entreprises d'assurance et OPCVM notamment). Au contraire, il n'est pas, en théorie, indispensable, ni même souhaitable, d'harmoniser les impôts sur les revenus de placements des ménages, qui devraient être traités, dans chaque pays, comme les revenus provenant des autres sources. Mais en l'absence d'harmonisation de ces impôts, l'évasion et la fraude seraient fortement encouragés, dans la mesure où les contrôles sont difficiles et où certains pays se refusent à lever le secret bancaire et à collaborer aux recoupements nécessaires à une imposition effective de ce type de revenus selon la nationalité du détenteur. C'est donc pour des raisons pratiques qu'il faudra se résoudre à harmoniser les impôts sur les placements mobiliers des ménages : une harmonisation négociée aboutissant à un taux minimum prélevé à la source étant préférable au taux zéro auquel risque d'aboutir l'absence actuelle d'accord.

d) Ce sont des raisons du même ordre qui pourraient inciter à une certaine harmonisation des **impôts indirects** (TVA et accises). Toutefois, l'ampleur probable des détournements de trafics de marchandises est *a priori* faible et il existe, pour de nombreux produits, des possibilités relativement simples de limiter l'évasion, à condition d'adopter une forme adéquate d'harmonisation (voir chapitre 8).

### 3.4.2. *Quel degré d'harmonisation ?*

Harmoniser ne signifie pas uniformiser. Les chapitres consacrés aux différents impôts s'efforceront de le montrer plus en détail, mais on peut, d'ores et déjà, illustrer la variété potentielle des degrés d'harmonisation à l'aide de quelques exemples concernant certains des prélèvements pouvant être concernés et s'inspirant de la situation observée dans les Etats fédéraux — Etats-Unis notamment <sup>1</sup>.

Si elle est jugée nécessaire, l'harmonisation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés se traduira certes par un resserrement de la fourchette des taux ; mais ceux-ci ne devront pas être strictement égaux : dans le cas américain, des écarts d'environ sept points existent entre les taux d'imposition pratiqués par les différents Etats (McClure, 1989), sans que cela semble susciter de problèmes de délocalisation plus aigus que dans les Etats unitaires. En revanche, pour éviter de distordre les décisions d'implantation du siège social et d'inciter les entreprises ayant des unités de production dans plusieurs Etats à manipuler leurs comptes pour faire apparaître les bénéfices dans les zones les plus faiblement imposées, le calcul de l'impôt est fondé sur le bénéfice global de la société, sa répartition entre les différents sites étant réalisée au prorata du chiffre d'affaire, des immobilisations et/ou de l'emploi dans chaque Etat concerné. Une harmonisation de même nature pourrait être envisagée dans le cas européen ; elle réduirait sans doute les incitations à l'évasion fiscale, mais elle obligerait à une grande coopération entre les services fiscaux des Etats membres (voir chapitre 7) et nécessiterait que l'on généralise le système de l'avoir fiscal sur les dividendes.

Concernant les impôts sur les revenus de placements mobiliers des ménages, les exigences de la coopération des services fiscaux seront probablement plus grandes encore si l'on souhaite maintenir une diversité d'imposition désirable du point de vue de l'équité interne des prélèvements sur les revenus de différentes sources. Les tendances observées un peu partout à la défiscalisation de ces revenus semblent indiquer que l'alignement vers le bas pourrait être la règle, à brève échéance, pour cette catégorie d'impôts (voir chapitre 5).

Pour ce qui est, enfin, de la fiscalité indirecte sur les produits, des solutions conciliant la persistance d'écarts substantiels sur de nombreux produits, des coûts de

---

<sup>1</sup> La forte mobilité des personnes qui existe dans les Etats fédéraux constitués de longue date fait que le parallèle ne s'applique pas aux impôts sur les revenus des personnes, qui sont, pour l'essentiel, prélevés par le gouvernement fédéral. Voir le chapitre 10 et la fiche « Etats-Unis ».

contrôle raisonnables et un degré acceptable de coopération entre les services fiscaux des pays membres sont envisageables tant pour la TVA que pour les accises (voir chapitre 8).

### **3.5. Harmonisation par le marché ou harmonisation négociée ?**

Certains — le gouvernement britannique notamment — sont hostiles au processus d'harmonisation négociée entre Etats et lui préfèrent l'« harmonisation par le marché » : laissons à celui-ci le soin de pénaliser les Etats qui refuseraient d'aligner leur fiscalité sur celle de leurs voisins dans les domaines où une harmonisation serait économiquement justifiée ; leur base fiscale se rétrécira d'elle-même, par délocalisation spontanée des transactions, des activités et des capitaux, ce qui les incitera à adopter une fiscalité plus conforme à la norme. Une telle hostilité à l'égard de l'harmonisation négociée est inspirée par une pensée ultra-libérale, qui regarde avec méfiance les « collusions » entre gouvernements, ligués contre le marché pour en extraire les recettes fiscales les plus élevées possibles.

L'harmonisation par le marché n'est pas acceptable, précisément parce qu'elle a toutes chances de donner lieu à une concurrence fiscale entre Etats membres, comme on peut déjà l'observer, pour certains impôts assis sur les bénéfices des sociétés ou leurs coûts de production, dans certains pays (l'Irlande notamment) ou entre les collectivités locales en France (exemptions de taxe professionnelle, par exemple). En l'absence de limite contraignante à la baisse des taux d'imposition, une telle concurrence fiscale ne pourrait aboutir qu'à l'exonération totale de tous les facteurs mobiles, les activités et facteurs immobiliers supportant seuls le poids de la fiscalité : le choix serait alors entre une réduction drastique des dépenses publiques et la pratique de taux exorbitants sur les facteurs et les transactions « captifs », ce qui ne serait ni équitable ni efficient. Aussi est-ce avec sagesse que la démarche de la Commission a été de recommander, chaque fois qu'un accord d'harmonisation négociée semblait peu probable, l'adoption de taux minima d'imposition qui fixeraient les bornes d'une concurrence fiscale potentiellement destructrice.

### **3.6. Harmonisation et politiques conjoncturelles**

Les conséquences macroéconomiques des modifications de la fiscalité et, plus généralement, de la politique budgétaire, en font un instrument privilégié de la régulation conjoncturelle. Or le débat autour de l'harmonisation se déroule dans un contexte d'intégration croissante des marchés et de progrès probables sur la voie de l'union économique et monétaire. Alors que les Etats membres envisagent de transférer à une

autorité supranationale l'intégralité de leur souveraineté monétaire, la question de la souveraineté fiscale revêt une importance particulière en l'absence d'une autorité budgétaire et fiscale communautaire d'un poids suffisant pour influencer la conjoncture européenne. L'intégration croissante des marchés entraîne inéluctablement une perte d'efficacité des politiques budgétaires et fiscales nationales en matière de régulation conjoncturelle nationale, du fait de la plus grande dilution des effets macroéconomiques. Pour les mêmes raisons, les effets externes imposés aux partenaires se trouvent accrus. De plus, l'harmonisation limite nécessairement la marge de manœuvre des gouvernements nationaux, puisqu'ils ne disposeront plus, pour un éventuel maniement conjoncturel, que des seuls impôts non harmonisés. Pourtant l'abandon, au profit du niveau supranational, de l'instrument monétaire devrait inciter les autorités nationales à avoir davantage recours à la politique budgétaire et fiscale à des fins conjoncturelles.

Faute d'un budget communautaire représentant une part non négligeable du PNB européen, la responsabilité première de la stabilisation appartiendrait, dans la Communauté, à la banque centrale européenne qui gèrera la politique monétaire, et à l'ensemble des gouvernements nationaux disposant de l'essentiel des pouvoirs en matière budgétaire et fiscale. Il s'agirait là d'une configuration inédite : dans tous les Etats existants dans lesquels ne circule qu'une seule monnaie, même dans les Etats fédéraux, le poids relatif du budget du gouvernement central est au moins égal, sinon supérieur, à celui des des autorités locales de rang immédiatement inférieur<sup>2</sup>.

Dans ces conditions, il peut apparaître souhaitable, du point de vue national, de n'harmoniser que le strict minimum indispensable, de façon à conserver à l'échelon national un instrument de stabilisation macroéconomique relativement efficace : d'une part, en effet, les politiques budgétaires et fiscales permettent de contrecarrer les fluctuations de la demande globale ; d'autre part, on l'a vu (chapitre 2), la manipulation des taux de certains prélèvements peut se substituer à celle des taux de change pour restaurer la compétitivité des entreprises. Cependant une telle perspective n'est pas exempte de risques dans différents cas de figure. En premier lieu, si l'économie européenne est victime d'un choc global — c'est-à-dire qui affecte également l'ensemble des économies des Etats membres —, il se peut que la politique monétaire de la banque centrale européenne ne permette pas, seule, d'assurer la stabilisation ; une coordination des politiques budgétaires nationales serait alors nécessaire. Par exemple, si l'ensemble de la CE souffre d'un déficit extérieur, celui-ci peut ne pas être résorbé par la hausse des taux

---

<sup>2</sup> Voir, à ce propos, le Rapport MacDougall (CE, 1977) ; et Spaventa, Koopmans, Salmon, Spahn et Smith, 1986.

d'intérêt que la Banque centrale pourrait pratiquer puisque celle-ci ferait apprécier la parité de la monnaie commune, donc dégrader la compétitivité et accentuer le déficit extérieur : une politique budgétaire globalement restrictive serait nécessaire, mais cela demande une concertation générale. Si les gouvernements nationaux des pays membres poursuivent des objectifs similaires, la manipulation non concertée de leurs armes fiscales pourrait se traduire par des surenchères dommageables : l'absence de coordination pourrait aboutir ainsi à une baisse excessive des salaires dans les différents pays lorsque les gouvernements cherchent à restaurer la compétitivité de leurs économies, à trop de chômage s'ils veulent rétablir leur balance commerciale. Si, au contraire, les objectifs devaient être sensiblement divergents, il pourrait s'ensuivre des comportements de *free riding* (passager clandestin) : par exemple, un pays pourrait poursuivre une politique de relance budgétaire excessive puisque l'effet nocif, le déficit extérieur, ne serait ressenti qu'à l'échelle globale et qu'il jouirait particulièrement des effets favorables<sup>3</sup>. Le Rapport Delors propose une solution partielle à ce type de problèmes lorsqu'il recommande la fixation concertée de plafonds sur les déficits publics nationaux ; mais d'une part, il n'envisage que la possibilité de politiques budgétaires et fiscales trop expansionnistes, jamais la possibilité d'un biais opposé ; d'autre part, à la suite de certains types de chocs, une telle règle aboutirait à accentuer plutôt qu'à réduire les déséquilibres. (voir Le Cacheux, Mathieu, Sterdyniak, 1989).

En second lieu, les chocs macroéconomiques spécifiques à un pays ou à un groupe de pays risquent fort de donner lieu à des évolutions divergentes ou à des tensions dans un système où la politique monétaire est uniforme et les politiques budgétaires relativement indépendantes. Ces chocs divergents sont d'autant plus probables que les marchés du travail continueront de fonctionner de façon indépendante, avec des réactions différentes et des rendez-vous sociaux différents. Il n'existe alors pas, en raison du faible poids des finances publiques communautaires, contrairement au cas des Etats-nations existants, de mécanismes automatiques de transferts qui, par l'intermédiaire du budget, atténuent ou compensent les divergences régionales<sup>4</sup>. Dans ces circonstances, il est en outre à craindre que les conflits d'objectifs se traduisent, plus encore qu'en cas de choc global, par des orientations opposées des politiques budgétaires et fiscales nationales dont les conséquences seraient dommageables. Ces difficultés éventuelles mettent en lumière le caractère potentiellement instable ou du moins l'équilibre précaire d'une construction dans laquelle coexisteraient une politique monétaire unique et des politiques budgétaires et

---

<sup>3</sup> Voir la littérature sur la coordination des politiques macroéconomiques, en particulier Amalric et Sterdyniak, 1988.

<sup>4</sup> Le Rapport MacDougall (CE, 1977) insiste beaucoup sur cet aspect du problème ; voir également le Rapport Padoa-Schioppa (CE, 1986).

fiscales interdépendantes mais relativement autonomes. Il n'existe pas de solution simple à une telle situation. Nous savons en tout cas que la solution ne réside pas dans des formules automatiques, du genre plafond de déficit public. Le point important est que les décisions budgétaires et fiscales doivent être négociées, et même élaborées en commun, de façon que chacun prenne conscience des interactions de ses décisions fiscales sur le bien-être de chacun de ses partenaires. Par exemple, si tous les pays sont au plein-emploi, sauf un, il serait raisonnable que celui-ci prenne des mesures spécifiques et que les autres le laissent faire, mesures qui peuvent être de réduire ses taux de cotisations employeurs, de diminuer ses taux d'imposition du bénéfice des sociétés, tout en augmentant si nécessaire la fiscalité pesant sur les ménages de façon à limiter son déficit extérieur. Par contre, un tel arsenal serait inutile et nuisible si tous les pays sont en chômage · dans ce cas, il faut envisager une relance globale de l'activité ou une dévaluation de la monnaie commune, selon la situation de la balance extérieure globale. On le voit, dans certains cas, l'harmonisation peut conduire à des politiques divergentes.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-  MALRIC Franck et Henri STERDYNIAK, 1989 : « Interdépendance et coopération, les leçon d'une maquette », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE* n° 26.
- CE, 1977 : *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne* dit « Rapport MacDougall », Bruxelles.
- CE, 1986 : *Efficacité, stabilité et équité* dit « Rapport Padoa-Schioppa », Bruxelles.
- CE, 1989 : *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, dit « Rapport Delors », Luxembourg : OOEPEC.
- LE CACHEUX Jacques, Catherine MATHIEU et Henri STERDYNIAK, 1989 : « Un chèque en blanc pour l'Europe monétaire ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 64 bis, 16 mai.
- MCCLURE Jr Charles E., 1989 : « European Integration and Taxation of Corporate Income: Lessons from the US », in M. Gammie et B. Robinson, eds., *Beyond 1992 : A European Tax System*, IFS Commentary, n° 13.
- SPAVENTA Luigi, Lense KOOPMANS, Pierre SALMON, Bernd SPAHN et Stephen SMITH, 1986 : *The Future of Community Finance*, CEPS Papers, n° 30.

**CHAPITRE 4**  
**L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Bien qu'il représente souvent une fraction minoritaire des ressources publiques, spécialement en France, l'impôt sur le revenu est sans doute le plus important psychologiquement : le contribuable ressent directement le prélèvement fiscal sur ses revenus, au lieu que celui-ci soit masqué dans le prix des produits ou apparaisse fictivement supporté par les entreprises. L'impôt sur le revenu est le seul qui appréhende la situation d'ensemble du contribuable et permette donc une prise en compte fine de sa capacité à payer. L'impôt sur le revenu est pratiquement le seul qui soit progressif et non proportionnel, ce qui lui permet théoriquement de jouer un rôle plus important et plus précis de redistribution.

#### **4.1. Le poids de l'impôt sur le revenu dans les différents pays et ses caractéristiques**

L'impôt sur le revenu représentait en moyenne dans les pays de la CE 11,2 % du PIB en 1987. Son importance a presque doublé en valeur relative depuis 1965 : il n'était alors que de 6,1 % du PIB. La plus grande part de cette évolution s'est produite dans les années soixante-dix, avant de se ralentir dans la dernière décennie.

Autour de cette moyenne les écarts entre Etats sont importants : si dans un noyau de six pays le poids de l'impôt sur le revenu se situe en 1987 dans une fourchette de 9,5 % à 13,5 % du PIB, pour la France et la Grèce il était respectivement de 5,7 % et 4,6 % du PIB, alors qu'il représentait 25 % du PIB au Danemark et 15,1 % en Belgique.

L'impôt sur le revenu est déterminé d'après le revenu global imposable. La période d'imposition correspond dans la grande majorité des pays à l'année civile. Cependant au Royaume-Uni et en Irlande, l'année fiscale commence le 6 avril et se termine le 5 avril de l'année suivante.

Le revenu imposable est obtenu par la sommation de différents types de revenus :

— *les revenus du travail,*

— *les revenus du capital financier,*

— *les revenus des entreprises individuelles* qui comprennent les profits des professions libérales et des exploitations agricoles, industrielles ou commerciales,

— *les revenus fonciers,*

— *les revenus divers.*

En cas de pertes, celles-ci viendront s'imputer sur le revenu global du même exercice. Un report des déficits est le plus souvent possible. Néanmoins, ce principe de la

globalisation du revenu imposable en vigueur dans toute la Communauté souffre de quelques exceptions :

— Afin de limiter l'évasion fiscale, certains pays dont la France, la Belgique, la RFA limitent les possibilités d'imputation de certains déficits sur le revenu global.

— Les produits du capital financier ainsi que les plus-values en capital bénéficient souvent d'un mode d'imposition avantageux (cf chapitre suivant). Ainsi, si ces dernières sont intégrées aux autres revenus en Grande-Bretagne ou en Irlande, elles supportent un taux réduit en France et sont exonérées en RFA.

— Les loyers fictifs, c'est-à-dire le revenu implicite que tire le propriétaire d'un logement qu'il habite lui-même, ne subissent pas dans toute la Communauté le même traitement (tableau 1). Ils ne sont pas imposables en France, Royaume-Uni et RFA alors qu'ils le sont dans plusieurs pays européens (Belgique, Espagne, Italie). En ce qui concerne la France, la perte de recettes du fait de cette exemption est estimée à 7 milliards par les documents budgétaires, mais ce chiffre est sans doute très sous-évalué car le montant des loyers fictifs serait de 300 milliards en 1989 (chiffre retenu par la comptabilité nationale). La non-imposition des loyers fictifs aboutit à des injustices : un salarié contraint de quitter le logement qu'il avait acheté pour trouver un emploi ; de louer un appartement près de son nouveau travail et qui loue son ancien domicile doit de ce fait payer davantage d'impôts alors que son revenu n'a pas augmenté. Il est anormal qu'un ménage qui a hérité d'un appartement ne paye pas d'impôt de ce fait alors que sa capacité contributive est plus forte que celle d'un ménage de revenu équivalent contraint de payer un loyer. Mais, réintégrer les loyers fictifs dans l'assiette de l'impôt rendrait beaucoup moins intéressant de faire un effort d'épargne pour acquérir un logement, et apparaîtrait pour ceux qui ont fait cet effort dans le passé comme une modification inéquitable des règles fiscales.

#### 4.1. Imposition des résidences principales

Pays	Valeur locative	Déduction fiscale des intérêts pour achat résidence principale
Belgique	R et L	oui
Danemark	R et L	oui
France	L	oui (1)
RFA	non	oui (2)
Irlande	non	oui
Italie	R	oui (1)
Luxembourg	R	oui
Pays-Bas	R	oui
Espagne	R	oui
Royaume-Uni	L*	oui

*Notes :*

R = Pour l'impôt sur le revenu.

L = Pour l'impôt local.

(1) = Un montant maximum peut être déduit chaque année.

(2) = Les intérêts hypothécaires ne sont déductibles que des revenus fonciers.

\* Jusqu'à la récente réforme de la fiscalité locale (chapitre 10)

Sources : OCDE, Touche Ross et Price Waterhouse (différentes années).

#### Les assiettes

Divers allègements fiscaux permettent aux contribuables de réduire la base imposable. Ils sont de deux types : d'une part les allègements à caractère forfaitaire et d'autre part les déductions non forfaitaires. La première catégorie comprend les allègements qui sont sans lien avec les dépenses des contribuables et qui leur sont accordés automatiquement dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues par la législation. Ils peuvent prendre la forme de montants forfaitaires ou de pourcentages fixes du revenu. Ils comprennent, entre autres :

— L'abattement pour frais professionnels. Il est de 10 % des salaires en France alors que dans la plupart des pays de la CE, il est beaucoup plus faible : de l'ordre de 1 % des salaires (tableau 2).

#### 4.2. Abattements pour frais professionnels des salariés

<p><b>Belgique, Danemark, Irlande, Italie :</b> — frais réels</p> <p><b>France :</b> — 10 % du salaire, minimum 1 800 F, maximum 62 790 F</p> <p><b>RFA :</b> — 564 DM (soit 1,35 % du SMO*)</p> <p><b>Luxembourg :</b> — 30 000 F (soit 4 % du SMO)</p> <p><b>Pays-Bas :</b> — 411 florins (soit 1 % du SMO)</p> <p><b>Espagne :</b> — 2 % du salaire</p> <p><b>Grèce et Royaume-Uni :</b> — pas d'abattement</p>
--

\* SMO = salaire moyen des ouvriers.

— L'abattement dont bénéficient spécifiquement les salariés dans certains pays (tableau 3) est destiné à compenser leur moindre possibilité de fraude ou d'évasion fiscales. Là aussi, cet abattement est particulièrement fort en France (20 % du revenu net des frais professionnels) et en Espagne (où la déduction porte directement sur l'impôt). En France cet abattement porte aussi sur les retraites et sur les revenus des professions non salariées contrôlées par des centres de gestion agréés.

### 4.3. Abattement spécifique aux salariés

**Belgique :**

– de 20 à 5 % du salaire selon le niveau de celui-ci (9,4 % pour le SMO\*)

**Irlande :**

– 800 £ (7,5 % du SMO)

**Italie :**

– 552 000 £ (2,7 % du SMO)

**France :**

– 20 % du salaire net de frais, plafonné à 113 800 F

**Luxembourg :**

– 18 000 F (soit 2,5 % du SMO)

**Espagne :**

– 22 000 pesetas déduites de l'impôt (soit 4,9 % du SMO)

**Danemark, RFA, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni :**

– pas d'abattement

\* SMO = salaire moyen des ouvriers.

Dans la plupart des pays, le revenu imposable intègre uniquement la part nette du salaire net. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni où il intègre les cotisations-salariés. Au total le salarié français est celui qui bénéficie de la plus forte réduction de son assiette d'imposition du fait de l'importance des abattements proportionnels ainsi que de la déductibilité intégrale des cotisations sociales. Ainsi un ouvrier moyen célibataire percevant un salaire brut de 100 n'est-il imposable que sur un revenu de 60 en France contre 100 au Royaume-Uni, 92 en Italie et 86 en RFA.

Les déductions non forfaitaires sont des allègements fiscaux qui correspondent à des charges effectivement supportées. Les principales concernent la déduction des intérêts versés, des primes d'assurance-vie, des dons aux organismes de bienfaisance (tableau 4). Ils reflètent la volonté des gouvernements d'utiliser la fiscalité comme un moyen d'orientation de l'économie vers certains objectifs comme le développement du logement ou l'accroissement du volume de l'épargne. Ces déductions sont en général plafonnées.

#### 4.4. Principaux allègements fiscaux non forfaitaires\*

**Belgique :**

- Assurance-vie
- Prime d'assurance retraite individuelle
- Remboursement d'emprunts hypothécaires

**Danemark :**

- Intérêts versés nets de loyers imputés
- Contributions à des régimes de pensions

**France :**

- Intérêts sur emprunts pour logement principal
- Travaux d'isolation, gros travaux immobiliers, ravalement
- Assurances-vie
- Dons aux œuvres
- Frais de garde d'enfants

**Irlande :**

- Assurance-vie
- Intérêts versés

**Italie :**

- Intérêts
- Assurance volontaire

**Pays-Bas :**

- Assurance privée
- Intérêts hypothécaires moins loyers imputés
- Dons

**Espagne :**

- Intérêts hypothécaires
- Assurance-vie, décès, invalidité
- Rénovation résidence principale

**Royaume-Uni :**

- Intérêts hypothécaires
- Allocations retraite

\* Dans la plupart des cas, ces allègements sont plafonnés.

### Le traitement des couples

L'imposition peut se faire soit par foyer, soit de manière individuelle, chaque époux étant alors imposé séparément. Le mode d'imposition des couples est d'ailleurs un des problèmes épineux auxquels doivent faire face actuellement de nombreuses administrations des pays de la Communauté. D'une part, il s'agit d'éviter que les couples mariés ne soient pénalisés, ce qui est le cas si on agrège le revenu des deux conjoints et qu'on y applique sans précaution un barème progressif : un couple de deux personnes mariées paye alors toujours plus que si elles vivaient en concubinage. D'autre part, il s'agit d'éviter une surimposition du travail féminin afin de ne pas décourager l'offre de travail des femmes. Enfin, il peut sembler souhaitable que le système offre un allègement d'impôt pour un couple dont la femme ne travaille pas par rapport au célibataire ayant le même revenu ; ce point porte toutefois à discussion : doit-on subventionner une femme oisive ? La réponse est oui dans tous les pays, parce que l'on ne peut pas fiscalement distinguer une femme oisive pour convenances personnelles d'une femme qui est forcée de ne pas travailler (chômage, infirmité, etc) ou d'une femme qui ne travaille pas pour élever ses enfants. Dans plusieurs pays, une réforme est en cours quant aux modalités de taxation des couples : l'ancien système espagnol a été déclaré illégal car il pénalisait les couples mariés. Le Royaume-Uni pour sa part appliquera à partir d'avril 1990 un nouveau régime des couples mariés qui prévoit l'imposition distincte du mari et de la femme, ainsi que la suppression des dispositions fiscales qui pénalisent le mariage.

En fait, on rencontre deux régimes dans la CE (tableau 5). Le régime du quotient conjugal (France, RFA, Irlande, Luxembourg) agrège les revenus des époux mais prend en compte la capacité contributive réelle du ménage, c'est-à-dire son revenu par tête. Le revenu global est divisé par deux, l'impôt calculé multiplié par deux ; ce qui a comme effet, pour un couple marié avec deux revenus, d'aménager la progressivité du barème en taxant les revenus du couple comme deux personnes isolées, disposant chacune de la moitié du <sup>U</sup>revenu global du ménage. L'inconvénient est que si l'un des époux gagne beaucoup moins que l'autre, il se trouve imposé à un taux marginal très élevé, ce qui peut le dissuader de travailler. L'autre système consiste en une taxation séparée des deux époux ; l'impact dissuasif sur le travail de celui des deux qui gagne le moins disparaît ; par contre, cela est très désavantageux pour les couples dont les revenus sont très différents ; cela oblige à définir une règle arbitraire pour les revenus communs aux deux époux (revenus de placement, par exemple). Si ce système était appliqué complètement, une personne qui ne travaille pas ne ferait pas faire d'économie d'impôt à son conjoint ; pour éviter cela, les pays autorisent dans ce cas, soit un abattement de revenu (Pays-Bas<sup>1</sup>, Belgique, Royaume-Uni), soit un crédit d'impôt (Danemark, Italie, Espagne).

Le tableau 6 permet de juger de la diminution d'impôt permise par les différents systèmes nationaux à un couple dont la femme ne travaille pas par rapport à un célibataire ayant le même revenu. En pourcentage du revenu, le quotient familial est le plus favorable pour les couples à hauts revenus. Au contraire, le crédit d'impôt favorise plutôt les couples à bas revenus.

---

<sup>1</sup> Les Pays-Bas sont le seul pays où tous les cohabitants stables bénéficient d'une réduction d'impôts ailleurs réservée aux couples mariés.

#### 4.5. L'imposition des couples mariés

haut	<b>Belgique :</b>
	- Imposition conjointe des revenus avec fractionnement 71/29 ou imposition séparée ou imposition conjointe selon la tranche de revenu
	<b>Danemark :</b>
	- Imposition séparée mais transfert de crédit d'impôts
	<b>France :</b>
	- Imposition conjointe des revenus avec quotient conjugal
	<b>RFA :</b>
	- Choix entre imposition séparée et imposition jointe avec quotient conjugal
	<b>Irlande :</b>
	- Choix entre imposition séparée et imposition jointe avec quotient conjugal
<b>Italie :</b>	
- Imposition séparée ; crédit d'impôt si la femme ne travaille pas	
<b>Luxembourg :</b>	
- Imposition conjointe avec quotient conjugal	
<b>Pays-Bas :</b>	
- Imposition séparée des revenus du travail ; transfert d'abattement si un des partenaires ne travaille pas ; les autres revenus sont taxés avec le plus revenu du travail	
<b>Espagne :</b>	
- Imposition séparée ; crédit d'impôt si la femme ne travaille pas (A partir de 1990)	
<b>Royaume-Uni</b>	
- Imposition séparée ; transfert d'abattement si la femme ne travaille pas (A partir de 1990)	

#### 4.6. Ecart entre l'impôt d'un célibataire et celui d'un couple dans lequel un seul des époux travaille, selon le niveau de revenu avant impôt

En % du revenu avant impôt

Niveau du salaire par rapport au SMO	système (1)	0,7	1	2	3	5
Belgique	mixte	9,3	9,7	9,5	0,9	0,6
Danemark	CI	9,9	6,9	3,4	2,3	1,4
France	QC	3,4	7,6	7,9	7,8	8,2
Irlande	QC	9,5	11	12,1	7,8	4,3
Italie	CI	3,2	2,3	1,1	0,8	0,5
Pays-Bas	A	5,2	6,4	5,8	4,4	2,9
RFA	QC	4,6	5,3	9,5	12,1	9,1
Royaume-Uni	A	5,4	3,9	1,8	2,0	1,2
Espagne	CI	3,7	2,6	1,3	0,9	0,5

QC = quotient conjugal (1) SMO = Salaire moyen ouvrier.

A = abattement

CI = crédit d'impôt

### Traitement des enfants

Faut-il tenir compte des enfants lors du calcul de l'impôt sur le revenu ? Les réponses dépendent de deux facteurs : le souci d'encourager la natalité et surtout l'idée que l'on se fait de l'équité. Soit on considère l'élevage des enfants comme une activité privée que l'État n'a ni à encourager ni à décourager ; c'est le cas dans quatre des onze pays étudiés où il n'est pas tenu compte du nombre d'enfants pour l'établissement de l'impôt (voir tableau 7) : à revenu global identique, une famille avec trois enfants paye autant qu'un couple sans enfant malgré un revenu par unité de consommation environ deux fois moindre. Soit on considère la capacité contributive du ménage, qui à revenu donné diminue bien sûr selon le nombre d'enfants.

Pour cela, trois systèmes sont utilisés : le crédit d'impôt (Belgique, Italie, Espagne) aboutit à ce que l'économie d'impôt soit la même quel que soit le revenu, il favorise donc relativement les bas revenus. Avec l'abattement forfaitaire sur le revenu (RFA, Portugal), l'économie d'impôt est d'autant plus grande que le revenu est élevé. Le système du quotient familial (France, Luxembourg) est celui qui tient le mieux compte de la faculté contributive différenciée des familles : c'est celui qui favorise le plus la famille et très précisément les enfants. Le quotient familial (dont le « coût », en recettes fiscales, est en 1990 en France de 51 MF) en divisant le revenu imposable par un nombre de parts réduit bien plus fortement la charge fiscale des familles avec enfants que dans les autres pays de la Communauté. En France, le plafond de l'avantage en impôt procuré par le quotient familial était en 1989 de 11 420 F par demi-part alors que le gain maximal par enfant était en RFA de 4 700 F et de 440 F en Italie.

Les tableaux 8 permettent d'évaluer le gain apporté par chacun de ces systèmes, dans le cas d'une famille avec deux enfants où la femme travaille, puis dans le cas d'une famille de trois enfants, où la femme ne travaille pas. Dans le second cas, le système français apparaît le plus favorable, pratiquement à tous les niveaux de revenus ; les autres systèmes sont très peu avantageux pour les familles à revenus élevés. Dans le premier cas, le système français apparaît aider peu les familles à bas revenus : cela vient du fait qu'à de bas niveaux de revenu, l'impôt en France est déjà très faible pour un couple sans enfant ; l'avantage fiscal ne peut alors qu'être limité : pour que le quotient familial joue un plus grand rôle, il faudrait que la part de l'impôt sur le revenu soit plus forte au détriment de celle des cotisations sociales, par exemple.

Mais le quotient familial réduit la progressivité.

#### 4.7. Prise en compte des enfants en 1989

**Belgique :**

– crédit d'impôt (pour 2 enfants, 2,9 % du SMO)

**Italie :**

– crédit d'impôt (pour 2 enfants, 0,94 % du SMO si la femme ne travaille pas ; 0,47 % si elle travaille)

**Espagne :**

– crédit d'impôt (pour 2 enfants, 2,4 % du SMO)

**RFA :**

– abattement forfaitaire du revenu (pour 2 enfants, 11,9 % du SMO)

**Portugal :**

– abattement forfaitaire du revenu (pour 2 enfants de plus de 11 ans, 22,5 % du SMO)

**France :**

– quotient familial, plafonné (pour 2 enfants, le plafond représente 12,2 % du SMO)

**Luxembourg :**

– quotient familial, plafonné (pour 2 enfants, le plafond représente 23,8 % du SMO)

**Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni :**

– non

**4.8a. Économie d'impôt procurée par deux enfants**  
**(la femme travaille et gagne 70 % du salaire de son mari)**

En % du revenu

Niveau du salaire par rapport au SMO*	0,7	1	2	3	5
Belgique	2,8	2,0	1,0	0,7	0,4
Italie	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1
Espagne	2,2	1,5	0,8	0,5	0,3
RFA	4,1	2,4	1,8	1,3	0,8
France	4,0	3,0	5,2	4,3	3,4

\* SMO = Salaire moyen ouvrier.

**4.8b. Économie d'impôt procuré par trois enfants**  
**(la femme ne travaille pas)**

En % du revenu

Niveau du salaire par rapport au SMO	0,7	1	2	3	5
Belgique	4,8	7,3	3,7	2,4	1,5
Italie	1,1	1,4	0,7	0,5	0,3
Espagne	2,7	3,9	2,0	1,3	0,8
RFA	6,9	4,8	3,4	2,8	1,9
France	0	0,9	5,1	7,6	7,9

### **Mariage ou union libre ?**

En France, comme dans la plupart des pays, des dispositions fiscales particulières favorisent les personnes qui élèvent seules des enfants. Jadis en effet cette situation était plus souvent subie que choisie. Ces dispositions font que dans certains cas l'union libre est fiscalement plus avantageuse que le mariage. En effet les personnes seules ayant des enfants à charge bénéficient d'une demi-part supplémentaire pour le premier. Ainsi un couple vivant en union libre avec deux enfants aura le droit au total à quatre parts au lieu de trois s'il était marié. Toutefois, cet avantage est réduit par le plafonnement du quotient familial : la réduction d'impôt correspondant à la deuxième des demi-parts est limitée à 3 290 F, soit 15 090 F pour la part entière accordée pour le premier des enfants à charge. Dans la plupart des cas, l'union libre est fiscalement plus avantageuse que le mariage pour des couples avec enfants ; seuls ont fiscalement avantage au mariage, les couples à très fortes disparités de revenu.

Autre avantage, pour certains seuils et abattements, les couples non mariés peuvent bénéficier de deux fois le montant prévu pour un couple marié. Ainsi à titre d'exemple le seuil de 298 000 F de cessions à partir duquel les plus values réalisées sont imposables est déterminé par foyer fiscal : ainsi un couple en union libre qui répartit intelligemment son portefeuille peut bénéficier du double de cessions en franchise d'impôt. Néanmoins, sur de nombreux points, la fiscalité reste favorable au mariage. Le mécanisme du quotient conjugal est favorable au couple marié sans enfant, et ceci d'autant plus lorsqu'un seul des conjoints dispose d'un revenu, ou qu'il existe un fort écart entre les deux. En outre, les couples mariés bénéficient, dans un nombre croissant de cas, d'un avantage en impôt égal au double de celui des personnes seules : par exemple l'abattement sur revenus d'actions et d'obligations est de 16 000 F pour les couples mariés et de 8 000 F pour un célibataire. Le partenaire en union libre n'a pas droit à la pension de réversion et paye des droits de succession élevés.

**Exemple 1 :** Soit un couple avec deux enfants. L'homme gagne un revenu net de 120 000 F par an, la femme de 72 000 F par an. S'ils sont mariés, leur revenu imposable est de 138 240 F avec trois parts. L'impôt dû en 1990 est de 12 055 F. S'ils vivent en union libre, l'homme a un revenu imposable de 86 400 F avec deux parts. Son impôt sera de 6 895 F. La femme a un revenu imposable de 51 840 F avec deux parts. Grâce à la décote, elle n'a pas à payer d'impôt. Toutes impositions confondues, le montant de l'impôt est de 6 895 F. Vivre en union libre permet de gagner 5 160 F.

**Exemple 2 :** Soit un couple avec un enfant. L'homme gagne un revenu net de 360 000 F par an. La femme reçoit un revenu net de 72 000 F par an. S'ils sont mariés, leur revenu imposable est de 311 040 F avec deux parts et demi. L'impôt dû est de 76 670 F. S'ils vivent en union libre, l'homme a un revenu imposable de 259 200 F avec deux parts. Son impôt est de 79 760 F. La femme a un revenu imposable de 51 840 F avec une part. L'impôt dû est de 5 250 F. Toutes impositions confondues, le montant de l'impôt est de 85 010 F. En se mariant, ils gagnent 8 340 F.

### Taux d'imposition

Dans tous les pays de la Communauté, la progressivité de l'impôt est assurée par un barème d'imposition où les tranches successives de revenu sont imposées à des taux marginaux croissants (tableau 9). Seule la RFA a un système original dans la mesure où pour les revenus moyens, le taux marginal d'imposition est une fonction croissante monotone du niveau du revenu. Certains pays préfèrent un très grand nombre de tranches ; d'autres se limitent à trois ou quatre. La tendance est à la réduction des taux marginaux maximum. Ils s'échelonnent désormais entre 40 % au Royaume Uni et 68 % au Danemark. Le taux français n'est pas particulièrement élevé, si on tient compte du fait qu'il doit être multiplié par 0,72 pour les salariés en dessous de 50 000 F par mois. Toutefois, le taux marginal de la dernière tranche est peu révélateur du poids véritable de l'impôt sur le revenu sur les contribuables dont les revenus sont les plus élevés : la pression fiscale effective résulte en effet de la combinaison de l'assiette et de l'ensemble des taux marginaux. Les taux marginaux maximums élevés ont le défaut de rendre peu profitables pour les individus qualifiés et bien rémunérés les efforts supplémentaires à leur revenu principal, de sorte que l'on pourrait préférer un système à l'anglaise où le taux marginal maximum est plus bas, mais les taux intermédiaires plus élevés.

#### 4.9. Caractéristiques des barèmes de l'impôt sur le revenu en 1988

	Nombre de tranches	Taux maximum	Seuil du taux maximum en SMO*
Belgique	13	70,8	7,3
Danemark	3	68	1,1
France	13	56,8	2,5
RFA	3	56	3,1
Irlande	4	58	1,0
Italie	8	50	15,0
Luxembourg	25	56	1,7
Pays-Bas	10	72	5,5
Espagne	17	56	5,5
Royaume-Uni	3	40	1,9

\* SMO = Salaire moyen ouvrier.

## 4.2. Comparaison des taux moyens d'imposition

Deux problèmes rendent difficile la comparaison des taux moyens d'imposition<sup>2</sup> dans les différents pays de la CE : la hiérarchie n'est pas la même selon que l'on considère les célibataires, les couples sans enfant ou les couples mariés, en raison de la différence de traitement des couples et des enfants, que nous avons déjà signalée ; elle diffère selon que l'on se contente de comparer le poids du seul impôt sur le revenu ou que l'on intègre dans l'analyse les cotisations sociales qui sont peu différentes économiquement.

Les tableaux 10 à 12 permettent de comparer le poids de l'impôt sur le revenu et le poids de l'ensemble (impôts sur le revenu + cotisations sociales salariés) selon le statut matrimonial, le nombre d'enfants et le niveau de revenu. Pour un célibataire (tableau 10), à bas niveau de revenu, le taux de prélèvement est très bas en France, en Espagne, aux Pays-Bas, très élevé en Irlande et surtout au Danemark. A des niveaux élevés de revenu, le taux est faible en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni ; élevé au Danemark et en Irlande. Si on intègre les cotisations sociales, on constate une uniformisation des taux de prélèvements entre pays, l'Espagne et le Royaume-Uni restant néanmoins nettement au dessous. Le rôle redistributif des prélèvements est considérablement atténué : l'écart varie *grosso modo* entre 40 % pour les bas salaires et 60 % pour les hauts salaires, soit 20 points d'écart, alors que pour l'impôt sur le revenu seul, l'écart atteint 30 points en Belgique et en RFA, 37 en France, 45 au Pays-Bas.

Pour le couple marié avec trois enfants (tableau 11), où la femme ne travaille pas, l'image est un peu modifiée, le taux d'imposition *stricto sensu* apparaît très bas en France, à un degré moindre en Italie et en Espagne. Si on considère le taux global, la France se situe à un rang moyen. Dans les pays où les cotisations sont fortes (France, Pays-Bas), les prélèvements ne jouent pratiquement plus de rôle redistributif ; c'est l'inverse au Danemark et en Belgique.

Pour le couple marié avec deux enfants, où la femme travaille (tableau 12), le taux d'imposition *stricto sensu* est bas en France, en Italie et en Espagne ; élevé en Belgique et au Danemark. Si on considère le taux global, la disparité diminue fortement : le rôle redistributif des prélèvements est fort en Belgique et au Danemark, très atténué ailleurs.

---

<sup>2</sup> On discutera ici uniquement de l'imposition des revenus salariaux.

**4.10. Taux moyen d'imposition, célibataire  
impôt sur le revenu<sup>a</sup> et impôt sur le revenu + cotisations sociales salariés<sup>b</sup>**

En % du revenu

Niveau du salaire par rapport au SMO	0,7	1	2	3	5
Belgique	18/43	25/48	38/57	40/58	48/64
Danemark	40/42	45/46	56/57	60/60	63/63
France	3/42	8/45	16/50	21/53	40/57
Irlande	27/40	34/46	46/54	50/55	53/57
Italie	14/45	18/48	24/52	27/54	32/57
Pays-Bas	7/44	12/48	26/53	39/55	52/59
RFA	16/42	20/45	31/48	40/50	46/51
Royaume-Uni	18/31	21/35	24/35	29/39	33/41
Espagne	6/33	12/37	20/42	24/41	31/41

Notes : Dans chaque case, a / b , où

a représente le ratio impôt sur le revenu / revenu net , donc le taux moyen d'imposition à l'IR et .

b représente le ratio impôt sur le revenu + cotisations /revenu + cotisations donc le taux moyen d'imposition y compris les cotisations sociales employeurs et employés.

SMO = salaire moyen ouvrier.

**4.11. Taux moyen d'imposition, couple marié, trois enfants  
(la femme ne travaille pas)**

En % du revenu

Niveau du salaire par rapport au SMO	0,7	1	2	3	5
Belgique	40/33	12/39	27/49	38/47	41/63
Danemark	30/33	38/40	53/53	58/58	62/62
France	0/40	0/40	3/42	6/44	12/47
Irlande	16/31	23/37	34/44	42/48	49/53
Italie	0/37	10/37	15/49	21/53	29/55
Pays-Bas	2/44	6/44	21/48	35/50	49/56
RFA	50/34	10/37	18/38	25/38	35/39
Royaume-Uni	12/27	17/32	22/34	27/37	32/40
Espagne	0/28	6/32	16/40	22/39	30/40

Notes : même convention que tableau 10.

**4.12. Taux moyen d'imposition, couple marié, deux enfants  
(la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari)**

En % du revenu

Niveau du salaire par rapport au SMO	0,7	1	2	3	5
Belgique	14/40	23/46	37/56	44/55	53/67
Danemark	38/41	43/44	54/55	59/59	62/63
France	0/40	4/42	10/46	16/49	22/53
Irlande	22/36	27/40	41/51	47/53	51/54
Italie	10/35	13/37	21/43	25/46	30/50
Pays-Bas	6/41	10/46	23/51	35/53	48/57
RFA	12/39	16/41	26/46	34/47	43/50
Royaume-Uni	16/29	20/33	23/36	27/38	32/40
Espagne	2/29	8/34	18/41	22/41	29/41

Notes : même convention que tableau 10.

**4.3. Le mode de paiement**

Deux modes de paiement de l'impôt sur le revenu sont en vigueur dans la Communauté : le prélèvement à la source et le paiement direct du contribuable.

Le système de la retenue à la source est appliqué dans la plupart des pays de la Communauté (tableau 13). Ses avantages sont de faciliter l'acceptation psychologique de l'impôt en le rendant moins douloureux, d'augmenter automatiquement le montant de l'impôt en cas de conjoncture favorable ou de poussée inflationniste, ce qui assure un mécanisme de stabilisation automatique, de permettre une modulation immédiate de la politique fiscale en fonction de la conjoncture économique, d'assurer une régularité des rentrées fiscales pour la Trésorerie de l'État. Ses inconvénients sont d'une part de faire jouer aux entreprises le rôle de collecteurs d'impôts ce qui représente pour elles un coût, et d'autre part de risquer d'enclencher un mécanisme d'indexation du salaire sur le barème de l'impôt sur le revenu : toute augmentation de l'impôt sur le revenu se traduisant alors par une hausse des salaires et donc une perte de compétitivité. Les vertus et les défauts du mode de paiement direct sont exactement inverses.

Si la France choisit de faire jouer un rôle plus important à l'impôt sur le revenu, elle devra le prélever à la source comme les autres pays de la CE : chaque salarié devant indiquer à son employeur son taux moyen d'imposition de l'année précédente, l'impôt étant prélevé chaque mois à ce taux puis régularisé l'année suivante.

**4.13. Modes de paiement**

Pays	Retenue à la source du salaire	Paiement direct du contribuable
Belgique	oui	—
Danemark	oui	—
France	—	oui*
RFA	oui	oui"
Irlande	oui	oui^
Italie	oui	oui (x)
Luxembourg	oui	—
Pays-Bas	oui	—
Espagne	oui	—
Royaume-Uni	oui	—

*Notes :*

\* = Paiement par acompte mensuel ou deux paiements de 1/3 de la contribution de l'année précédente plus un versement pour solder la différence.

" = Acompte trimestriel des revenus non salariaux fondés sur l'évaluation la plus récente.

^ = Auto évaluation des autres revenus et paiement en un acompte.

(x) = Les non salariés doivent payer en Novembre 95 % de l'impôt de l'année précédente ou de l'estimation de la contribution annuelle. Le solde est versé plus tard.

Source : Price Waterhouse, *Individual Taxes : A Worldwide Summary* (1989).

**4.4. Les problèmes d'efficacité posés par l'impôt sur le revenu**

L'analyse microéconomique néoclassique, fondée sur les hypothèses de comportement rationnel des individus, insiste sur les effets négatifs de l'imposition progressive des revenus sur les décisions des ménages : l'offre de travail et l'épargne. Selon cette analyse, seul un mode d'imposition forfaitaire n'affecte pas les incitations économiques auxquelles sont soumis les individus, dans la mesure où il n'interfère pas avec le système de prix relatifs. L'imposition forfaitaire a pourtant été abandonnée dans tous les pays développés, généralement depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle — à l'exception du Royaume-Uni, où elle vient d'être réintroduite au niveau de la fiscalité locale, mais avec de fortes réticences populaires — pour des raisons d'équité, au profit de systèmes d'imposition progressifs, qui visent explicitement la redistribution. En théorie, tout mode

d'imposition graduelle — qu'il soit proportionnel ou progressif — introduit une distorsion dans le système de rémunérations de l'effort et de l'épargne et affaiblit donc les incitations. Les décisions étant supposées dépendre des rémunérations marginales nettes, cette analyse conduit donc à mettre en cause les taux marginaux élevés, qui induiraient des pertes d'efficacité importantes par leurs effets décourageants sur les décisions d'offre de travail des ménages. C'est principalement sur cet argument que sont fondées les tendances récemment observées dans la plupart des pays à la diminution des taux maximums d'imposition des revenus et à la mise en œuvre de barèmes moins progressifs.

Toutefois, les apports de la théorie économique sur l'influence exacte de l'impôt sur le revenu sont particulièrement ambigus. En effet, dans le cadre même des hypothèses fortes de l'analyse néoclassique, l'effet de l'imposition progressive est la résultante d'un effet revenu, qui incite à travailler et à épargner davantage lorsque les rémunérations nettes sont amputées, et d'un effet de substitution qui, au contraire, incite alors à privilégier les activités non marchandes et la consommation. En outre, dès lors que l'on prend en compte l'existence de contraintes sur les décisions d'offre des ménages — indivisibilité du travail, contrainte de liquidité, etc —, les conclusions de l'analyse théorique sont beaucoup moins nettes.

Dans tous les cas, ces conclusions théoriques dépendent crucialement de l'ampleur de la réponse des comportements d'offre aux modifications des rémunérations marginales nettes, c'est-à-dire de la valeur des élasticités, en particulier l'élasticité de l'offre de travail. Il est donc nécessaire de se tourner vers des estimations empiriques. Malgré des différences considérables dans les estimations, dues, à des différences d'échantillons, de périodes et de méthodes statistiques, on peut néanmoins conclure d'une part que les effets de l'impôt sur le revenu sur la quantité d'heures travaillées de la population masculine sont probablement faibles, même s'ils peuvent être non négligeables pour les tranches de revenus les plus élevées, mais qu'en revanche les effets sur l'offre de travail féminin semblent nettement plus importants : l'offre de travail des femmes mariées surtout semble être plus élastique au taux de salaire après impôt que celle des hommes.

En cas d'imposition conjointe des couples, ceci peut avoir des conséquences non négligeables lorsque le revenu de la femme mariée est nettement inférieur à celui de son conjoint : il sera en effet imposé dans ce cas à un taux marginal élevé, puisqu'il s'ajoute au revenu du conjoint. De ce point de vue, une imposition séparée du couple est un moyen d'éviter cette surimposition du travail féminin et d'encourager l'offre de travail.

Les effets de l'impôt sur le revenu sur le volume total d'épargne sont tout aussi controversés. L'impôt sur le revenu n'influence négativement l'épargne que si celle-ci est

sensible au taux de rendement net. Or les conclusions des études économétriques menées aussi bien en Europe qu'aux États-Unis sont contradictoires.

En l'état actuel de la science économique, il est donc difficile de déterminer l'impact de l'impôt sur le revenu sur le travail et l'épargne.

#### **4.5. Ne pas harmoniser mais rationaliser**

L'impôt sur le revenu est l'exemple même de l'impôt qu'il ne faut pas harmoniser mais en revanche rationaliser. L'harmonisation n'est pas nécessaire car l'impôt sur le revenu peut rester un moyen de poursuivre des objectifs nationaux de politique économique. En effet, préserver des différences d'impôt sur le revenu à l'intérieur de la Communauté ne risque de conduire qu'à de très faibles distorsions économiques. Les différences de taux de prélèvements sont faibles lorsque l'on intègre dans l'analyse les cotisations sociales. Les risques de délocalisation, pour des motifs fiscaux, de la main d'œuvre, y compris la plus qualifiée, paraissent très limités : d'autres critères tels la rémunération brute, le coût de la vie et en particulier du logement sont au moins autant de considérations importantes. La faible migration de la Belgique vers la France où les taux d'imposition sont pourtant plus faibles semble justifier cette hypothèse.

S'il peut donc rester différent de ses homologues européens, des aménagements dans l'impôt sur le revenu français s'imposent cependant. Un impôt sur le revenu optimal est celui dont le rendement financier est maximal pour un coût économique minimal. Or en France, il ne répond pas à ces caractéristiques : son rendement est faible et sa structure peut fausser l'allocation des ressources. En effet, l'étroitesse de la base combinée à une complexité excessive, fruit d'une accumulation des mesures partielles au cours du temps, conduit à une situation où les taux marginaux sont élevés, ce qui peut avoir des effets négatifs, et les taux moyens bas. L'inverse serait préférable. Il serait souhaitable d'élargir la base par la suppression de certains abattements dont l'utilité est contestable ; d'élargir l'impôt en y intégrant les cotisations sociales qui financent les prestations de solidarité (en particulier les allocations familiales). Le rôle redistributif de l'impôt sur le revenu serait mieux assuré s'il était plus important en masse. Enfin, il devrait être perçu à la source pour assurer à l'Etat une ressource qui évolue comme la conjoncture.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

OCDE, 1989 : « *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1985-1988* », OCDE, Paris.

**CHAPITRE 5**  
**L'HARMONISATION DE LA FISCALITÉ**  
**DES PLACEMENTS MOBILIERS DES MÉNAGES**

L'imposition directe des revenus des ménages ne devrait pas, au stade actuel du processus d'intégration européenne, faire l'objet de mesures d'harmonisation. La philosophie qui inspire celle-ci est, en effet, moins d'uniformiser les régimes fiscaux auxquels sont soumis les « citoyens d'Europe » que de laisser aux Etats membres la plus grande souveraineté et la plus large autonomie compatibles avec l'existence de marchés intégrés. L'harmonisation visant, de ce fait, uniquement à éviter l'apparition de flux d'échanges ou de délocalisation d'activités induits par des disparités purement fiscales, elle ne concerne pas, en principe, les prélèvements directs sur les revenus des ménages, dès lors que la mobilité de ces derniers demeurera relativement faible dans le futur prévisible, et que la souveraineté fiscale des Etats restera la règle.

Ce principe général admet cependant une exception : la fiscalité grèvant les revenus des placements mobiliers des ménages. D'ores et déjà, si le souci d'équité horizontale des systèmes fiscaux incite à assujettir les revenus provenant des différentes sources à un même régime de prélèvements directs, les revenus de placements sont soumis, dans la plupart des pays développés — à l'exception notable des Etats-Unis depuis la réforme fiscale de 1986 —, à des traitements spécifiques, généralement plus favorables que le droit commun des impôts sur le revenu.

### 5.1. La situation actuelle

Du point de vue du créancier — détenteur du placement —, le rendement net des instruments d'épargne est affecté par deux grandes catégories de prélèvements : l'imposition des revenus perçus et plus-values réalisées ; le régime fiscal applicable aux transactions financières et aux intermédiaires (institutions financières, entreprises d'assurance, OPCVM) <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> On néglige ici l'existence possible d'une imposition sur les patrimoines, qui fait l'objet du chapitre 9. En outre, on ne tient pas compte du fait que la détermination, sur les marchés, des rendements bruts de certains placements peut être influencée par la fiscalité : ainsi les *municipal bonds* aux Etats-Unis, qui, exonérés d'impôts sur le revenu, ont des rendements bruts systématiquement inférieurs à ceux des obligations publiques équivalentes dont le revenu est imposable. C'est alors le débiteur — l'émetteur de l'obligation exonérée — qui bénéficie de la défiscalisation. Plus généralement, comme pour toutes les autres catégories d'impôts, la question de l'incidence économique à long terme — qui supporte l'impôt et à qui profite donc, en définitive, son allègement ? — est complexe.

### **5.1.1. L'imposition des revenus de placements**

En dépit d'une tendance récente à la simplification dans plusieurs grands pays européens — notamment au Royaume-Uni et en RFA —, les régimes fiscaux applicables aux revenus de placements des ménages sont caractérisés par une grande complexité, qui reflète à la fois la volonté des gouvernements d'intervenir, par voie fiscale, dans l'orientation des choix de placements de l'épargne et la superposition, au fil des ans, de divers traitements spécifiques dont les justifications initiales ont, dans de nombreux cas, disparu. Globalement, l'imposition des revenus de placements est sensiblement plus favorable que celle des revenus d'activité, bien qu'à des degrés divers selon les pays et selon les instruments de placement. Cette tendance générale à une fiscalité plus légère traduit la volonté des gouvernements d'encourager l'épargne et de limiter la « double imposition » des revenus qu'elle engendre, ce qui peut impliquer, dans certains cas, de tolérer l'évasion fiscale sur cette catégorie de revenus lorsque les dispositions réglementaires s'y prêtent — l'exemple de la RFA étant, à cet égard, révélateur.

La multiplicité des traitements spécifiques — abattements, taux de prélèvement privilégiés, imposition différée, subventions, crédits d'impôts... — rend impossible toute caractérisation globale des systèmes fiscaux en vigueur <sup>2</sup>. Il semble, cependant, que l'on puisse y déceler, dans la plupart des cas, un double souci : celui d'encourager l'épargne dite « longue » et d'orienter les placements vers certains circuits privilégiés — tels que les caisses d'épargne, par exemple. Toutefois, ces différentes incitations apparaissent souvent contradictoires, ce qui limite leur efficacité en termes d'orientation, tout en multipliant les possibilités d'allègement de la fiscalité sur les placements et en introduisant des distorsions qui ne vont pas nécessairement dans le sens souhaité. En outre, la tendance à la déréglementation et au décloisonnement des marchés financiers enlève à ces mesures une bonne part de leur raison d'être et rend plus ambiguë la notion d'« épargne longue », en dehors des contrats d'immobilisation tels que les instruments d'épargne-logement et d'épargne-retraite. Au total ces régimes spécifiques aboutissent surtout à favoriser arbitrairement certains circuits de placement au détriment d'autres.

A ces discriminations entre instruments de placements émis par des agents résidents, il faut ajouter celles qui, dans certains pays — dont la France — visent à favoriser les

---

<sup>2</sup> Plusieurs études comparatives des régimes fiscaux applicables, dans les principaux pays, aux revenus des placements mobiliers des ménages ont été publiées au cours des années récentes. Cf., notamment : Conseil national des impôts, 1986 ; Gubian et Le Cacheux, 1987 ; Conseil national du crédit, 1988.

placements en titres nationaux <sup>3</sup>. En outre, tous les Etats membres appliquent aux investisseurs non résidents un régime fiscal différent — et généralement plus favorable — de celui des détenteurs nationaux, sans distinguer entre les résidents d'autres pays membres de la Communauté et les résidents des Etats tiers. Des traités bilatéraux évitent, dans la plupart des cas, la double imposition de ces revenus grâce à un mécanisme de crédit d'impôt sur les sommes prélevées à l'étranger.

— *Les revenus d'intérêts*

a) Intérêts sur les dépôts : la France est actuellement la seule, parmi les grands pays de la Communauté, à interdire la rémunération libre des dépôts à vue auprès des banques et à offrir aux épargnants des produits d'épargne liquides totalement exonérés dont le taux de rémunération est administré (livrets d'épargne, CODEVI). Partout ailleurs la rémunération des placements à vue est libre et il n'y a aucune distinction, dans le régime fiscal, entre dépôts à vue et dépôts à terme (tableau 1).

Les intérêts perçus sur les dépôts à terme, les bons négociables et les titres du marché monétaire sont généralement soumis, pour les résidents, au droit commun de l'impôt sur le revenu, sauf en France où il est possible d'opter pour un prélèvement libératoire au taux de 36 % (51 % dans le cas des bons anonymes). En dehors de cette option, la retenue à la source sur les intérêts n'existe qu'au Royaume-Uni, où elle est prélevée à un taux légèrement inférieur au taux d'imposition de la tranche la plus basse (25 %), qui concerne 95 % des contribuables. Libératoire pour ces derniers, la retenue à la source ne l'est pas pour ceux situés dans la tranche à 40 % ; elle constitue alors un crédit d'impôt.

---

<sup>3</sup> Actions et obligations françaises bénéficient ainsi de diverses faveurs fiscales et réglementaires dans le système français.

### 5.1. Fiscalité sur les intérêts des dépôts

	Livrets défiscalisés	Rémunéra- tion libre	Dépôts Imposition	Abattements	Retenue à la source	
					Résidents	Non résidents
Belgique	Oui*	Oui	IR	Non	25 %	25 %
Danemark	Oui	Oui	IR	Non**	0 %	0 %
France	Oui	Non	IR/36 %***	Non	0 %	46 %
RFA	Non	Oui	IR	Oui*	0 %	25 %
Italie	Non	Oui	25 %	Non	0 %	25 %
Luxembourg	Oui*	Oui	IR	Oui	0 %	0 %
Pays-Bas	Non	Oui	IR	Oui	0 %	0 %
Espagne	Non	Oui	IR	Non	0 %	0 %
Royaume-Uni	Non	Oui	IR/23,25 %	Oui****	23,25 %	27 %
Japon	Non	Oui	IR	Non	0 %	0 %
Etats-Unis	Non	Oui	IR	Non	0 %	0 %

\* Conditions de revenu.

\*\* Sauf personnes âgées.

\*\*\* Depuis janvier 1990 ; auparavant, le taux du prélèvement libératoire était de 46 %, et de 51 % en cas d'anonymat.

\*\*\*\* 70 £ sur les dépôts dans les *National Savings*.

b) Intérêts d'obligations : sauf en France, où le contribuable peut opter, dans le cas des obligations françaises, pour un prélèvement libératoire au taux de 27 % jusqu'à 1989, de 17 % à partir de 1990, et en Italie, où il existe une retenue à la source libératoire au taux de 12,5 %, les intérêts obligataires perçus sont imposables partout selon le régime général des revenus des personnes. La retenue à la source non libératoire ouvrant droit à un crédit d'impôt est pratiquée en France (10 ou 12 % selon la date d'émission), sur les seules obligations privées émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987 ; en RFA, au taux de 25 %, sur certaines catégories d'obligations ; au Royaume-Uni (même taux que pour les dépôts), où elle est libératoire pour les contribuables de la tranche de base. Dans ce pays, les intérêts des obligations de la Couronne sont exonérés.

Les intérêts obligataires perçus bénéficient, dans le calcul de l'IR, d'un abattement en France (abattement commun dividendes-intérêts obligataires : 8 000 F pour une personne seule, 16 000 F pour un couple), en RFA (300 DM, plus un abattement de 100 DM commun aux actions et obligations), et dans les pays du Bénélux (montants faibles).

Les revenus obligataires des non résidents sont soumis à une retenue à la source dans de nombreux pays. Son taux est de 25 % en France (mais elle n'existe virtuellement plus pour les nouvelles émissions depuis 1987), en RFA (sauf sur les obligations ordinaires), au Royaume-Uni, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas (ces deux derniers pays l'appliquant aux seules obligations participatives, les autres étant exonérées) ; le taux est de 12,5 % en Italie. Plusieurs pays de la Communauté (Danemark, notamment, mais aussi France, Luxembourg et Pays-Bas pour la plupart des obligations nationales), de même que les Etats-Unis, exonèrent complètement les non résidents.

— Les dividendes

Les dividendes sont généralement imposables au taux de l'impôt sur le revenu du détenteur. Mais pour limiter la double imposition des bénéfices distribués par les sociétés, la plupart des pays européens pratiquent un système comparable à celui de l'avoir fiscal français, le taux du crédit d'impôt accordé à l'actionnaire variant d'un pays à l'autre (voir Chapitre 7). En outre, dans plusieurs pays, les dividendes ne sont inclus dans la base imposable qu'après abattement.

**5.2. Fiscalité des placements en actions et des dividendes**

	Avoir fiscal (%)	Abattement	Formules spécifiques d'incitation	Non résidents
Belgique	73	Non	Actions nationales /innovations	RS = 25 %
Danemark	40	Non	Non	RS = 30 %
France	69	Oui	CEA/loi Monory*	RS = 25 %
RFA	100	Oui	Non	RS = 25 %
Italie	100	Non	Non	RS = 32,4 %
Luxembourg	0	Oui	Capital risque	RS = 15 %
Pays-Bas	0	Oui	Non	RS = 25 %
Espagne	26	Non	Non	—
Royaume-Uni	71	Non	PEP/BES	0 %
Japon	0	—	—	—
Etats-Unis	0	Non	Non	RS = 30 %

\* Ces formules ne sont plus en vigueur à l'heure actuelle.  
RS retenue à la source.

Des incitations spécifiques à l'investissement en actions nationales existent ou ont existé en France (CEA et « loi Monory »), en Belgique et au Royaume-Uni (*Personal Equity Plan* et *Business Expansion Scheme*). Elles permettent des déductions d'impôts tout en imposant une durée minimale de détention. De telles formules n'existent pas dans les autres pays.

Enfin, les OPCVM sont, le plus souvent, « transparents » fiscalement : les revenus des parts d'OPCVM sont donc soumis, dans la plupart des pays, aux mêmes règles que les dividendes, l'organisme n'étant pas soumis à l'IS et l'avoir fiscal sur les dividendes qu'il perçoit étant transféré au détenteur de parts.

#### — *Les plus-values mobilières*

Héritage de la période de forte inflation, un traitement fiscal favorable des plus-values mobilières a été maintenu dans de nombreux pays. La combinaison d'abattements élevés et de taux d'imposition préférentiels permet, en pratique, aux détenteurs de valeurs mobilières d'échapper à l'imposition ou de bénéficier de taux bas, pourvu qu'ils perçoivent leurs revenus sous forme de plus-values. En France, le taux d'imposition de celles-ci est de 17 % si le volume annuel des transactions excède un certain plafond (proche de 300 000 F en 1990). En RFA, seules sont imposées (au taux de l'IR) les plus-values sur les détentions d'une durée inférieure à 6 mois.

Il convient de souligner que les deux grands pays (Etats-Unis et Royaume-Uni) qui ont, à la fin des années quatre-vingt, mis en œuvre des réformes fiscales globales réputées libérales sont aussi les seuls, avec l'Espagne, à soumettre les plus-values mobilières au régime de droit commun des revenus des ménages (après abattement dans le cas du Royaume-Uni).

#### — *L'épargne-retraite et l'assurance-vie*

Dans la plupart des pays, il existe des incitations fiscales à l'accumulation d'une épargne en vue de la retraite. Les modalités spécifiques de ces incitations sont extrêmement variées dans le détail ; mais, le plus souvent, les sommes épargnées sont déductibles du revenu imposable si l'immobilisation excède une certaine durée, déductibilité généralement soumise à un plafonnement. L'imposition est de ce fait différée ; dans plusieurs cas, cependant, (PEP en France, assurance-vie au Royaume-Uni...) la capitalisation des intérêts pendant une durée minimale permet d'échapper à toute imposition et, pour les ménages non imposables, d'obtenir une prime. En France et au

Royaume-Uni, les versements d'assurance-vie ouvrent droit à une réduction d'impôts, égale à 25 % de la prime versée, mais plafonnée à 1 000 F (plus 250 F par enfant à charge) en France, à 15 % sans plafond au Royaume-Uni.

— *L'épargne-logement*

Dans la plupart des pays européens, l'épargne-logement est encouragée par des avantages fiscaux spécifiques. En France, en RFA (pour les salariés à faible revenu) et au Royaume-Uni (pour les contribuables de la tranche de base), les intérêts perçus sur les comptes et plans d'épargne-logement sont exonérés ; en Italie, ils sont soumis à un prélèvement libératoire au taux de 30 %. En outre, une prime est accordée, en RFA, aux salariés à faible revenu.

Les modalités spécifiques d'imposition des plus-values mobilières et des revenus de placements des ménages datent, dans la plupart des pays, de la période de forte inflation. Leur justification tenait alors au caractère nominaliste de la fiscalité, qui faisait supporter aux créanciers des prélèvements fiscaux sur des revenus et plus-values dont l'essentiel était purement nominal, ne permettant souvent même pas la préservation de la valeur réelle des actifs financiers. L'imposition des intérêts nominaux en période d'inflation élevée aboutissait souvent à des taux de rendements nets négatifs (voir chapitre 2 et Gubian et Le Cacheux, 1987). C'est donc en partie dans le but d'éviter une imposition confiscatoire de ces revenus que l'on avait introduit des taux plus faibles sur les plus-values et revenus de placements. La désinflation des années quatre-vingt et la hausse considérable du rendement brut réel des actifs financiers enregistrée depuis lors ont profondément modifié la situation des créanciers et ont ôté cette justification au traitement privilégié des plus-values et revenus de placements. Prenant acte de ce bouleversement de la répartition des revenus entre créanciers et débiteurs <sup>4</sup>, les réformes fiscales anglo-saxonnes ont, dans l'ensemble, abrogé les privilèges fiscaux dont jouissaient les revenus de placements et les plus-values, qui sont à présent soumis, dans ces pays, au régime de droit commun des revenus des ménages, à quelques nuances près.

---

<sup>4</sup> Pour une étude de la redistribution patrimoniale opérée en France par l'inflation, voir Capul (1985), et par la désinflation, voir Sterdyniak (1986).

### **5.1.2. L'imposition des transactions mobilières et des institutions financières**

Dans tous les pays (sauf le Luxembourg, la Grèce et le Portugal), il existe des droits de timbre ou d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux de valeurs mobilières (impôt de bourse, en France). Ces droits ont, le plus souvent, un taux faible, mais la dispersion des taux n'est pas négligeable. En outre de nombreuses transactions sont, en pratique, exonérées. La Commission a proposé, en 1987, la suppression complète de ces droits.

L'imposition des intermédiaires financiers est, quant à elle, fort disparate. Ils sont généralement soumis à l'IS, sauf les OPCVM qui sont, le plus souvent, traités selon le principe de la transparence fiscale. En outre les services financiers sont assujettis à la TVA au taux zéro (cf chapitre 8). Cependant, les entreprises d'assurance ne sont pas, en France, assujetties à la TVA et les primes versées étaient, jusqu'à 1989, soumises à une taxe au taux de 5,15 % (supprimée pour 1990).

Il est particulièrement malaisé de déterminer l'incidence globale de ces régimes spécifiques, tant sur les recettes fiscales des Etats que sur les rendements nets des portefeuilles mobiliers des ménages dans les différents pays. La part des recettes fiscales provenant de ces sources n'est, en effet, pas identifiable dans les documents budgétaires, puisque ces revenus, bien que bénéficiant de régimes favorables, sont le plus souvent imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes<sup>5</sup>. Quant à l'incidence sur le rendement net des placements, elle dépend, à un degré tel, de la situation particulière du détenteur (résident ou non, niveau de revenu, situation familiale...) qu'il n'est pas possible de l'établir de manière générale<sup>6</sup>.

### **5.2. Pourquoi une imposition spécifique des revenus de placements ?**

Les motivations qui inspirent ces régimes particuliers sont de plusieurs ordres :

— Le problème de la « double imposition » : dans la mesure où les prélèvements directs sont assis sur l'ensemble des revenus, et non sur la dépense, la fraction des revenus qui est épargnée est initialement soumise au prélèvement de droit commun. Dès

---

<sup>5</sup> Dans le cas de la France, on dispose d'une évaluation des pertes de recettes fiscales attribuables à ces privilèges fiscaux. Voir la fiche France.

<sup>6</sup> Pour une évaluation de l'écart entre rendements bruts et nets de portefeuilles types dans certains pays, voir : Gubian et Le Cacheux, 1987.

lors, la fiscalité qui frappe les revenus de placements peut apparaître, dans une certaine mesure, comme une « double imposition », qui pénaliserait excessivement l'effort d'épargne. Mais, l'argument de la double imposition pourrait être également avancé pour la plupart des autres impôts : dans les systèmes fiscaux caractérisés par la coexistence de différents types de prélèvements, dont les assiettes correspondent à différentes phases du « circuit économique », la « double imposition » est un phénomène général.

— L'incitation à l'épargne : la plupart des gouvernements cherchent à encourager l'épargne. L'institution d'une fiscalité des revenus de placements relativement plus favorable que le droit commun est souvent inspirée par cette considération, qui présuppose que le volume de l'épargne dépend positivement du taux de rendement net des placements, ce que les études empiriques ne mettent généralement pas en évidence.

— L'orientation des choix de placements : l'intervention par voie fiscale ne se limite pas à l'incitation globale à l'épargne, mais vise généralement aussi l'encouragement de certaines formes de placements — épargne « longue » dans la plupart des pays, mais aussi dépôts dans certains circuits, finançant certaines activités spécifiques (logement, participation au capital des entreprises, ...). Dans ce cas, les études empiriques confirment davantage l'influence des taux de rendement nets sur les choix de portefeuille des ménages. Resterait à démontrer qu'il est économiquement avantageux de favoriser fiscalement, donc artificiellement, telle ou telle forme de placement.

— La volonté de compenser les effets de l'inflation : la plupart des systèmes fiscaux étant nominalistes, les intérêts et plus-values nominaux constituent l'assiette des prélèvements, alors qu'une partie de ces revenus nominaux ne fait que compenser la perte de valeur réelle des capitaux investis. En période de forte inflation, de nombreux gouvernements ont argué de cette réalité pour alléger l'imposition des plus-values et des intérêts. Une telle justification a cependant perdu une bonne part de sa pertinence dans un contexte d'inflation faible, de plus-values et de taux de rendements réels très substantiels sur la plupart des placements mobiliers.

— Le problème de l'évasion fiscale : dans les pays où le secret bancaire est une tradition et où, en particulier, il n'existe pas d'obligation de déclaration par les institutions financières des revenus d'intérêts versés, l'imposition faible ou nulle de ces revenus est souvent inspirée par des considérations purement pragmatiques ayant trait aux difficultés d'évaluation de l'assiette.

— La crainte de la fuite des capitaux à l'étranger, ceux-ci étant particulièrement mobiles.

La question de l'harmonisation de la fiscalité des revenus de placements se pose dès lors qu'il existe, dans les différents pays, une fiscalité spécifique à cette catégorie de revenus, et dans la mesure seulement où les non résidents sont exonérés et où les possibilités d'évasion fiscale sont, dans certains pays, considérables. Ce problème est très étroitement lié au degré de mobilité internationale des capitaux et à la question empirique de la sensibilité des choix d'épargne et de placement aux taux de rendement nets. Le souci d'harmoniser est, en effet, inspiré par la crainte qu'ont les gouvernements des Etats membres d'assister, lors de la levée, entre 1990 et 1993, des dernières restrictions à la libre circulation financière en Europe, à une « délocalisation » de l'épargne nationale.

### **5.3. Faut-il craindre la délocalisation de l'épargne ?**

La notion de délocalisation recouvre, en fait, plusieurs réalités qu'il convient de distinguer, dans la mesure où elles ont, dans la perspective de l'harmonisation, des conséquences et des implications sensiblement différentes.

— *Le financement de l'investissement.* La levée des dernières restrictions qui entravent encore les mouvements de capitaux en Europe et la réalisation d'un « Grand marché financier » intégré à l'intérieur duquel la mobilité des capitaux sera forte devraient se traduire par un relâchement du lien entre épargne nationale et investissement résident. Si les marchés financiers sont efficaces, l'orientation des financements ne répondra alors qu'à des considérations de rendement des investissements, sans distinction entre les espaces nationaux : l'ensemble de l'épargne communautaire financera les projets d'investissement les plus rentables, quelle que soit leur localisation géographique. Une éventuelle insuffisance du volume de l'épargne nationale n'aurait, dans ces conditions et en l'absence d'intermédiation bancaire, que des effets purement comptables sur le solde des opérations courantes, pourvu que les risques de change, qui peuvent persister si l'union monétaire ne progresse pas, soient dûment pris en compte par les investisseurs. Seuls les crédits bancaires aux entreprises risqueraient alors de pâtir de la situation, si l'intégration des marchés financiers demeurait incomplète.

Il convient de remarquer, dans ce contexte, qu'un système fiscal parfaitement neutre, c'est-à-dire ne comportant aucune incitation spécifique à l'épargne, n'est pas incompatible avec la poursuite d'objectifs de financement privilégié pour certains secteurs ou certaines activités (logement social, investissement de recherche et

développement, ...) dans une économie nationale. De tels objectifs peuvent en effet être également remplis par la mise en œuvre de subventions directes ou de bonifications d'intérêts plutôt que par l'incitation au placement de l'épargne dans des circuits spécialisés, dont la déréglementation et le décloisonnement des marchés financiers remettent en cause la spécificité. Reste à comparer le coût pour les finances publiques de ces deux méthodes.

— *Le placement de l'épargne sur des produits libellés dans la monnaie nationale.* La libre circulation des capitaux en Europe risque de se traduire par une substituabilité accrue entre instruments financiers libellés dans les différentes devises, ce qui compliquera la tâche de gestion des politiques monétaires nationales, aussi longtemps que l'union monétaire ne sera pas complète. Il est envisageable que cette liberté accrue dans le choix des placements aboutisse à une modification sensible de la part des différentes devises dans la composition des portefeuilles des ménages, avec tendance à l'« éviction » de certaines monnaies des transactions financières et développement concomitant du rôle financier de certaines autres.

Tant que l'union monétaire européenne ne sera pas achevée, de telles évolutions peuvent soulever des problèmes en matière de souveraineté monétaire des Etats, puisque les autorités monétaires nationales voient ainsi leur marge de manœuvre fortement réduite. Mais ces tendances ne devraient pas avoir d'incidence sensible sur l'équilibre épargne-investissement et ne posent pas, *a priori*, de problèmes spécifiquement fiscaux, dans la mesure où la devise dans laquelle sont libellés les placements ne constitue pas, à l'heure actuelle, un critère fiscal discriminant.

— *Le placement de l'épargne sur des produits offerts par les institutions financières nationales.* Rien n'exclut que les institutions financières des différents Etats membres puissent offrir des instruments de placement libellés dans l'une quelconque des devises européennes et investissent où bon leur semble ; dès lors les deux aspects précédemment cités de la délocalisation ne concernent que faiblement les institutions financières et ne nécessitent de leur part qu'une adaptation aux nouvelles conditions d'un marché financier intégré.

Il est, en revanche, évident qu'il existe actuellement une grande disparité des dispositions réglementaires applicables à ces institutions dans les différents pays, notamment en matière d'obligation de déclaration des intérêts versés. C'est essentiellement sur ce point que porte le problème de l'harmonisation fiscale, qui concerne

à la fois le régime fiscal des organismes financiers résidents dans les différents Etats membres et le traitement fiscal des revenus des placements qu'ils gèrent.

Dans les conditions d'intégration financière qui devraient prévaloir dans les années à venir, ce sont donc essentiellement les marchés financiers et institutions financières nationaux qui risquent de pâtir d'un éventuel maintien des disparités réglementaires et fiscales qui existent actuellement en Europe. En outre, il est à craindre que les Etats qui choisiraient de maintenir une certaine fiscalité sur les revenus mobiliers des ménages se voient, en pratique, dans l'impossibilité de le faire du fait de l'existence de « paradis fiscaux » au sein même de la Communauté.

#### **5.4. Faut-il taxer les revenus du capital ?**

En matière de fiscalité des revenus de placements des ménages, la concurrence fiscale et l'alignement sur le moins-disant fiscal sont en passe de devenir réalité, au moment où les nouvelles mesures de libéralisation des marchés financiers devraient se traduire par un accroissement du degré de mobilité des capitaux en Europe. L'épisode de la tentative avortée d'imposer, en RFA, une retenue à la source non libératoire à un taux modéré et la fuite de capitaux qu'elle a provoquée ont, semble-t-il, sensibilisé les gouvernements aux risques de délocalisation. En France même, l'introduction récente d'une exonération totale des produits des OPCVM de capitalisation indique que ce mouvement de défiscalisation est bien entamé.

On s'oriente, à court terme, vers une situation de quasi exonération de la plus grande partie des revenus de placements dans l'ensemble de la Communauté, d'autant plus que la mobilité internationale croissante des capitaux renforce l'argument de ceux qui prennent prétexte de l'existence de paradis fiscaux à l'extérieur de la Communauté pour plaider en faveur de la défiscalisation. L'enjeu est, évidemment, la place des « industries financières » européennes sur le marché mondial des placements, beaucoup plus que les problèmes de volume d'épargne nationale ou communautaire, ou de financement des investissements en Europe.

Cette tendance à l'exonération des revenus de placements et des plus-values mobilières risque de se traduire par une concentration excessive des prélèvements sur les facteurs peu mobiles — le travail et la propriété foncière ; ce qui soulève un grave problème d'équité horizontale des systèmes fiscaux. Il est en effet choquant, du point de vue de la justice, que les revenus perçus sans effort — surtout dans le cas d'un patrimoine hérité ou obtenu par spéculation — ne soient pas imposés alors que le même montant de

revenu provenant d'une activité de production — salariée notamment — , qui nécessite temps et effort, supporte un prélèvement important au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales.

En outre, elle prive les gouvernements d'une bonne part de leurs prérogatives tutélaires en matière d'orientation des placements, ce qui, pour les retraites notamment, fait naître des contraintes additionnelles sur les choix politiques dans des domaines connexes — en l'occurrence les cotisations sociales.

Outre les considérations d'équité horizontale, les conclusions de l'analyse microéconomique en termes d'efficacité sont empreintes d'un degré considérable d'incertitude. D'une part, en effet, même si l'on souscrit aux hypothèses extrêmes des modèles d'équilibre général, l'analyse du dosage des différents impôts ne peut que faire référence à l'optimum de second rang : étant donné les besoins de recettes du gouvernement, et étant entendu que toutes les formes d'imposition effectivement praticables introduisent des distorsions dans les incitations des agents, il est, en général, optimal de diversifier les assiettes de l'impôt, de façon à ne pas faire supporter à certaines catégories de revenus — en l'occurrence ceux du travail — une charge fiscale excessive. Les conclusions spécifiques en matière de dosage des impôts dépendent alors des ordres de grandeur empiriques des différentes élasticités pertinentes — notamment celle de l'offre de travail et l'élasticité de substitution intertemporelle de la consommation. D'autre part, les conclusions de ces modèles sont très sensibles à certaines hypothèses : ainsi a-t-on montré que, lorsque les ménages sont soumis à des contraintes de liquidités — impossibilité d'emprunter en ne gageant que les revenus futurs de leur travail ou existence d'un écart entre taux d'intérêt créditeur et taux d'intérêt débiteur —, une imposition de tous les revenus — du travail et du capital — est préférable, en termes d'efficacité économique, à la seule imposition des revenus du travail (Hubbard et Judd, 1986). De tels exemples, que l'on pourrait multiplier, illustrent la fragilité des analyses qui concluent au caractère souhaitable de l'exonération des revenus de placements.

Les soucis de neutralité et d'équité plaident en faveur d'une banalisation du régime fiscal applicable aux revenus de placements et aux plus-values mobilières, d'autant que la distinction entre ces deux types de rendements devient de plus en plus arbitraire et floue à mesure que se développent les innovations financières souvent inspirées par le désir de profiter des traitements fiscaux spécifiques favorables. Le maquis des régimes particuliers actuels encourage ainsi à un certain gaspillage de ressources dans l'innovation financière à des fins d'évasion fiscale. Toutefois, il convient d'éviter l'excès inverse : la surimposition des intérêts et plus-values mobilières due à l'inflation, excès qui avait

initialement inspiré certaines des dispositions de l'actuel traitement de faveur (imposition des plus-values à un taux plus faible, abattements, etc). Le risque de surimposition en période d'inflation serait plus efficacement évité si les intérêts et plus-values étaient imposés sur leur valeur réelle, c'est-à-dire si l'on n'intégrait dans le revenu imposable que la part de ces revenus ne correspondant pas à la compensation de l'érosion monétaire. Une solution économiquement satisfaisante consisterait à déduire des revenus de placements la fraction qui ne correspond qu'au maintien de la valeur réelle du placement, c'est-à-dire à pratiquer une « indexation à l'envers » pour n'imposer que les revenus réels des actifs financiers. Dans un tel schéma, si le taux d'inflation est de 5 %, un rendement nominal de 10 % ne serait imposé que sur les 5 % correspondant à un revenu réel ; une plus-value mobilière ne serait imposée que si elle excède les 5 % qui ne sont, en réalité, que l'augmentation de valeur nominale nécessaire au maintien de la valeur réelle de l'actif considéré. Cette mesure de banalisation fiscale des revenus de placements pourrait être accompagnée d'une procédure similaire d'indexation pour les déductions d'intérêts versés (en France sur les emprunts pour l'acquisition de la résidence principale), qui permettrait d'éviter que l'inflation gonfle indument les sommes à déduire.

### **5.5. Peut-on éviter l'imposition zéro ?**

De nombreux arguments peuvent donc être avancés contre l'exonération totale des revenus de placements des ménages. Mais celle-ci est-elle évitable ? Autrement dit, existe-t-il des mécanismes d'imposition praticables et acceptables par l'ensemble des Etats membres qui permettent de préserver effectivement la faculté qu'ont les Etats de taxer ces revenus sans les exposer aux risques d'une délocalisation massive ? Quelques schémas sont actuellement envisagés.

Le premier est celui de la retenue à la source non libératoire. Ainsi la Commission avait-elle proposé l'adoption par tous les Etats membres d'un prélèvement minimum de 15 % à la source. Ce système, qui aurait l'avantage de préserver une certaine imposition de ces revenus et de prévenir efficacement l'évasion fiscale, tout en n'introduisant pas de distorsions majeures dans les conditions de concurrence des établissements financiers situés dans les différents pays, soulève certes quelques objections. En premier lieu, mais ce n'est probablement pas là le point le plus grave, il ne résoud en rien le problème de la délocalisation vers des paradis fiscaux hors-Communauté, à moins de l'assortir d'un contrôle des changes et des capitaux à l'échelle communautaire, ce à quoi s'opposent nombre d'Etats membres ; mais, cette délocalisation serait probablement assez limitée en raison des risques et des coûts qu'elle comporte ; ce n'est pas parce qu'un système ne peut assurer la perfection fiscale qu'il faut lui préférer un système assurément plus injuste.

En outre, cette proposition, si elle était adoptée, aboutirait effectivement à unifier le régime fiscal des revenus de placements des ménages en Europe, c'est-à-dire à nier la souveraineté des Etats membres en la matière, puisqu'en pratique aucun Etat ne pourrait aller au-delà du taux minimum sans risquer de voir s'enfuir chez ses partenaires une partie des placements de ses résidents. Cette proposition nécessiterait que chaque pays renonce loyalement à toutes les formes de placements exonérées qui existent chez lui.

A l'opposé du spectre des solutions envisageables, il serait concevable d'adopter, en la matière, un principe général d'imposition selon la résidence du détenteur du placement, qui aurait l'avantage d'assurer une véritable souveraineté des Etats membres quant à l'imposition de ces revenus <sup>7</sup>. Toutefois, un tel système, qui est déjà en vigueur dans certains Etats, ne pourrait fonctionner effectivement qu'à condition que les investisseurs non résidents soient en pratique imposés dans leur pays de résidence sur les revenus de leurs placements dans les pays de la Communauté. Il serait donc nécessaire de modifier sensiblement les règles du secret bancaire qui sont inscrites dans la législation de plusieurs Etats membres et auxquelles ceux-ci sont, généralement, fermement attachés. Faute d'une levée du secret bancaire et de l'instauration d'une certaine collaboration des autorités fiscales des différents pays, ce schéma serait largement battu en brèche par l'évasion fiscale, du moins plus que celui de la retenue commune à la source. En outre, il serait nécessaire, pour éviter les fuites extra-communautaires, d'obtenir la collaboration des principaux pays du système financier international — les Etats-Unis surtout, qui sont, semble-t-il, désireux d'aller dans ce sens dans la mesure où leur système fiscal est conçu selon le critère de résidence — pour mettre en place une véritable déontologie bancaire internationale.

Dans un cas comme dans l'autre donc, et sans doute dans tous les cas de figure envisageables pour éviter l'exonération totale des revenus de placements, aucun progrès ne pourra être fait sans que certains des Etats membres renoncent à des aspects qu'ils jugent intangibles de leur législation bancaire et fiscale. Peut-être cependant des compromis sont-ils possibles : les Etats favorables à une certaine taxation ne doivent pas relâcher leur pression.

La stratégie actuelle du gouvernement français est, apparemment inspirée de la méthode de la carotte et du bâton. D'une part, en effet, les dispositions récemment adoptées quant à l'imposition des revenus de placements (baisse du taux de certains

---

<sup>7</sup> C'est le principe qui inspire l'article 98 de la loi de finances 1990. On peut cependant émettre des doutes sur l'efficacité d'une telle mesure ; cf. infra.

prélèvements libératoires, création des PEP exonérés, exonération des produits des OPCVM de capitalisation, ...) visent à inciter les ménages français à placer leur épargne sur des produits français. Le gouvernement préfère renoncer à toute rentrée fiscale plutôt que de courir le risque d'une forte délocalisation de l'épargne ; cela a l'inconvénient d'affaiblir la position française en faveur de l'obligation d'un prélèvement minimal à la source. D'autre part, la stratégie d'imposition des revenus issus de placements à l'étranger, telle qu'elle se dessine à la lecture de l'article 98 de la Loi de finances 1990, consiste à imposer selon le principe de résidence, en maintenant, malgré la suppression du contrôle des changes, une obligation de déclaration par les particuliers ou leurs intermédiaires financiers pour ce type de transfert <sup>8</sup>. Pour un renforcement de la coopération entre services fiscaux nationaux, le gouvernement a obtenu l'accord de principe de dix de ses partenaires, y compris le Royaume-Uni dont le régime fiscal issu de la récente réforme ne privilégie plus sensiblement revenus d'intérêts et plus-values ; seul le Luxembourg s'oppose encore à cette solution. Cependant, même s'il s'avérait possible de faire fléchir cette résistance, il resterait que l'évasion fiscale de ce type de revenu serait grandement facilitée par la dépendance dans laquelle se trouveraient alors les services de contrôle fiscal français à l'égard d'homologues étrangers dont l'efficacité et le zèle sont, dans certains cas, bien moindres.

---

<sup>8</sup> L'article 98 de la loi de finances 1990 ajoute, entre autres, à l'article 1649 A du code général des impôts l'alinéa suivant :

«Les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger...»

Il institue aussi l'obligation de déclaration des mouvements de fonds de la part des organismes gestionnaires des comptes des particuliers concernés. En cas de non déclaration, une amende est prévue, ainsi que l'imposition d'office des revenus des avoirs à l'étranger sur la base des taux de rendements brut à l'émission des obligations des sociétés privées.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CAPUL Jean-Yves, 1985 : « Transferts de patrimoines dus à l'inflation : 1971-1979 », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE* n° 11, avril.

CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT, 1988 : *La fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen*, dit « Rapport Lebègue », Paris, juin.

CONSEIL NATIONAL DES IMPOTS, 1986 : *Huitième rapport au Président de la République relatif à l'imposition du capital*, Paris, J.O.

GUBIAN Alain et Jacques LE CACHEUX, 1987 : « Fiscalité des placements liquides et financiers des ménages en France, en RFA et aux Etats-Unis », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE* n° 18, janvier.

HUBBARD R. Glenn et Kenneth L. JUDD, 1986 : « Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.

STERDYNIAK Henri, 1986 : « Des conséquences patrimoniales de la désinflation », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE* n° 17, octobre.

**CHAPITRE 6**  
**LES COTISATIONS SOCIALES**  
**ET L'HARMONISATION EUROPÉENNE**

Bien que les cotisations sociales ne soient généralement pas incluses dans le dossier de l'harmonisation fiscale, il nous a paru indispensable de les faire figurer ici, en raison de leur poids, environ un tiers des ressources des administrations, de leur importance pour le coût du travail, donc pour l'emploi et la compétitivité, et aussi du fait que, compte-tenu de l'évolution prévisible des prestations sociales, c'est la ressource qui devrait tendanciellement augmenter le plus à l'avenir, si la règle de couvrir celles-ci par celles-là est maintenue.

## **6.1. Cotisations sociales et impôts**

Faut-il classer les cotisations sociales parmi les impôts ? Dans certains cas, où le lien est direct entre cotisations versées et prestations reçues (assurance vieillesse ou chômage), on pourrait être tenté de répondre non ; les cotisations devraient être assimilées soit à de l'épargne soit à de l'assurance. Nous répondrons pourtant oui et ce pour trois raisons :

— Tout régime de sécurité sociale comporte, étroitement lié à son rôle d'assurance et de redistribution intertemporelle des ressources individuelles, un aspect de solidarité et de redistribution entre individus, qui est de la compétence des pouvoirs publics et donc de l'impôt. Cet aspect est prédominant pour les prestations famille. Mais il existe aussi pour les prestations maladies où les cotisations dépendent du salaire et non du nombre d'enfants ou des risques courus, et à un degré moindre pour les prestations vieillesse qui comportent des systèmes de bonifications selon le nombre d'enfants élevés et des prestations minimales par exemple, et pour l'assurance chômage où les travailleurs cotisent à un taux uniforme quel que soit le risque encouru personnellement, à l'exception difficilement justifiable des fonctionnaires. La plupart des salariés ne perçoivent d'ailleurs pas les cotisations comme un salaire différé, mais comme une ponction sans contrepartie.

Une graduation pourrait être établie : les cotisations pour les prestations familiales sont un pur impôt ; les cotisations maladie le deviennent de plus en plus au fur et à mesure que le droit à la santé se généralise et devient indépendant des cotisations versées. Les indemnités de remplacement maladie et chômage ont un statut d'assurance tant qu'elles sont proportionnelles au salaire avant l'arrêt de travail. Une partie des prestations chômage est de la solidarité (jeunes n'ayant jamais travaillé). Les cotisations vieillesse se partagent en une partie de solidarité — le minimum vieillesse — une partie épargne — le système de retraite par capitalisation — et une partie mixte — le système de retraite par répartition — dans la mesure où les salariés ne payent pas pour leur retraite de demain mais pour la retraite actuelle des générations plus âgées.

Ce caractère redistributif que possède la sécurité sociale dans les pays d'Europe Occidentale rend en fait impossibles la coexistence et la concurrence de ce système avec un système d'assurances privées qui couvrirait les mêmes risques, puisque le système privé pourrait sélectionner les personnes défavorisées par la redistribution qu'effectue actuellement la sécurité sociale (les jeunes célibataires, les salariés les plus riches), ce qui progressivement asphyxierait celle-ci. Le choix entre les deux systèmes ne peut donc être que collectif et non individuel.

— En ce qui concerne les comparaisons internationales, des systèmes relativement identiques quant aux dépenses peuvent être financés par des proportions variables d'impôts et de cotisations, ceci étant particulièrement vrai pour les cotisations famille et maladie. Même dans un pays donné, il est fréquent et aisé d'effectuer des transferts de charges entre administrations centrales et administrations de sécurité sociale (ce fut le cas en France pour le minimum vieillesse, les allocations aux handicapés, certaines prestations chômage, etc.).

— La distinction entre cotisations et impôts est extrêmement difficile à faire sur le plan théorique : en principe, devrait être appelé cotisation tout versement obligatoire qui ouvre droit à des prestations dépendant des sommes versées. Dans les systèmes les plus développés, la sécurité sociale couvre automatiquement l'ensemble de la population : les prestations ne dépendent pas des cotisations (famille et prestations maladie en nature) ou n'en dépendent que partiellement en raison de systèmes « balais » pour les plus démunis (chômage et retraite), de sorte que la distinction s'évanouit en grande partie.

#### 6.1. Poids de divers prélèvements

En 1987, en % du PIB

	Impôt sur le revenu	Cotisations sociales	Cotisations sociales salariés	Cotisations sociales employeurs	TVA et Accises
Belgique	15,1	15,6	5,1	9,4	10,5
Danemark	25,6	1,9	1,0	0,9	17,0
Espagne	7,0	11,9	2,0	9,1	9,7
France	5,7	19,2	5,5	12,2	12,7
Grèce	4,6	12,2	5,3	5,3	16,7
Irlande	13,8	5,6	2,0	3,5	16,2
Italie	9,5	12,4	2,4	8,7	9,1
Luxembourg	11,1	11,6	4,8	6,2	10,4
Pays-Bas	9,5	20,5	9,0	8,2	11,4
RFA	10,9	14,0	6,1	7,2	9,1
Royaume-Uni	10,0	6,8	3,1	3,6	11,1
Japon	7,3	8,6	3,1	4,5	3,4
USA	10,9	8,6	3,3	5,0	4,4

Source : OCDE

En moyenne, les cotisations sociales<sup>1</sup> représentent 13,5 % du PIB dans l'ensemble des pays de la CE, ce chiffre s'étageant de 2 % au Danemark à 19,2 % en France et 20,5 % aux Pays-Bas (tableau 1). La répartition entre cotisations salariés et cotisations employeurs est variable : elle est à peu près paritaire en Grèce, aux Pays-Bas, en RFA et au Royaume-Uni ; la part employeurs est beaucoup plus forte que la part salariés en Belgique, en Italie, en France et en Espagne. La part des cotisations salariés dans le PIB est particulièrement forte en RFA et surtout aux Pays-Bas ; celle des cotisations employeurs est élevée en France.

Dans la plupart des pays de la CE, l'importance des cotisations employeurs a crû fortement de 1970 à 1980 (tableau 2) : le ralentissement de la croissance n'a pas affecté l'évolution des dépenses sociales et celles-ci ont été financées par les employeurs ; c'est particulièrement le cas en Espagne (4 points de PIB de plus), en France et en Belgique (2,5 points), aux Pays-Bas et en RFA (2 points). Par contre, de 1980 à 1987, la part des cotisations employeurs dans le PIB est généralement restée stable. Pour les cotisations salariés, la hausse, moins nette de 1970 à 1980, s'est généralement poursuivie. On est passé d'un système où les employeurs finançaient l'expansion des prestations sociales à un système où une expansion plus faible est surtout financée par les salariés.

#### 6.2. Evolution des cotisations de 1980 à 1987

En % du PIB

	Cotisations sociales employeurs 70-80	Cotisations sociales employeurs 80-87	Cotisations sociales salariés 70-80	Cotisations sociales salariés 80-87
Belgique	+ 2,5	+ 1,0	+ 0,6	+ 1,3
Danemark	- 0,1	+ 0,6	- 0,7	+ 0,5
Espagne	+ 4,0	0,0	+ 1,3	- 0,6
France	+ 2,6	+ 0,3	+ 2,2	+ 0,9
Grèce	+ 0,7	+ 0,9	+ 1,0	+ 1,0
Irlande	+ 1,8	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4
Italie	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,3
Luxembourg	+ 2,0	- 0,2	+ 1,3	+ 0,1
Pays-Bas	+ 2,0	0,0	+ 1,4	+ 1,8
RFA	+ 1,9	0,0	+ 1,3	+ 0,3
Royaume-Uni	+ 0,9	0,0	+ 0,0	+ 0,8
Japon	+ 1,5	+ 0,7	+ 0,9	+ 0,5
USA	+ 1,6	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,4

Source : OCDE

<sup>1</sup> Nous ne reprenons ici que les cotisations sociales figurant dans les prélèvements obligatoires au sens de l'OCDE (1989). Le lecteur se reportera au chapitre 1 pour la définition précise de ce concept, le tableau 4 de ce même chapitre fournissant deux autres mesures du poids des cotisations sociales.

Pourquoi inclure les cotisations sociales dans le dossier de l'harmonisation ? La comparaison des structures de l'ensemble des prélèvements parmi les différents pays de la CE montre que des compensations existent souvent entre cotisations sociales et impôts (tableau 1). Par exemple, le Danemark connaît un fort impôt sur le revenu (26 % du PIB) et une forte TVA (17 % du PIB) mais peu de cotisations sociales salariés (1 % du PIB) et employeurs (1 % du PIB). En France, au contraire, l'impôt sur le revenu est peu important (6 % du PIB), la TVA est d'importance moyenne (12 % du PIB) mais les cotisations salariés (5 % du PIB) et surtout employeurs (12 % du PIB) sont considérables. Or les cotisations salariés sont un prélèvement sur le revenu des ménages grossièrement identique à l'impôt sur le revenu et les cotisations employeurs un impôt indirect grossièrement identique à la TVA. De sorte que l'on a une vue plus juste de la structure de la fiscalité en tenant compte des cotisations sociales et en faisant abstraction des problèmes institutionnels qui peuvent survenir du fait que ce ne sont pas les mêmes administrations qui collectent les unes et les autres.

## 6.2. Des distorsions introduites par les cotisations sociales

Dans les pays d'Europe occidentale, qui connaissent pour la plupart un fort taux de chômage, l'existence d'un important système de sécurité sociale financé par prélèvements sur les salaires provoque de fortes distorsions par rapport à l'efficacité économique. Prenons l'exemple de la France, un des pays où les cotisations ont le poids le plus élevé. Pour qu'un entrepreneur embauche un salarié qu'il paie 100, il faut, compte tenu des cotisations employeurs, que celui-ci produise au moins 141. Le salarié touche un salaire net de 84 ; les charges sociales totales sont de 57. Si le travailleur reste au chômage, il reçoit une indemnité moyenne de 37. Pour la Nation, le coût de l'embauche est de 47, soit  $84 - 37$ . Le coût que l'entreprise attribue au facteur travail est donc **trois fois plus important** que son coût pour la Nation (141 contre 47). Il y a là une distorsion excessive, qui conduit l'entreprise à faire des choix socialement inefficaces soit lorsqu'elle arbitre entre produire ou ne pas produire, soit quand elle choisit des techniques de production utilisant plus ou moins de travail. Cette distorsion est à ce point massive qu'il est illusoire, dès lors, de discuter de l'efficacité par rapport à l'optimum économique de telle ou telle taxe ou subvention sans prendre en compte ce biais initial. Ainsi, compte tenu de cette distorsion, il serait rentable pour la nation de subventionner jusqu'à 66 % un emploi marginal sauvé ou créé.

### 6.3. Le financement des prestations sociales selon les différents risques

Le financement des prestations sociales pose des problèmes de quatre ordres : équité, stabilisation macroéconomique, organisation sociale, et choix politique.

L'équité voudrait que l'impôt finance la totalité des prestations à caractère de solidarité, les cotisations les prestations à caractère d'assurances.

Le point de vue macroéconomique, nous l'avons vu dans le chapitre 2, est simple : sauf cas particulier, les prestations doivent être financées par les ménages, que ce soit par l'impôt ou par les cotisations sociales des assurés.

Le point de vue sociologique est plus nuancé : d'un côté, le financement des prestations en dehors du budget de l'Etat permet d'éviter que celles-ci ne soient impliquées dans les arbitrages budgétaires. C'est un élément de démocratie dans la mesure où de nombreux acteurs sociaux interviennent dans le débat sur les prestations sociales : organisations patronales, syndicats de travailleurs, associations familiales, syndicats médicaux, associations de retraités, etc. Un dialogue peut avoir lieu entre dépensiers et payeurs : le lien entre les décisions de dépenses et de recettes apparaît directement. De l'autre, le poids prépondérant des organisations patronales et des syndicats de travailleurs peut aboutir à des solutions peu satisfaisantes, soit qu'elles ne tiennent pas ou pas assez compte des exclus du système, les renvoyant à l'Etat ; soit, qu'elles ne tiennent pas compte d'impératifs macroéconomiques : par exemple, la forte hausse des cotisations employeurs de 1974 à 1982 en France, due en partie au paritarisme, a été une erreur.

C'est, nous l'avons vu, au niveau politique que doit être décidée l'importance du système de sécurité sociale par rapport aux systèmes privés d'assurance. Ce n'est pas par des procédures de marchés ou des choix individuels.

Qui finance les différents régimes actuellement dans la CE (tableau 3) ? Cela est-il conforme aux préceptes que nous venons d'énoncer ?

— **Les prestations familiales** devraient être entièrement fiscalisées. C'est déjà le cas dans 4 pays sur 12. Dans quatre autres, seuls les employeurs payent. Dans les quatre derniers, la charge est partagée entre employeurs et salariés. Il est à noter que l'aide aux familles passe à la fois par le canal des prestations et par celui des exonérations fiscales. Dans le premier cas, le taux de prélèvements obligatoires apparaît fictivement plus important. Dans le deuxième, l'aide est par nature entièrement supportée par les

finances publiques. Toutefois, les deux systèmes ne sont pas équivalents : les prestations sociales sont généralement versées uniquement en fonction du nombre, et parfois de l'âge des enfants ; les exonérations fiscales dépendent, le plus souvent, du revenu de la famille (voir chapitre 4) : aussi, les deux systèmes se complètent-ils. Le passage intégral à l'aide aux familles par le biais de l'impôt, parfois préconisé sous le couvert de « simplification », nécessiterait l'instauration d'un impôt négatif pour les familles pauvres et nombreuses. Il n'est guère souhaitable dans la mesure où, pour elles, les prestations représentent une part importante de leurs ressources, il est donc préférable qu'elles les reçoivent mensuellement.

— **les prestations chômage** sont presque partout financées par des cotisations plafonnées employeurs et salariés. Ce qui est logique, car les employeurs ne peuvent se désintéresser des conséquences de leurs décisions de licenciement. Dans la mesure où le chômage peut être considéré en partie comme une catastrophe sociale, il est normal que l'Etat y contribue, notamment en ce qui concerne les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les chômeurs de longue durée, les actions de formation (c'est le cas en RFA, en Espagne, en France, aux Pays-Bas), ceci devant logiquement être financé également par les fonctionnaires, les revenus du capital mobilier et immobilier, etc.

— **Les prestations maladie** sont partout payées essentiellement par des cotisations employeurs et salariés, sauf au Danemark où elles sont financées par la fiscalité et au Royaume-Uni, où les prestations en nature sont financées par l'impôt. Dans 7 pays, les cotisations sont plafonnées ; dans 4, elles ne le sont pas. Dans la mesure où les prestations en nature ne dépendent pas du salaire mais de l'âge, du nombre d'enfants et de personnes à charge, ce système joue un rôle redistributif important en faveur des bas salaires et des familles nombreuses ; ce rôle est plus grand s'il n'y a pas de plafond. Dans la plupart des pays, des systèmes balais à deux étages – cotisations réduites ou aide publique – couvrent les personnes qui ne sont pas assurées normalement. Dans ces conditions, le système pourrait sans peine, du point de vue purement économique, être financé par l'impôt : la redistribution serait étendue aux revenus autres que les revenus d'activité.

**6.3. Sources principales de financement de la protection sociale au sein de la CE**

	Prestations familiales	Chômage	Maladie	Accidents de travail	Vieillesse
Belgique	E	(E + S)	(E + S)l	E*	(E + S)
Danemark	F	(E + S)	F	E*	F
Espagne	p(E + S)l	p(E + S)	p(E + S)l	pE*	p(E + S)l
France	E	p(E + S)	(E + S)l	pE*	p(E + S)
Grèce	p(E + S)	p(E + S)	p(E + S)		p(E + S)l
Irlande	F	p(E + S)l	p(E + S)l	p(E + S)l	p(E + S)l
Italie	E	E	(E + S)	E*	(E + S)l
Luxembourg	p(E + S)	F	p(E + S)	pE*	p(E + S)l
Pays-Bas	pE	p(E + S)	p(E + S)		pS
Portugal	(E + S)l	(E + S)l	(E + S)l	E*	(E + S)l
R.F.A.	F	p(E + S)	p(E + S)	E*	p(E + S)l
Royaume-Uni	F	pr(E + S)l	pr(E + S)l	pr(E + S)l	pr(E + S)l
	<p>Lexique :</p> <p>E Taux de cotisations à la charge de l'employeur  S Taux de cotisations à la charge du salarié  F Fiscalisé  r Progressif  p Plafonné  l Cotisation unique pour l'ensemble des régimes  * Prime d'assurance, variable selon le risque</p>				

Source : CE (1989 a)

Le système actuel a l'avantage d'une certaine transparence lors des choix sociaux : les représentants des assurés participent théoriquement aux décisions. Par contre, si à l'avenir, la hausse des prestations santé se poursuivait, il serait préférable que seules les cotisations salariés augmentent, de sorte que cette progression des dépenses de santé n'interfère pas avec celle des charges des entreprises et le problème de la répartition de la valeur ajoutée entre ménages et entreprises.

— **Les accidents du travail** sont financés dans la plupart des pays par les employeurs en fonction des risques encourus dans la branche et l'entreprise. Ce système est satisfaisant.

— **Les allocations vieillesse** publiques sont dans la quasi-totalité des pays de la CE financées par des cotisations employeurs et salariés, plafonnées et fonctionnant selon le système de répartition. Elles sont souvent complétées par des retraites complémentaires qui peuvent être publiques, privées ou d'entreprise.

Au Danemark, le financement est fiscal et la retraite uniforme (environ 40 % du salaire moyen). Une petite retraite complémentaire obligatoire est financée par des cotisations. Certaines branches fournissent des retraites complémentaires d'entreprise (33 % des salariés sont couverts). Le système n'est pas satisfaisant car la retraite de base est trop faible. Aux Pays-Bas, les cotisations ne sont payées que par les salariés. La pension est uniforme et assez faible. Des fonds de pensions complémentaires d'entreprise couvrent 82 % des salariés : ils sont obligatoires dans certaines branches. En Belgique et en Italie, les cotisations ne sont pas plafonnées. Mais les prestations le sont.

Les autres pays connaissent un système de plafond pour les cotisations et les retraites. Ce système est complété par des assurances complémentaires obligatoires d'entreprise en Espagne ; obligatoires et appartenant à la sécurité sociale en France (ce qui majore son taux de prélèvements obligatoires relativement aux autres pays) ; obligatoires mais pouvant être publiques, privées ou d'entreprise en Grèce et au Royaume-Uni ; facultatives, de capitalisation, pouvant être d'entreprise ou privées en RFA. Le principal problème des finances publiques à moyen terme se pose ici : qui financera les hausses de prestations retraite rendues nécessaires par le vieillissement de la population ?

Au total, le tableau 4 donne pour chaque pays les taux de cotisations salariés et employeurs. On notera la très grande disparité des taux : de 2 % au Danemark à 34 % aux Pays-Bas quant aux cotisations salariés ; de 0 % au Danemark à 48 % en Italie (mais le chiffre effectif est beaucoup plus faible en raison du travail au noir) pour les cotisations employeurs. Dans de nombreux pays, il existe un plafond pour les cotisations sociales : pour les prestations dont le montant dépend des cotisations (chômage, retraite, indemnités journalières de maladie), cela écarte du système de protection sociale la partie des salaires au-dessus du plafond ; pour les prestations dont le montant ne dépend pas des cotisations (prestations maladie en nature, prestations familiales), cela limite fortement l'aspect redistributif de la sécurité sociale ; les cotisations deviennent en partie forfaitaires. Dans une période de fort chômage, et notamment de chômage de personnes peu qualifiées, un moyen d'encourager l'embauche serait d'établir un plancher pour les cotisations sociales. Ceci n'a guère été pratiqué même si la Grande-Bretagne connaît un système de taux réduits pour les très bas salaires et si la France exonère des cotisations sociales certains chômeurs de longue durée. Une étude de l'OFCE (Cornilleau, 1989) montre en particulier les conséquences d'une exonération des cotisations patronales des premiers 1000 F du salaire mensuel des travailleurs : le coût annuel *ex-ante* d'une telle mesure serait de l'ordre de 50 milliards de francs. Elle permettrait la création de 200 000 emplois supplémentaires en 5 ans ; favoriserait la désinflation (-0,4 % par an) ; mais le déficit public se creuserait de 40 milliards et le déficit extérieur de 8 milliards par an. Si

cette mesure était financée par hausse des prélèvements sur les ménages, le nombre d'emplois créés ne serait plus que de 80 000 ; la désinflation serait identique et la balance commerciale serait améliorée d'environ 5 milliards de F par an.

#### 6.4. Taux de cotisations sociales dans la CE

	Taux salariés	Taux employeurs	Plafonds
Belgique	12,0	27,7	NON
Danemark	1,8 % du SMO *	0	—
Espagne	6,0	30,6	2,2 fois le SMO
France	16,4	36,5	1,3 fois le SMO **
Grèce	13,3	22,2	1,8 fois le SMO
Irlande	7,8	12,4	1,7 fois le SMO
Italie	8,2	48,1	NON
Luxembourg	12,4	14,9	1,8 ou 2,3 SMO
Pays-Bas	34,1	24,5	1,2 ; 1,6 ou 1,7 SMO
Portugal	11,0	24,5	NON
RFA	18,0	18,0	1,3 ou 1,7 SMO
Royaume-Uni	9,0 ***	10,45 ***	1,5 SMO****

*Notes :*

- SMO : Salaire moyen ouvrier
- \* Cotisation forfaitaire
- \*\* Uniquement pour les cotisations vieillesse au régime de base
- \*\*\* Taux plus bas pour les très bas salaires
- \*\*\*\* Uniquement pour les cotisations employeurs

#### 6.4. Le rôle conjoncturel des cotisations sociales : un regret.

Un des problèmes que pose la politique budgétaire conjoncturelle est qu'elle exige que l'Etat puisse agir rapidement, aussi bien sur les conditions de la demande que sur celles de l'offre, avec des instruments réversibles qui affectent l'ensemble de l'économie. Les cotisations sociales représentent de ce point de vue des armes idéales : les cotisations salariés permettent d'influencer la consommation ; les cotisations employeurs les coûts des entreprises. L'ensemble du système de sécurité sociale joue automatiquement un rôle de stabilisateur puisque ses recettes augmentent avec l'activité économique et ses dépenses n'y sont pas sensibles, voire ont tendance à diminuer lorsqu'elle s'améliore (cas des prestations chômage).

Malheureusement, les cotisations sociales n'ont guère été employées à des fins conjoncturelles ; elles ont été gérées généralement dans le seul souci d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale sans perspectives macroéconomiques. Le rôle de stabilisateur économique du système de protection sociale a donc été négligé. Pire, la

hausse des cotisations employeurs a contribué dans de nombreux pays à augmenter le coût du travail dans une situation de sous-emploi.

### 6.5. Faut-il harmoniser les cotisations sociales ?

Compte-tenu des perspectives démographiques, un alourdissement des prestations familiales n'est guère envisageable à moyen terme en Europe. De même, les perspectives actuelles de croissance et d'emploi rendent probable une diminution du poids des prestations chômage. Par contre, le poids des dépenses de retraite devrait augmenter fortement en raison du vieillissement général de la population : à l'horizon 2020, les pays les plus touchés sont le Japon, le Danemark, la RFA, les Pays-Bas, la France ; par contre, le Royaume-Uni et l'Irlande sont épargnés (tableau 5). On peut s'attendre également à une poursuite de la hausse des dépenses de santé, en partie en raison du vieillissement de la population (une personne de plus de 65 ans dépense en frais de santé 2,5 fois plus qu'une personne de moins de 65 ans), en partie en raison du progrès technique dans ce secteur (tableau 6).

#### 6.5. Rapport entre le nombre des personnes âgées et la population active potentielle

En %

	1980	1990	2000	2010	2020	2040
Belgique	21,9	21,2	21,9	23,6	26,8	36,0
Danemark	22,2	22,5	21,5	24,3	36,5	42,0
Espagne	17,2	19,4	21,9	22,9	25,3	38,2
France	21,9	20,9	23,4	24,5	30,7	38,2
Grèce	20,5	18,3	22,7	25,8	27,4	34,0
Irlande	18,2	18,5	16,9	16,4	18,7	30,8
Italie	20,7	20,2	22,6	25,7	29,4	41,1
Pays-Bas	17,4	18,4	19,8	22,0	28,9	42,0
Portugal	16,2	17,9	20,7	21,3	23,6	33,3
RFA	23,4	22,3	25,4	30,5	33,5	48,2
Royaume-Uni	23,3	23,0	22,3	22,7	25,5	32,3
Japon	13,5	16,2	22,6	29,5	33,6	37,8
Etats-Unis	17,1	18,5	18,1	18,9	25,6	33,1

(1) Population de plus de 65 ans/population de 15 à 65 ans

Source : OCDE, 1988.

### 6.6. Dépenses de soins médicaux

(en pourcentage du PIB)

	1960	1970	1980	1987
<b>Dépenses totales de soins médicaux</b>				
France	4,3	6,1	7,6	8,7
Italie	3,9	5,5	6,7	7,2
RFA	4,8	5,6	7,9	8,0
Royaume-Uni	3,9	4,5	5,8	6,1
Etats-Unis	5,3	7,6	9,1	11,1
Japon	3,0	4,6	6,6	6,9
<b>Dépenses publiques de soins médicaux</b>				
France	2,5	4,3	6,2	6,7
Italie	3,2	4,8	5,6	5,7
RFA	3,2	4,2	6,3	6,3
Royaume-Uni	3,4	3,9	5,2	5,3
Etats-Unis	1,3	2,8	3,8	6,0
Japon	1,8	3,0	4,6	5,0

Source : OCDE, 1987.

Dans cette situation, deux stratégies sont possibles. La première consiste à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires, donc à réduire les taux de remboursement en ce qui concerne la santé et les taux de remplacement (c'est à dire le ratio retraite / salaire en activité) en ce qui concerne la retraite. Les ménages auraient alors recours à des mutuelles ou des assurances privées complémentaires pour la santé ; à l'épargne privée, éventuellement dans le cadre de contrats d'assurance, pour leur retraite. Cela reviendrait à mettre partiellement en cause le modèle européen de protection sociale. Pour que les ménages concernés puissent préparer en toute connaissance de cause leur épargne pour leur retraite, il devrait être annoncé dès maintenant que dans 30 ans, le taux de remplacement serait fortement réduit, passant par exemple de 70 % à 50 %. La seconde consiste à maintenir *grosso modo* le système existant, en le gérant de manière relativement stricte et en augmentant les cotisations des salariés ; pour éviter de créer des à-coups dans les prélèvements sociaux, il serait nécessaire de programmer à moyen terme les hausses de cotisations nécessaires chaque année. Le coût des deux systèmes pour les ménages serait sensiblement le même : dans le système libéral, ils auraient plus de liberté (choix de l'assureur, du système d'épargne, du montant de l'épargne pour la retraite), dans le système social-démocrate, les cotisations apparaissent comme des prélèvements obligatoires dont la contrepartie n'est pas directe. Par contre, dans le système libéral, le nombre de personnes peu ou mal couvertes peut devenir grand, ce qui pose des problèmes sociaux : soit, on les abandonne à leur sort, soit on prévoit un système de secours pour elles, ce qui a un coût ; le système libéral n'est pas nécessairement économe

globalement (le tableau 6 montre bien que c'est le système le plus social-démocrate, celui du Royaume-Uni, qui revient le moins cher et le système le plus libéral, celui des Etats-unis, qui aboutit au plus grand montant de dépenses).

On peut évaluer les conséquences du choix de la seconde solution dans le cas de la France (tableau 7). On fait les hypothèses macroéconomiques suivantes : de 1988 à 2020, la France connaît une croissance de 2,5 % l'an de la productivité du travail ; au départ, l'emploi croît au rythme de 1 % l'an mais le plein-emploi est rétabli entre 2000 et 2010, de sorte que par la suite, l'emploi croît comme la population active. Au total, la croissance annuelle moyenne du PIB est de 2,8 % l'an. Le salaire brut croît comme la productivité du travail. En ce qui concerne la politique sociale, les prestations par enfants, les allocations chômage et les allocations retraites croissent comme le salaire net ; on prend en compte un effet d'arrivée à maturation du système de retraite qui augmente, à législation inchangée, le montant moyen des retraites ; pour les dépenses de santé, on tient compte de la croissance de la population, de sa structure par âge et d'une croissance plus vive de celle-ci par rapport au revenu par tête. Dans ces conditions, la part des prestations sociales dans le PIB augmenterait de 3,7 points : les 4 points de hausse du fait des prestations vieillesse et les 2,5 points du fait des prestations maladie étant partiellement compensés par une réduction de 1 point des prestations famille et de 1,9 point des prestations chômage. Pour couvrir cette hausse, il faudrait que la part des cotisations dans la masse salariale passe de 35,6 % à 41,4 % , ce qui signifie que chaque année les cotisations salariés devraient augmenter de 0,3 point, soit 9 points en 30 ans, la croissance du salaire net des travailleurs serait alors de 2,2 % par an au lieu de 2,5 % sans cet alourdissement. On le voit, cela reste supportable.

Dans de nombreux pays (Etats-Unis, Japon, RFA), des réformes du système public de pensions ont déjà été entreprises ; elles combinent généralement une certaine réduction du taux de remplacement des pensions, un report de l'âge du départ à la retraite, soit immédiat soit programmé pour les années à venir, une certaine hausse des cotisations de façon à permettre aux caisses d'engranger actuellement des excédents. Ces mesures ne sont pas sans poser de problèmes : la réduction du taux de remplacement est difficile à envisager pour les bas salaires ; le report de l'âge de la retraite ne peut avoir lieu que dans une situation de plein-emploi, sinon on perd en cotisations chômage ce que l'on gagne en cotisations retraites ; les excédents des caisses n'ont de sens que si elles se traduisent effectivement par une épargne nationale supplémentaire et non si, comme aux Etats-Unis, elles permettent à l'Etat de financer sa dette et d'atteindre plus facilement l'objectif de déficit public, car dans ce cas, les générations futures devront rembourser la dette publique au lieu de payer des cotisations sociales supplémentaires, ce qui revient au

même. On peut tout de même tirer deux leçons de l'exemple étranger : il faudrait une planification sur 50 ans de l'évolution des recettes et dépenses de l'assurance vieillesse, de manière à pouvoir prendre en douceur les tournants nécessaires et prévenir les individus de la situation qu'ils auront au moment de leur retraite ; il faut que chaque régime fixe ses dépenses et ses recettes de façon à être actuariellement équilibré sur ce laps de temps, compte tenu de perspectives raisonnables et révisables d'évolution de la population et des rémunérations.

#### 6.7. Poids des cotisations sociales en France

	en 1988	en 2020
<b>Prestations sociales en % du PIB :</b>		
Famille	3,15	2,2
Chômage + préretraitess	2,5	0,6
Vieillesse	11,2	15,1
Maladie	8,9	11,5
	-----	-----
	25,75	29,4
<b>Cotisations sociales/ masse salariale</b>	35,6	41,4

Source : OFCE.

Dans la phase actuelle de la construction de l'Europe, les politiques sociales restent dissemblables : la différence du pouvoir d'achat des revenus d'activité entre les pays du Nord et ceux du Sud rendrait impossible une uniformisation immédiate ; les systèmes de retraite, d'assurance maladie sont trop différents. L'Acte Unique Européen ne prévoit aucune harmonisation des prestations sociales ou de leur financement. La Charte sociale (voir CE 1989) se contente de vagues souhaits. Cela ne pose guère de problème global tant que les prestations sont financées par l'impôt sur le revenu ou par les cotisations sociales des salariés : tout se passe comme si dans chaque pays les ménages décidaient d'affecter un montant prédéterminé de revenu global entre revenus d'activité et revenus de transfert ; cela ne regarde qu'eux. Par contre, le financement des hausses futures de prestations sociales par augmentation des cotisations employeurs est à éviter : cela entraînerait des pressions inflationnistes et des pertes de compétitivité, qui seraient nuisibles surtout si on se donne la fixité des changes en Europe pour objectif.

L'absence d'uniformisation des systèmes de sécurité sociale pose en revanche des problèmes quant à la libre circulation des travailleurs et des personnes (voir Ruellan, 1989) : les travailleurs qui effectuent leur carrière dans plusieurs pays européens ont des

problèmes de coordination de leur régime de retraites ; la France, à régime de prestations familiales généreux, répugne à verser des prestations à visée nataliste aux travailleurs de la CE dont les familles sont restées dans le pays d'origine ; le droit de séjour ne peut être accordé automatiquement à tous les ressortissants de la CE quand il donne droit, en France par exemple, à des prestations de solidarité ( minimum vieillesse et RMI) : il n'est pas concevable que les sans-ressources de la CE puissent choisir sans contrôle le pays le plus généreux. On voit bien qu'à terme l'uniformisation des régimes de sécurité sociale risque de s'imposer si la circulation des personnes doit devenir une réalité.

Actuellement, à coût salarial donné pour les entreprises, la disparité des salaires nets est forte en Europe puisqu'elle va de 96 au Danemark à 58 en France (tableau 8) ; la disparité des revenus d'activité, après impôts, est plus limitée : de 51 en Belgique et en Italie à 68 au Royaume-Uni (en ne tenant pas compte du Luxembourg). Le ratio psychologique, qui mesure l'écart entre le salaire brut et le revenu restant après impôt, est particulièrement bas au Danemark (en raison de l'absence de cotisations employeurs) et élevé en France (qui est le seul pays où l'ouvrier-type de notre tableau ne paie pas d'impôts). Toutefois, ces différences restent faibles par rapport à celles qui proviennent des écarts de salaires bruts (tableau 9).

Peut-on craindre qu'à l'avenir la disparité du poids des cotisations sociales entre les pays de la CE entraîne des mouvements de main d'oeuvre qui obligerait ces pays à se lancer dans des politiques de moins-disant social ? Nous ne le pensons pas. Une partie des différences de poids des cotisations provient de services différents rendus par la sécurité sociale, ce que les travailleurs doivent prendre en considération en comparant les avantages de deux emplois situés dans des pays différents. Une partie provient certes de différences dans la situation économique ou la structure démographique : les charges sont nécessairement plus lourdes dans les pays à population âgée, avec beaucoup de chômeurs, mais de ce point de vue nous avons vu que le vieillissement démographique est un phénomène assez général en Europe ; aucun pays n'échappera à la hausse des charges sociales. Une partie provient des différences de politique de redistribution — les célibataires ont intérêt à fuir la France, les familles nombreuses à s'y précipiter — mais, les différences ainsi introduites restent faibles.

**6.8. Salaire brut, net, après impôt pour l'ouvrier moyen (1)**

En % coût salarial = 100

	Salaire brut	Salaire net	Salaire net après IR	Ratio psychologique(2)
Belgique	70	62	52	74
Danemark	98	96	60	62
France	70	58	58	83
Grèce	78	66	64	80
RFA	85	70	63	74
Irlande	89	84	66	75
Italie	67	62	51	76
Luxembourg	87	77	76	87
Pays-Bas	80	60	54	67
Portugal	80	71	67	83
Espagne	77	72	67	87
Grande-Bretagne	90	82	68	76

(1) Marié, deux enfants, femme inactive.

(2) Salaire net après IR / salaire brut.

Source : OCDE : Calculs OFCE.

**6.9. Coût salarial et salaire disponible après impôt**

	Coût salarial (1)	Salaire net après IR
Belgique	22,36	11,60
Danemark	24,28	14,64
France	18,88	10,94
Grèce	8,40	5,34
RFA	23,67	14,84
Irlande	13,77	9,18
Italie	19,74	10,04
Luxembourg	19,11	14,57
Pays-Bas	22,28	11,82
Portugal	4,55	3,03
Espagne	13,75	9,21
Royaume-Uni	18,28	12,17

(1) En milliers d'Ecu - 1 Ecu = 7 F

Source : OCDE : calculs OFCE.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBOUY F.X. et KESSLER D., 1989 : « Un système de retraite européen : Une utopie réalisable ? », *Revue française des affaires sociales*, novembre.
- CE, 1989 a : « *Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale, au 1<sup>er</sup> juillet 1988* », OPOCE, Luxembourg.
- CE, 1989 b : « *Chartre communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* », Bruxelles.
- CORNILLEAU G., 1989 : « *Impact macroéconomique de la création d'un plancher pour le prélèvements des cotisations sociales* », miméo, OFCE.
- DUMONT J.P., 1988 : « *Les systèmes étrangers de sécurité sociale* », Paris, Economica.
- FONTENEAU A., GUBIAN A., STERDYNIAK H. et VERPEAUX C., 1988 : « *Les comptes de la protection sociale : historique et perspectives* » et « *Quel avenir pour la sécurité sociale ?* », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, janvier.
- OCDE, 1987 : « *La santé : financement et prestations* », Paris.
- OCDE, 1988 a : « *La réforme des régimes publics de pensions* », Paris.
- OCDE, 1988 b : « *Le vieillissement démographique* », Paris.
- OCDE, 1989 : « *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1988* », Paris.
- RUELLAN R., 1989 : « *Protection sociale et marché intérieur* », *Revue française des affaires sociales*, novembre.

**CHAPITRE 7**  
**L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS**

L'impôt sur le bénéfice des sociétés constitue l'un des dossiers les plus complexes de l'harmonisation. Les règles de détermination de cet impôt diffèrent fortement entre les pays de la CE, que ce soit quant aux taux, au traitement spécifique des bénéfices distribués, à l'existence ou non d'un système d'avoir fiscal, aux règles d'amortissement. Ces règles ne sont en outre guère satisfaisantes du point de vue de la rationalité économique, notamment en période d'inflation. S'y ajoutent des traitements différenciés des bénéfices rapatriés à l'étranger ou rapatriés de l'étranger.

L'harmonisation peut être considérée de deux points de vue. En ce qui concerne les entreprises opérant dans leur pays, il s'agit d'égaliser les conditions de concurrence : des entreprises soumises à un impôt sur les bénéfices particulièrement fort doivent, pour financer de façon satisfaisante leurs investissements, avoir des taux de profit avant-impôt plus élevés donc des prix plus hauts. Cependant, l'importance de l'harmonisation est de ce point de vue marginale : l'impôt sur le bénéfice ne représente qu'une faible part des charges fiscales et sociales qui pèsent sur les entreprises ; les cotisations employeurs sont quatre fois plus importantes en masse que l'impôt sur les sociétés. De plus, comme nous le verrons, il est plus important du point de vue de l'emploi de baisser les cotisations sociales que l'impôt sur les sociétés. Il serait trompeur de considérer de façon isolée les caractéristiques de l'impôt sur les sociétés pour juger de la rentabilité comparée des placements dans les divers pays puisque nous savons qu'à long terme, un impôt sur les sociétés plus élevé doit se traduire par un coût du travail plus faible, donc une rentabilité avant-impôt plus forte. Le problème de l'harmonisation ne se pose, en fait, que lors des modifications du taux de l'impôt : un pays qui baisse ses taux d'imposition donne temporairement un avantage concurrentiel à ses entreprises.

Si on considère le cas des sociétés opérant à l'étranger, un système parfaitement unifié devrait assurer à la fois la neutralité à l'exportation des capitaux (la NEC) — le taux d'imposition pour une entreprise doit être le même quel que soit le pays où elle investit — et la neutralité à l'importation des capitaux (la NIC) — le taux d'imposition doit être le même pour toutes les entreprises installées dans un pays donné quelle que soit la nationalité de la maison-mère. Cela nécessiterait une uniformisation des règles nationales d'impôt sur les sociétés et une modification des règles applicables aux bénéfices distribués. Là aussi, l'importance de cette uniformisation ne doit pas être exagérée en comparaison avec celle de l'ensemble du système fiscal.

Notons enfin que si le point de vue microéconomique pousse à l'uniformisation de cet impôt à l'intérieur de l'Europe de façon à ce que ce soit l'entreprise la plus productive, hors impôt, qui réalise une production donnée, le point de vue macroéconomique est

plutôt que les pays, ou les régions, qui connaissent des difficultés particulières, aient le droit d'accorder des avantages spécifiques aux entreprises qui s'y installent. La coexistence des deux points de vue est bien sûr délicate.

### 7.1. La situation actuelle, l'avoir fiscal

L'impôt sur le bénéfice des sociétés ne représente généralement qu'une faible part des recettes fiscales <sup>1</sup> (tableau 1). Il n'est important qu'au Luxembourg (en raison du poids des institutions financières), au Japon, à un degré moindre au Royaume-Uni (en raison, en partie, du poids du profit des entreprises pétrolières) et en Italie.

#### 7.1. Impôts sur le bénéfice des sociétés

	En % du PIB <sup>1</sup>	En % des recettes fiscales <sup>1</sup>	Taux <sup>2</sup>	Taux de l'avoir fiscal <sup>3</sup>
Belgique	3,0	6,6	43	73
Danemark	2,3	4,5	50	40
France	2,3	5,2	42*/37**	69
RFA	1,9	5,0	36*/50**	100
Grèce	1,7	4,4	40****/46	100
Irlande	1,3	3,2	10****/43	53
Italie	3,8	10,5	36	100
Luxembourg	7,5	17,1	34	0
Pays-Bas	3,7	7,7	35	0
Espagne	2,2	6,7	35	26
RU	4,0	10,6	35	71
Japon	6,9	22,9	32*/42**	0
USA	2,4	8,1	15/25/34****	0

<sup>1</sup> En 1987.

<sup>2</sup> En 1990.

<sup>3</sup> En 1990 : part de l'impôt sur les bénéfices distribués qui est considérée comme un acompte pour l'impôt sur le revenu des actionnaires.

\* Bénéfices distribués.

\*\* Bénéfices non distribués.

\*\*\* Selon taille de l'entreprise.

\*\*\*\* Taux réduit pour les entreprises manufacturières.

<sup>1</sup> Il faut noter que, selon les conventions de l'OCDE, l'avoir fiscal pèse sur les entreprises et non sur les actionnaires, contrairement aux conventions du Système Européen de Comptabilité Nationale. Au Royaume-Uni, l'impôt sur les sociétés, hors ACT et taxe sur les profits pétroliers, n'est plus que de 2,1% du PIB.

## 7.2. Les règles d'amortissement - Machines

### **Belgique :**

- amortissement linéaire au taux de 10 % ; amortissement dégressif avec coeff. de 2.

### **Danemark :**

- amortissement dégressif au taux de 30 % ; ajustement pour l'inflation.

### **Espagne :**

- amortissement linéaire aux taux de 6 à 12 % ; amortissement dégressif avec coeff. de 1,5 à 2,5.

### **France :**

- amortissement linéaire au taux de 15 % ; amortissement dégressif avec coeff. de 1,5 à 2,5.

### **Italie :**

- amortissement linéaire au taux de 15 % ; amortissement dégressif avec coeff. de 2,5.

### **Pays-Bas :**

- amortissement linéaire au taux de 10 %.

### **RFA :**

- amortissement linéaire au taux de 10 % à 20 % ; amortissement dégressif avec coeff. de 1,5 à 3.

### **Royaume-Uni :**

- amortissement dégressif au taux de 25 % de la valeur résiduelle.

L'impôt sur les bénéfices est calculé par application d'un taux généralement assez fort sur les profits bruts hors intérêts, diminués des amortissements fiscaux. Dans la totalité des pays, à l'exception du Danemark, les amortissements sont calculés sur les coûts d'achat, les entreprises sont donc perdantes en période d'inflation ; cela est compensé par le fait que sont admis des taux d'amortissement plus forts que les amortissements économiques, en particulier par la pratique de l'amortissement dégressif. Pour une machine de durée de vie fiscale de 5 ans, par exemple, l'entreprise peut amortir 20 % chaque année ; ou amortir , avec un coefficient de 2,40 % la première année ; 40 % des 60 % résiduels, soit 24 % la deuxième ; 14,4 % la troisième ; 10,8 % les deux années restantes. Cela lui permet de bénéficier plus tôt de la réduction d'impôt.

Dans la mesure où l'impôt sur les sociétés aboutit à une double taxation des revenus de l'entreprise pour les actionnaires, de nombreux pays (neuf sur les quatorze de notre tableau) ont mis en application un système d'avoir fiscal (appelé *Advance Corporation Tax* au Royaume-Uni et en Irlande) : si les entreprises font un bénéfice de 100, elle payent un impôt de 100 t dont une fraction  $x$  est considérée comme un avoir fiscal dont

**bénéficie l'actionnaire : tout se passe comme si celui-ci recevait  $100 (1-t (1-x))$ . Par exemple, dans le cas français  $t = 42$  ;  $x = 69$  ; ce qui signifie que les actionnaires reçoivent, en fait, 87 % du dividende brut.**

**Le système de l'impôt sur les sociétés et de l'avoir fiscal est crucial pour déterminer le type de financement des entreprises et l'utilisation de leurs profits. On peut imaginer trois cas de figure :**

— si l'entreprise conserve tous ses profits, elle paye un impôt  $t'$ . Le cours en Bourse de l'action de l'entreprise devrait augmenter, toutes choses égales par ailleurs, de  $100 (1-t')$ . Dans certains cas, rares en fait, l'actionnaire paye un impôt sur les plus-values boursières,  $t_p$ , il lui reste donc  $100 (1-t') (1-t_p)$ .

— si l'entreprise verse tous ses profits en dividendes, il reste à l'actionnaire, compte tenu de son taux d'imposition  $t_d$ ,  $100 (1-t (1-x)) (1-t_d)$ .

— si l'entreprise ne verse que des intérêts, le prêteur reçoit, compte tenu d'un taux d'imposition,  $t_i$ ,  $100 (1-t_i)$ .

L'entreprise a alors intérêt à s'endetter au maximum ; à distribuer tous ses profits résiduels ou à ne rien distribuer selon les valeurs respectives de  $(1-t_i)$  ; de  $(1-t') (1-t_p)$  et de  $(1-t (1-x)) (1-t_d)$ . Le système fausse donc les arbitrages économiques de l'entreprise quant à son financement. En France, actuellement, l'imposition sur les placements obligataires est de 0 (dans le cadre de l'abattement ou de SICAV de capitalisation) ou de 17 % : il reste donc aux prêteurs 100 ou 83. Les profits distribués sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu à un taux allant de 0 (dans le cadre de l'abattement) à 56,8 % (taux maximal du barème de l'impôt sur le revenu) : il reste donc à l'actionnaire entre 87 et 49,4. D'après une étude de la DGI, les ménages français qui touchent des dividendes ont un taux d'imposition marginal de 45 % : il leur reste donc 48. Enfin les profits non distribués peuvent être soumis exceptionnellement à une taxe de 17 % sur les plus-values : il reste donc à l'actionnaire 63 ou 53. Ceci favorise l'endettement et à un degré moindre les profits non distribués (qui sont plus rentables pour le contribuable que les bénéfices distribués dès que son taux marginal d'imposition dépasse 27,6 %). Toutefois, pour des raisons de risques encourus par les prêteurs, l'entreprise ne peut s'endetter à 100 % ; la part de son endettement dans son capital est limité. Comme le lien entre les profits non distribués et la croissance en Bourse de la valeur de l'entreprise n'est pas parfaitement assuré, l'actionnaire souhaite toucher une partie du bénéfice sous forme de dividendes.

## 7.2. Impôt sur les sociétés et inflation

Dans la quasi-totalité des cas, l'impôt se modifie de manière injustifiée en période d'inflation : les entreprises sont tenues de compter comme profit des plus-values purement nominales sur leurs stocks et leurs amortissements deviennent trop faibles par rapport au coût de renouvellement de leur capital. En contrepartie cependant, elles peuvent déduire de leur base imposable des intérêts nominaux dont une partie ne fait que compenser l'inflation. Trois facteurs doivent donc être pris en compte :

— les entreprises n'ont le droit d'amortir leur capital qu'au coût d'acquisition et non, comme il serait rationnel, au coût de renouvellement. Automatiquement la valeur des amortissements diminue donc avec l'inflation. Ceci est « compensé » par le fait que les entreprises ont le droit d'amortir leur capital plus rapidement que son usure ou son obsolescence le justifieraient.

Supposons que l'entreprise soit en croissance équilibrée au taux  $g$  ; le taux d'inflation est fixe ( $\dot{p}$ ) ; le taux de dépréciation effective du capital est  $\lambda$  et le taux d'amortissement légal est  $\mu$ .

Le capital au coût de renouvellement vaut :

$$pK = pl + (1 - \lambda) pK_{-1} \Rightarrow pK = \frac{pl}{\lambda + g}$$

Le capital au coût d'acquisition vaut :

$$K_a = pl + (1 - \mu) K_{a-1} \Rightarrow K_a = \frac{pl}{\mu + g + \dot{p}}$$

Le ratio entre les deux définitions du capital est donc de :

$$\frac{K_a}{pK} = \frac{\lambda + g}{\mu + g + \dot{p}}$$

Si, par exemple, le taux de croissance est de 2 % ;  $\lambda$  de 10 % ;  $\mu$  de 20 % ; le taux d'inflation est de 10 %, ce ratio vaut 0,375, ce qui signifie que le capital au coût d'acquisition figurant dans les bilans n'est que de 37,5 % du capital au sens économique.

L'amortissement fiscal vaut  $\mu K_a$ . Le ratio entre l'amortissement fiscal et l'amortissement économique est de :

$$\frac{AMF}{AME} = \frac{\mu}{\lambda} \cdot \frac{\lambda + g}{\mu + g + \dot{p}}$$

Dans notre exemple, il vaut 0,75. L'amortissement fiscal est inférieur à l'amortissement économique tant que :

$$\frac{\dot{p}}{g} > \frac{\mu - \lambda}{\lambda}$$

C'est-à-dire compte tenu des valeurs retenues pour  $\lambda$  et  $\mu$  tant que le taux d'inflation est supérieur au taux de croissance du capital. Au total la non-réévaluation fiscale du capital aboutit à sous-estimer d'autant plus l'amortissement que l'inflation est élevée.

— Les entreprises doivent intégrer dans le calcul de leur résultat la plus-value sur stock. Or généralement le prix des stocks n'a pas augmenté davantage que le niveau général des prix. Cette plus-value est donc fictive.

— Par contre, elles ont le droit de soustraire la totalité des frais financiers, alors qu'en période d'inflation la hausse de ceux-ci peut ne correspondre qu'à la compensation de la dépréciation de l'endettement, donc ne pas être une vraie charge pour l'entreprise.

L'impact de l'inflation sur le profit imposable, et donc sur l'impôt sur les sociétés, passe ainsi par trois canaux, dont les deux premiers tendent à majorer fictivement les profits des entreprises et le dernier à le minorer. Une entreprise sera d'autant plus victime de l'inflation qu'elle a beaucoup de stocks et peu d'endettement.

Formellement l'impôt augmente si :

$$\dot{p} pS + \left( \frac{\mu (\lambda + g)}{\mu + g} - \frac{\mu (\lambda + g)}{\mu + g + \dot{p}} \right) pK > \dot{p} END$$

$$\text{soit : } pS + \frac{\mu (\lambda + g)}{(\mu + g) (\mu + g + \dot{p})} pK > END$$

L'impact de l'inflation sur l'impôt sur le bénéfice dépend de la structure du bilan de l'entreprise ainsi que du niveau de l'inflation. Toutefois, considérons les cas extrêmes :  $\dot{p} = 0 \%$  ou  $\dot{p} = 12 \%$ , la condition pour que l'inflation augmente le bénéfice fiscal des entreprises s'écrit :

$$\text{Si } \dot{p} = 0 \% \quad p S + 0,50 p K > \text{END}$$

$$\text{Si } \dot{p} = 12 \% \quad p S + 0,34 p K > \text{END}$$

D'après les comptes de patrimoine de l'INSEE, même la seconde condition est vérifiée pour la moyenne des entreprises françaises. Elles pâtissent donc de l'inflation, qui leur fait payer des impôts sur des bénéfices fictifs. En période de désinflation, toutes choses égales par ailleurs, le profit fiscal se réduit, donc l'impôt sur les bénéfices. L'effet est immédiat pour la plus-value sur stock, mais plus lent pour l'amortissement dans la mesure où les entreprises traînent longtemps dans leur bilan des matériels dont la valeur a été érodée par l'inflation passée.

Si, en moyenne, les entreprises payent plus d'impôts sur le bénéfice qu'elles ne le devraient si on imposait le bénéfice économique et non comptable, le calcul précédent montre que cela est particulièrement vrai pour une entreprise qui serait entièrement financée sur fonds propres. En sens inverse une entreprise entièrement financée par des emprunts verrait son imposition se réduire, de sorte qu'une entreprise qui analyse la rentabilité d'un investissement marginal financé par endettement, se trouve incitée par le jeu de la fiscalité à s'endetter davantage en période d'inflation. On peut évaluer cela numériquement. Soit  $\pi_e$ , le taux de rentabilité économique brute d'un investissement ;  $t$  le taux de l'impôt sur les bénéfices. La rentabilité financière de l'investissement, c'est-à-dire la rentabilité pour le propriétaire de l'entreprise, s'écrit :

$$\pi_f = (\pi_e - \lambda) K - (i - \dot{p}) \text{END} - t \left( \pi_e K - i \text{END} - \frac{\mu (\lambda + g)}{\mu + g + \dot{p}} K \right)$$

soit :

$$\pi_f = \left( (1 - t) (\pi_e - \lambda) + t \frac{(\mu - \lambda) g - \lambda \dot{p}}{\mu + g + \dot{p}} \right) K - \text{END} [(1 - t) i - \dot{p}]$$

En l'absence de fiscalité l'extension du capital financé par endettement ( $\Delta K = \Delta \text{END}$ ) est rentable si :  $\pi_e - \lambda > i - \dot{p}$ , c'est-à-dire si le taux de rentabilité nette est supérieur au taux d'intérêt réel.

En raison de la fiscalité, la condition devient :

$$\pi_e - \lambda + \frac{t}{1-t} \left( \frac{(\mu - \lambda) g - \lambda \dot{p}}{\mu + g + \dot{p}} \right) > i - \frac{\dot{p}}{1-t}$$

### L'impact de l'inflation sur l'impôt sur les bénéfices Un exemple numérique

On considère une entreprise, en croissance équilibrée, au rythme de 2 % l'an. Son taux de rentabilité brut est de 16 % ; net de 6 %. Le taux d'intérêt réel est de 4 %. Quel que soit le taux d'inflation, cette société a la même rentabilité, au sens économique du terme puisque le taux d'intérêt réel reste le même. Toutefois les règles comptables font que selon le taux d'inflation, la plus-value sur stock augmente, ainsi que les frais financiers tandis que les amortissements diminuent. Aussi le résultat fiscal croît avec l'inflation, de sorte que le taux d'imposition réel passe de 44,8 % avec un taux d'inflation de 0 % à 61,8 % avec un taux d'inflation de 15 %.

#### Compte d'exploitation

Taux d'inflation	Comptable				Economique
	0 %	5 %	10 %	15 %	
Résultat brut	700	750	800	850	700
Amortissements	436	356	300	256	400
Frais financiers	56	126	196	266	56
<b>Résultat net</b>	<b>208</b>	<b>268</b>	<b>304</b>	<b>328</b>	<b>244</b>
Impôt sur les bénéfices (taux 50 %)	104	134	152	164	
<b>Taux d'imposition réel</b>	<b>42,6 %</b>	<b>54,9 %</b>	<b>62,3 %</b>	<b>67,2 %</b>	

#### Bilan

Taux d'inflation	Comptable				Economique
	0 %	5 %	10 %	15 %	
Matériel	2 180	1 780	1 500	1 280	4 000
Stocks	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Dettes	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400
Fonds propres	1 780	1 380	1 100	880	3 600

Si le taux d'intérêt nominal est supérieur de 4 points au taux d'inflation, le taux de rentabilité économique requis est de 3,1 % si le taux d'inflation est nul ; de 1,4 % si  $\dot{p} = 3 \%$  ; de  $-0,05 \%$  si  $\dot{p} = 5 \%$  ; de  $-3,5 \%$  si  $\dot{p} = 10 \%$ .

A taux d'intérêt réel donné, la fiscalité augmente donc fortement l'avantage que les entreprises ont à s'endetter. On voit aussi combien il serait trompeur de comparer le taux de rentabilité économique au taux d'intérêt réel. Ce serait surestimer nettement le coût de l'endettement en période inflationniste. Il faut soustraire du taux d'intérêt réel deux fois le taux d'inflation (si  $t = 0,5$ ).

Enfin l'inflation et les distorsions fiscales aboutissent à biaiser complètement la structure de bilan des entreprises. Dans notre exemple, la valeur comptable de l'entreprise est de 50 % de la valeur économique pour un taux d'inflation de 0 % ; de 25 % pour un taux d'inflation de 10 %. Le rapport des dettes au total du bilan, en réalité de 28 %, est estimé comptablement à 44 % pour une inflation de 0 % ; à 60 % pour une inflation de 10 %. Cela gêne l'endettement des entreprises, du moins si les banquiers sont dupes du formalisme comptable et empêchent des opérations de fusions, car celles-ci font apparaître des plus-values fictives latentes sur lesquelles les entreprises doivent payer des impôts.

Du point de vue strictement économique, il serait donc préférable de tenir compte de l'inflation dans la détermination de la base de l'impôt sur les sociétés : en particulier, autoriser l'indexation des amortissements et ne tenir compte de la plus-value sur stocks que quand celle-ci correspond à une hausse de prix supérieure à l'inflation.

### 7.3. Les justifications économiques de l'impôt sur les sociétés

Faut-il imposer le bénéfice des sociétés ? Ne serait-il pas suffisant d'imposer uniquement les propriétaires à travers l'impôt sur le revenu ?

Différentes justifications ont été proposées :

— L'impôt sur les sociétés permet de contrôler l'ensemble des autres impôts que doivent payer les entreprises ; c'est une incitation puissante pour obliger les sociétés à avoir des comptes cohérents et en particulier pour déclarer correctement les salaires qu'elles versent.

— Les entreprises, et en particulier les plus grandes, sont des entités distinctes et autonomes de leurs actionnaires, qui doivent être taxés en soi.

— Les sociétés reçoivent un certain nombre de privilèges (en particulier la responsabilité limitée des actionnaires). L'impôt sur les sociétés en est une contrepartie.

— L'impôt sur les sociétés est le seul impôt qui permette de taxer les revenus accumulés au sein de l'entreprise. On pourrait certes concevoir de taxer les plus-values boursières mais celles-ci sont difficiles à appréhender tant qu'elles ne sont pas réalisées.

— Dans la mesure où les profits contiennent un élément de rente pure, ils peuvent être taxés sans distordre l'efficacité économique.

— Dans un système d'impôt fiscal à 100 %, l'impôt sur les sociétés est une manière de taxer facilement le revenu à sa source. Etant prélevé sur un petit nombre d'entreprises plutôt que sur un grand nombre d'actionnaires, l'impôt est collecté plus facilement et il est plus difficile d'y échapper.

La particularité de l'impôt sur les sociétés est qu'il frappe de façon différente les intérêts, les profits distribués et les profits non distribués. On pourrait corriger cela de trois façons :

— l'impôt pourrait frapper la totalité des profits, y compris les intérêts. Dans ce cas, il serait neutre quant au mode de financement des entreprises. Il augmenterait le coût du capital pour les entreprises. A court terme, un tel impôt serait inflationniste et diminuerait les possibilités de croissance des entreprises ; à moyen terme, il serait répercuté sur les salaires et sa conséquence essentielle serait d'inciter les entreprises à utiliser moins de capital et plus de travail dans leur processus de production. Un tel impôt aurait les mêmes conséquences quant à l'inflation et la croissance que les cotisations employeurs ; par contre, il serait moins nuisible en ce qui concerne l'emploi.

— l'impôt pourrait frapper la totalité du capital utilisé par les entreprises. Il aurait dans ce cas le même impact macroéconomique que l'impôt précédent à deux nuances près. Il frapperait plutôt plus les entreprises moins rentables, ce qui est *a priori* favorable ; il serait plus lourd pour les entreprises qui ont de l'aversion pour le risque, puisque, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, un impôt sur les profits fait que l'Etat partage le risque avec l'entreprise tandis qu'un impôt sur les facteurs augmente le risque pour celle-ci.

— l'impôt sur les sociétés pourrait ne frapper que les rentes pures, c'est-à-dire l'écart entre la rémunération de l'actionnaire et celle du créancier ; une rémunération des actionnaires au taux d'intérêt pourrait être déduite de la base d'imposition. Une justification d'un tel impôt est qu'il permet de frapper à un taux plus élevé des revenus

basés sur l'exploitation de rentes de situation, mais comment distinguer la rente de situation de la récompense de la prise de risque ?

Soit  $\pi$  le taux de profit avant impôt,  $i$  le taux d'intérêt. Dans le premier cas, soit  $t$ , le taux de l'impôt, l'investissement est rentable si  $\pi > i / (1-t)$ . Dans le deuxième, soit  $g$ , le taux de l'impôt, il est rentable si  $\pi > (i+g)$ ; dans le troisième, si  $\pi > i$ . Dans ce cas, l'impôt n'augmente pas le coût du capital.

*A contrario*, que dire de l'impôt tel qu'il existe aujourd'hui ? Il ne pèse pas sur le capital emprunté. Il incite donc les entreprises à s'endetter au maximum. Toutefois, en raison de la répugnance des banquiers et des emprunteurs à prendre trop de risques, les entreprises ont un ratio maximal d'endettement, soit  $\theta$ . De même, on a vu que logiquement les entreprises ne devraient pas distribuer de dividendes ; il serait plus rentable pour les actionnaires d'être rémunérés uniquement en plus-value de leurs titres. Il faut donc considérer que les entreprises sont contraintes de distribuer une part,  $d$ , de leur profit sous forme de dividendes. Dans ce cas, le coût du capital est pour elles :

$$\theta i + (1 - \theta) \frac{d i}{(1 - t_d)} + \frac{(1 - d) i}{(1 - t_p)}$$
 où  $t_d$  représente le taux d'imposition des bénéfices distribués et  $t_p$  le taux d'imposition des bénéfices non distribués. Si par exemple le taux d'intérêt,  $i$ , vaut 8 %, si  $\theta = 0,5$  ;  $d = 0,2$  ;  $t_d = 0,5$  et  $t_p = 0,37$ , le coût du capital est de 10,7 %.

L'impôt sur les sociétés est donc un impôt sur le capital des firmes qui ne peuvent pas s'endetter. Il incite les entreprises à s'endetter au maximum compatible avec un ratio de bilan qui ne soit pas trop dégradé. Dans la mesure où il augmente le coût du capital pour les firmes, il est inflationniste et diminue les possibilités de croissance des entreprises ; à moyen terme, il est répercuté sur les salaires et sa conséquence essentielle est d'inciter les entreprises à utiliser moins de capital et plus de travail dans leur processus de production. A revenu identique pour les administrations, il a les mêmes conséquences quant à l'inflation et la croissance que les cotisations employeurs ; par contre, il est moins nuisible en ce qui concerne l'emploi.

Si un gouvernement souhaite néanmoins diminuer le poids de l'impôt sur les sociétés, tout en conservant ses avantages quant à la mise en cohérence de l'ensemble de la fiscalité portant sur les entreprises, la méthode la plus efficace serait de maintenir un système de l'impôt sur les sociétés, à un taux de 50 %<sup>2</sup> ; mais les actionnaires

---

<sup>2</sup> Ce taux garantirait que les actionnaires aient intérêt à déclarer leur avoir fiscal.

bénéficieraient d'un avoir fiscal de 100 % sur la totalité des profits, distribués ou non, qui de toute façon seraient considérés comme un revenu. L'ensemble des distorsions signalées ici serait éliminé et les actionnaires payeraient bien un impôt correspondant à leur taux marginal d'imposition, quel que soit le choix des entreprises de distribuer ou non des dividendes. Une méthode moins bonne <sup>3</sup> serait d'instaurer un avoir fiscal à 100 % sur les seuls bénéfices distribués ; dans ce cas, l'actionnaire est lésé (gagnant) si l'entreprise conserve des bénéfices alors que son taux marginal d'imposition personnel est inférieur (supérieur) au taux de l'impôt sur les sociétés.

#### **7.4. Pourquoi harmoniser ?**

Trois raisons peuvent justifier l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés en Europe :

- la situation actuelle des fiscalités nationales est injuste ;
- elle est de plus la cause de difficultés administratives ;
- enfin, elle distord la concurrence et empêche ainsi l'Europe d'atteindre une efficience économique maximale.

#### **Justice**

Lorsqu'une société appartient à des actionnaires qui vivent dans un pays et que cette société produit et vend dans le même pays, tout l'IS va au gouvernement de ce pays. La situation n'est plus aussi simple, que ce soit en théorie ou en pratique, quand plus d'un pays est en jeu. Actuellement, le gouvernement du pays où la production a lieu (le pays source) impose les profits estimés avoir été réalisés dans ce pays ; il peut ajouter une retenue à la source supplémentaire sur les profits exportés dans un autre pays : cette retenue dépend souvent d'accords bilatéraux (tableau 4) et le pays où la société-mère est enregistrée (le pays de résidence) peut imposer encore une nouvelle taxe sur les profits perçus (tableau 5) : dans certains pays, l'administration compare le montant de l'impôt payé à l'étranger avec le montant que l'entreprise aurait payé dans son pays et s'il lui est inférieur, l'entreprise doit payer la différence.

L'incidence réelle de ces impôts est complexe. L'impôt sur les sociétés réduit les dividendes versés aux actionnaires et les salaires payés aux employés et accroît les prix à la consommation. Par exemple, supposons qu'une société, enregistrée au Royaume-Uni

---

<sup>3</sup> Elle est préconisée par S. Plasschaert (1988).

et dont les actionnaires résident dans toute l'Europe, possède une filiale française qui vend en Italie. Actuellement, le gouvernement français prélèvera un impôt auquel peut aussi s'ajouter une contribution pour le Trésor britannique. Au total, le fardeau de l'impôt ne reposera pas uniquement sur les habitants de ces deux pays : la population européenne dans son ensemble payera indirectement des impôts aux gouvernements français et britannique. Mais, comme il est particulièrement compliqué d'identifier qui est exactement frappé par cet impôt, il n'est pas évident qu'une autre répartition des recettes soit meilleure ou pire. En lui-même, le désir de créer un système européen juste ne donne aucune indication précise sur la façon dont le système actuel devrait être modifié.

#### 7.4. Taux d'imposition des dividendes exportés

Pays d'origine	Pays de destination													
	Belg.	Dan	Fr.	RFA	Gr	Irl.	Italie	Lux.	P. Bas	Port.	Suis.	R. Uni	Japon	USA
Belg.	—	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Dan.	15	—	0	10	30	0	15	5	0	10	10	0	10	5
Fran.	10	0	—	—	0	25	10	15	5	15	10	5	10	5
RFA	25	25	25	—	25	20	25	25	25	15	25	20	15	15
Gr.	25	42	42	25	—	42	25	42	35	42	42	42	42	42
Irl.	0	0	0	0	0	—	0	0	0	0	0	0	0	0
Italie	15	15	15	32	25	15	—	15	0	15	15	5	10	5
Lux.	10	5	5	10	15	5	15	—	3	15	5	5	15	5
P. Bas	5	0	15	10	5	0	0	3	—	25	5	5	5	5
Port.	12	10	12	12	12	12	12	12	12	—	10	10	12	12
Suis.	15	10	10	10	20	20	15	10	10	10	—	10	10	20
R.Uni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	0	0
Japon	15	10	10	10	20	10	10	20	10	20	10	10	—	10
USA	15	5	5	15	30	5	10	5	5	30	30	5	10	—

Source : Devereux, M. and Pearson, M. (1989).

#### 7.5 Traitement des dividendes d'origine étrangère

**Exemption** : Belgique, France, RFA, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas.

**Crédit** : Grèce, Portugal, Espagne, Royaume-Uni, Japon, USA.

Source : Devereux, M. and Pearson, M. (1989).

### Administration

Avoir douze systèmes différents en Europe pose de nombreux problèmes administratifs. En l'absence d'harmonisation, chaque pays doit régler avec chacun de ses onze partenaires toutes les anomalies qui peuvent survenir du fait de l'interaction des deux systèmes d'imposition. Il faut donc un ensemble de soixante-six conventions bilatérales. Comme ces conventions ont été négociées au coup par coup, aucune cohérence n'est assurée et les entreprises se plaignent souvent de traitements arbitraires et inéquitables. A titre d'exemple, des fusions entre entreprises de différents pays sont fréquemment contrecarrées du fait que la charge fiscale sur l'entreprise fusionnée est supérieure à la somme des charges fiscales des deux entreprises séparées. Phénomène encore plus important, la capacité des gouvernements à taxer les profits à l'intérieur de leur frontière s'érode. Les entreprises internationales sont capables de transférer leurs profits d'un pays à un autre. Ceci a eu pour conséquence un nombre croissant de réglementations complexes afin de contrôler les *transferts de bénéfices* (par le biais de la manipulation du prix de vente à une filiale située à l'étranger) et la *sous-capitalisation* (qui survient quand des entreprises financent leurs opérations à l'étranger par des emprunts plutôt que par des fonds propres et réduisent ainsi leurs charges fiscales). Ces réglementations ne sont que partiellement efficaces ; que ce soit pour les respecter ou pour les contourner, les entreprises sont conduites à se doter d'importants et coûteux services fiscaux. C'est de toute façon un exercice de plus en plus dépourvu de signification que d'affecter les profits à un lieu géographique particulier. Les entreprises nationales ne détaillent pas quelles parts de leurs profits sont réalisées en Bretagne ou en Normandie ; l'intégration croissante du marché européen peut rendre désormais arbitraire l'affectation des profits à des activités situées en Belgique ou aux Pays-Bas.

Les problèmes administratifs orientent par conséquent vers une imposition globale des profits à l'échelle européenne ou, si cela est impossible, à une réduction des incitations à manipuler les profits d'un pays à un autre en rapprochant au maximum les systèmes fiscaux en Europe. Toutefois, il est permis de se demander si les coûts d'administration du système actuel pour les activités internationales sont si élevés qu'ils justifient les coûts de transition qui résulteront d'un changement important dans le régime fiscal de chaque Etat membre.

### L'efficacité économique

Deux types d'inefficacités économiques résultent de l'application de taux d'imposition différents dans les pays de la Communauté : l'absence de Neutralité de l'Exportation de Capital (NEC) et de Neutralité de l'Importation de Capitaux (NIC). La

NEC signifierait que le choix d'une entreprise d'un pays d'implantation pour une filiale donnée n'est pas influencée par l'impôt. Par exemple, supposons qu'en l'absence d'impôt, le coût de production des automobiles soit moins élevé en RFA mais que l'Irlande ait un taux d'imposition bien plus bas que la RFA : les entreprises automobiles investiraient plutôt en Irlande alors que ses coûts de production de base sont plus élevés. On peut estimer que ceci est inefficace du point de vue économique, car si les voitures avaient été produites en RFA, moins de ressources auraient été nécessaires pour la même quantité de biens <sup>4</sup>. L'Europe prise dans son ensemble s'enrichirait si l'impôt n'y influençait pas la localisation des investissements. La NIC requiert que les producteurs qui vendent sur le même marché supportent le même taux d'imposition. Par exemple, si en l'absence d'impôt, l'entreprise A peut produire des automobiles meilleur marché que l'entreprise B, l'entreprise A devrait détenir la plus grande part du marché. Néanmoins, si l'entreprise A était imposée plus lourdement que l'entreprise B, l'entreprise B pourrait vendre davantage d'automobiles. Là encore, ceci est économiquement inefficace car des automobiles plus nombreuses auraient pu être produites avec la même quantité de ressources si le système fiscal n'avait pas faussé la concurrence.

Les moyens, pour aboutir à ces deux sortes de neutralité, suggèrent deux formes opposées de réforme du système actuel. Par exemple un des moyens de réaliser la NEC est d'imposer les entreprises sur la base de leur résidence : une entreprise française devrait supporter le taux français quel que soit le lieu où elle investit dans la Communauté. Dans ce cas, les entreprises étrangères opérant en France auraient une taxation différente et la NIC ne serait pas assurée. En sens inverse, aboutir à la NIC requiert que les entreprises soient imposées seulement dans le pays source. Ainsi toutes les entreprises investissant en France, quelle que soit leur nationalité supporterait le même taux d'imposition. Dans ce cas, c'est la NEC qui serait en défaut. Le seul moyen d'arriver à la fois à la NEC et à la NIC est d'avoir des systèmes fiscaux identiques à travers l'Europe.

Le modèle développé par King et Fullerton (1984) fournit une méthode de calcul des taux d'imposition effectifs, en prenant en compte les différences de taux et d'assiette. Des extensions de ce modèle permettent de calculer les taux effectifs d'imposition sur les investissements transnationaux. Les calculs effectués par Devereux et Pearson (1989) sont reproduits dans le tableau 6. En fait, ces taux dépendent à la fois de la structure de l'investissement (part des machines et des bâtiments) et du type de financement. Le tableau se place dans un cas moyenné ; il donne la rentabilité avant impôt sur les sociétés

---

<sup>4</sup> La question devient plus complexe si la RFA est en plein-emploi tandis que l'Irlande connaît du chômage.

nécessaire pour que la rentabilité après impôt soit de 5 % dans le cas d'une entreprise d'un pays donné qui investit chez elle où à l'étranger. Il est ainsi possible de comparer le taux effectif d'imposition d'une entreprise française quand elle investit en France avec son taux d'imposition au Royaume-Uni, ou dans un autre pays dans la Communauté. On constate, par exemple, que s'il s'agit de produire en France, les entreprises les moins imposées sont les danoises, les allemandes et les françaises ; les plus imposées sont les italiennes et les irlandaises. En sens inverse, les entreprises françaises ont avant tout intérêt à investir en Irlande, puis en France ; elles sont très taxées lorsqu'elles investissent au Japon ou en RFA. Ces résultats dépendent à la fois de la législation dans le pays d'origine de l'entreprise et dans le pays de destination de l'investissement.

**7.6. Rentabilité avant impôt nécessaire pour une rentabilité de 5 % après impôt**

Pays d'origine	Pays de destination													
	Belg.	Dan	Fr.	RFA	Gr	Irl.	Italie	Lux.	P. Bas	Port.	Suis.	R. Uni	Japon	USA
Belg.	5,83	6,34	6,53	6,36	6,36	7,17	7,24	6,56	6,71	6,71	6,66	6,61	6,78	6,66
Dan.	8,35	7,02	7,24	7,64	9,36	7,84	9,42	7,53	7,38	8,01	7,96	7,28	7,83	7,63
Fran.	6,26	5,67	5,75	5,69	6,75	6,81	7,09	6,03	6,17	6,59	6,32	6,08	6,68	6,12
RFA	9,07	8,63	8,92	8,86	8,66	9,23	10,3	8,92	9,12	8,21	9,06	8,51	8,00	8,15
Gr.	6,69	7,51	7,73	6,46	5,55	8,52	7,27	7,77	7,41	7,95	7,89	7,82	7,73	7,89
Irl.	4,68	4,53	4,64	4,54	4,57	5,08	4,53	4,67	4,77	4,85	4,74	4,71	4,91	4,74
Italie	6,30	6,07	6,24	6,92	6,52	6,87	5,60	6,28	5,91	6,42	6,38	5,97	6,26	6,02
Lux.	6,70	6,55	6,38	6,44	6,69	6,98	7,72	6,19	6,43	7,05	6,50	6,45	7,18	6,49
P.Bas	6,28	7,03	6,73	6,27	6,47	6,52	6,74	6,09	6,11	7,58	6,30	6,25	7,64	6,30
Port.	6,36	6,00	6,28	6,11	6,13	6,87	7,04	6,30	6,43	6,59	6,30	6,25	6,40	6,39
Suis.	6,86	6,28	6,48	6,30	6,88	7,75	7,68	6,49	6,63	7,00	6,10	6,54	7,64	7,20
R.Uni	5,71	7,24	6,11	5,91	6,64	6,60	6,93	5,63	5,75	7,02	6,20	6,12	7,83	6,35
Japon	8,38	7,59	7,85	7,61	8,43	8,55	9,08	8,68	8,01	8,87	7,96	7,90	8,24	7,96
USA	6,55	6,54	6,02	6,30	7,20	6,59	6,96	6,04	6,17	7,59	7,54	6,08	7,06	5,93

Source : Devereux, M. and Pearson, M. (1989).

Le tableau permet de comparer pour chaque pays, la rentabilité nécessaire pour une entreprise nationale qui investit dans son pays, pour une entreprise étrangère qui investit dans le pays, pour une entreprise nationale qui investit à l'étranger. Le ratio d'incitation à l'importation de capitaux est d'autant plus fort que les entreprises étrangères ont besoin d'une rentabilité faible par rapport à celle nécessaire aux entreprises nationales pour investir dans le pays : dans la plupart des pays, les entreprises étrangères se retrouvent plus taxées que les entreprises nationales : c'est particulièrement le cas en

Grèce. Le Portugal et surtout l'Irlande favorisent les entreprises étrangères ; la RFA les traitent en moyenne sur un pied d'égalité. Le ratio d'incitation à l'exportation de capitaux est d'autant plus fort que les entreprises nationales sont moins taxées à l'étranger que dans leur pays : c'est surtout la RFA qui favorise l'exportation de capitaux, à un degré moindre le Danemark et le Japon. L'exportation de capitaux est fiscalement découragée en Irlande, en Italie, en Grèce.

#### 7.7. Rentabilité nécessaire avant impôt

	Investissement dans son pays (1)	Investissement dans le pays (2)	Investissement depuis le pays (3)	Ratio d'incitation à l'importation des capitaux (1) / (2)	Ratio d'incita- tion à l'exporta- tion des capitaux (1) / (3)
Belgique	5,83	6,67	6,78	0,88	0,86
Danemark	7,02	7,96	6,61	0,89	1,06
France	5,75	6,33	6,70	0,91	0,86
RFA	8,86	8,83	6,35	1,00	1,40
Grèce	5,55	7,59	6,97	0,73	0,80
Irlande	5,08	4,68	7,41	1,09	0,69
Italie	5,60	6,32	7,54	0,89	0,74
Luxembourg	6,19	6,74	6,69	0,92	0,93
Pays-Bas	6,11	6,63	6,68	0,92	0,92
Portugal	6,59	6,37	7,22	0,97	0,91
Espagne	6,10	6,90	6,91	0,89	0,89
Royaume-Uni	6,12	6,46	6,65	1,06	0,92
Japon	8,24	8,22	7,07	1,02	1,02
USA	5,93	6,67	6,76	0,89	0,88
Moyenne de la colonne	6,35	6,88	6,88	0,93	0,93

Source : Devereux, M. and Pearson, M. (1989).

L'écart des taux d'imposition supporté par une entreprise d'un pays donné souhaitant investir dans les autres pays membres permet la construction d'un indice de Neutralité du Capital Exporté (de même un indice de Neutralité à l'Importation de Capital peut être construit). Utilisant cet indice, Devereux et Pearson (1989) ont testé des réformes possibles du système actuel de l'impôt sur les sociétés en Europe (tableau 8). Ils montrent qu'harmoniser les taux sans harmoniser les assiettes, ou réciproquement, améliore peu la NEC ou la NIC à l'intérieur de la Communauté. En revanche, des changements dans le traitement fiscal des revenus de source étrangère auraient un impact bien plus large. L'abolition des retenues à la source pourrait réduire la distorsion dans la localisation des investissements en Europe jusqu'à un tiers ; l'effet serait encore plus fort si un traitement homogène des dividendes en provenance de l'étranger était adopté ; cela aurait l'avantage de ne pas remettre en cause la liberté de chaque pays de fixer à sa guise les règles applicables aux entreprises de son pays.

**7.8. Impact de diverses réformes sur la neutralité fiscale**

	Indicateur de non-NEC	Indicateur de non-NIC
Situation actuelle	1,06	1,10
Uniformisation des bases	0,90	0,93
Uniformisation des taux	0,87	0,95
Suppression des retenues sur les dividendes transférés à l'étranger		
— Systèmes inchangés	0,71	0,75
— Généralisation de l'exemption	0,65	0,69
— Généralisation du crédit d'impôt	0,54	0,69

*Source : Devereux, M. and Pearson, M. (1989).*

**7.5. Comment harmoniser ?**

L'approche de la Commission

Plusieurs fois la Commission a proposé que l'on adopte des directives pour limiter les problèmes administratifs et améliorer l'efficacité économique. Ses premières propositions de 1969 (a) sur les fusions d'entreprises et celles de 1976 relatives à la mise en place de procédures d'arbitrage destinées à régler les litiges entre administrations fiscales, visaient directement à la solution de problèmes d'ordre purement administratif.

Les secondes propositions de 1969 (b) qui traitent des relations entre les sociétés mères et leurs filiales, et plus encore celles de 1975 sur l'harmonisation des modes de calcul et des taux, et celles de 1988 sur l'harmonisation des bases fiscales, ont une portée plus générale. Elles visent en effet l'amélioration de l'efficacité du système économique au sein de la Communauté (mais, évidemment, elles contribueraient également à l'allègement des difficultés administratives si elles étaient adoptées). Les propositions de 1975 prévoient la mise en place d'une fourchette pour les taux de l'impôt (45-55 %), d'un système d'imputation pour les dividendes distribués (avec une fourchette également de 45-55 %), l'exemption des revenus provenant de l'étranger et la suppression des prélèvements libératoires sur les profits rapatriés vers une société parente. Ces propositions furent formellement renvoyées à la Commission par le Parlement européen en 1979 sous le prétexte qu'elles conduiraient au maintien de différences importantes entre les taux de taxes puisque les Etats conserveraient la liberté de fixer eux-mêmes le taux de

l'impôt. Les propositions de 1988 sur la base fiscale sont dans le prolongement de celles de 1975 ; elles permettraient également le maintien de petites différences entre les systèmes d'impôts sur les sociétés en vigueur dans les différents pays de la Communauté.

### L'approche par le marché

Pour la Commission, les problèmes que pose l'existence de différences entre les systèmes d'impôts sur les sociétés doivent conduire à éliminer ces différences. Une approche alternative consiste à considérer que le maintien de ces différences au cours du temps prouve que ces problèmes n'existent pas. L'essentiel de cet argument repose sur l'idée que l'effet des distorsions fiscales sur le comportement des entreprises est tel que les pays qui doivent supporter des « pertes » du fait de la réaction des entreprises sont forcément amenés à modifier leur système fiscal. C'est ainsi par exemple, qu'un pays qui pratique un taux élevé d'impôt sur les investissements attirera très peu les investissements étrangers. En même temps les entreprises domestiques seront à la merci des entreprises étrangères qui pourront les concurrencer en pratiquant des prix inférieurs, même si en fait elles sont moins efficaces que les entreprises nationales. En conséquence, le gouvernement sera contraint de réduire le taux des impôts pour attirer les entreprises étrangères et améliorer la compétitivité des entreprises nationales.

Ce point de vue, qui est essentiellement, mais pas exclusivement, soutenu par le gouvernement britannique, conduit à considérer que les taux d'imposition effectivement pratiqués résultent de la confrontation entre les besoins en recettes fiscales et la nécessité de maintenir un certain niveau d'investissement et de compétitivité. Le niveau d'harmonisation nécessaire est donc automatiquement réalisé puisque la nécessité de l'harmonisation découle du comportement des entreprises qui contraint les gouvernements à adapter leur système fiscal en conséquence.

### Problèmes

Les deux possibilités, harmonisation directe et complète des systèmes fiscaux ou laissez-faire et harmonisation par le marché, posent chacune des problèmes majeurs. Le problème principal lorsque l'on envisage d'harmoniser les systèmes fiscaux est que l'on met en cause la souveraineté politique des gouvernements nationaux. La sensibilité des gouvernements à l'érosion de leur pouvoir dans ce domaine peut être exacerbée par le fait que de très nombreuses activités économiques sont purement domestiques. Lorsque la production est abritée naturellement de la concurrence étrangère, il ne peut pas y avoir de distorsions découlant des différences internationales de taux d'imposition puisque le

comportement des entreprises n'est pas susceptible d'être affecté par ces différences. Les problèmes liés aux différences entre les taux de taxes ne concernent que les activités économiques transnationales (actuelles ou potentielles). L'harmonisation intégrale de la fiscalité supprime donc les distorsions économiques, mais l'on est amené en même temps à harmoniser au-delà de ce qui est strictement nécessaire, puisque l'on touche les entreprises nationales opérant dans leur pays.

D'un autre côté, l'harmonisation par le marché risque de conférer un excès de pouvoir aux gouvernements plutôt que de limiter la souveraineté nationale. En particulier, les gouvernements auraient la possibilité de taxer plus lourdement les investissements des compagnies étrangères que ceux réalisés par les entreprises nationales, par le biais de la retenue à la source <sup>5</sup>. Pour que les forces du marché conduisent effectivement à une réduction des distorsions il faut un accord minimum sur les actions que les gouvernements s'autorisent et s'interdisent. L'approche de l'harmonisation par le marché sous-estime également les difficultés liées à la complexité des systèmes d'imposition des sociétés. La combinaison de différents taux, bases fiscales, taux de retenues à la source et subventions peut amener un pays à être fiscalement plus compétitif pour un certain type d'activité qu'il attirera donc prioritairement, alors qu'un autre pays sera plus attractif pour un autre type d'activité. En conséquence il est possible que chaque pays considère la situation comme satisfaisante tant du point de vue de ses recettes fiscales que de l'investissement, et que le *statu-quo* soit stable. Pour autant l'équilibre ainsi réalisé ne sera pas le meilleur possible puisque la localisation des activités résultera de la prise en compte de critères fiscaux et non de la seule minimisation des coûts. Si les forces du marché sont effectivement à l'œuvre, il est même possible que ceci soit un facteur aggravant, car il n'y a aucune limite inférieure à la baisse des taux d'imposition. Dès maintenant, l'investissement reçoit en fait une aide nette positive en Irlande. Une course sauvage à la baisse des impôts laisserait les gouvernements sans ressources.

### Alternatives

Plutôt que de chercher à réaliser l'unification totale des systèmes fiscaux et des taux d'imposition, une solution plus modérée consisterait à se rapprocher d'une situation où la fiscalité serait la plus neutre possible du point de vue de la localisation du capital. On

---

<sup>5</sup> La Commission a proposé pour la première fois en 1969 de supprimer les prélèvements à la source mais elle s'est heurtée jusqu'à présent à l'opposition de la RFA. La position allemande découle du fait que la suppression de la retenue à la source entraînerait, en raison du système de dédoublement de taux caractéristique de leur impôt sur les sociétés, la sortie de RFA sous forme de dividendes de profits réalisés de ce pays mais qui pourraient être taxés dans un autre pays à un taux plus faible que s'ils étaient restés non-distribués au sein de l'entreprise allemande.

pourrait ensuite espérer que les forces du marché pousseraient à l'alignement final des systèmes fiscaux. Par exemple, si l'on suppose que toutes les entreprises installées dans un pays donné sont imposées sans aucune distinction découlant de leur nationalité d'origine, le système fiscal serait entièrement neutre du point de vue de l'importation des capitaux. A l'inverse la NEC ne serait pas réalisée — il serait plus économique pour toutes les entreprises de la CE d'investir dans les pays à faibles taux plutôt que dans les pays à taux élevés. Dans une Europe où les biens pourraient circuler sans aucune entrave ceci devrait contraindre les pays qui pratiquent les taux les plus élevés à réaligner leur fiscalité. Alternativement, les entreprises originaires d'un pays particulier pourraient être soumises au même régime fiscal quel que soit la localisation de leurs investissements, ce qui assurerait la NEC. Ceci pourrait par exemple entraîner une taxation des entreprises allemandes systématiquement plus élevée que celle supportée par les entreprises françaises, même dans le cas où celles-ci réaliseraient des investissements dans le même pays. La NIC ne serait évidemment pas réalisée, mais le gouvernement allemand pourrait se sentir poussé à réduire ses taux d'imposition. Actuellement le régime fiscal européen repose plutôt sur la taxation à la source, aussi une réforme visant à assurer la NIC serait, probablement, politiquement beaucoup plus facile à réaliser<sup>6</sup>. Cette réforme nécessiterait seulement la suppression des prélèvements à la source (ce qui comme on l'a déjà noté, améliorerait également significativement la NEC) et l'exemption de l'impôt sur les sociétés des ressources en provenance de l'étranger.

Cependant, la mise en place d'un tel système implique que l'on sache localiser précisément l'origine des profits, ce qui pourrait devenir de plus en plus compliqué. La solution alternative qui consiste à taxer entièrement les entreprises dans leur pays d'origine ne nécessite pas à l'inverse d'établir des règles compliquées sur les prix de transferts ou sur les principes de capitalisation, puisque les entreprises verraient disparaître toute possibilité de manipulation de leur facture fiscale par la relocalisation de leurs revenus entre les différents Etats membres. La NEC serait atteinte, la NIC ne le serait pas<sup>7</sup>. Cependant une telle solution entraînerait une redistribution substantielle des recettes fiscales entre les différents pays. Elle est plus difficile à mettre en œuvre du point de vue du contrôle fiscal. En principe il n'y a aucune raison pour considérer que cette nouvelle répartition des impôts serait meilleure ou pire que celle qui résulte du système actuel, mais on peut prévoir des réticences politiques sérieuses de ceux des

---

<sup>6</sup> Un pur système de taxation à la source ne réaliserait que partiellement la NIC. Par exemple, les entreprises sont à même de lever des capitaux dans différents pays pour financer leurs investissements dans d'autres pays. Elles pourraient donc revendiquer la déduction des intérêts à des taux différents.

<sup>7</sup> Devereux et Pearson (1989) militent pour un système européen de taxation des bénéfices fondé sur le pays d'origine des entreprises, notamment parce qu'ils pensent que la non-réalisation de la NEC serait plus dommageable que la non-réalisation de la NIC.

**gouvernements qui verraient leurs recettes budgétaires diminuer. Aussi il peut être nécessaire de combiner le système du pays d'origine avec un système de relocalisation des recettes de l'impôt. Celui-ci pourrait par exemple être fondé sur le principe de la taxe unitaire, à l'instar du système utilisé aux Etats-Unis (McClure, 1989) : les recettes de l'impôt sont réparties au prorata de la production et du chiffre d'affaire réalisés dans chaque Etat.**

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

COMMISSION DES CE, 1969 a : *Draft Directive Concerning the Common System of Taxation Applicable in the Case of Mergers, Divisions and Contributions of Assets Taking Place Between Corporations of Different Member States* : COM(69) 5 final.

— 1969 b : *Draft Directive Concerning the Common System of Taxation Applicable in the Case of Parent Corporations and Subsidiaries of Different Member States* : COM(69) 6 final.

— 1975 : *Draft Directive Concerning the Harmonisation of Systems of Company Taxation and of Withholding Tax on Dividends* : COM(75) 392 final.

— 1976 : *Draft Directive on the Elimination of Double Taxation in Connection with the Adjustment of Transfers of Profits Between Associated Enterprises (Arbitration Procedure)* : COM(76) 611.

— 1988, *Preliminary Draft Proposal for a Directive on the Harmonisation of Rules Concerning the Taxable Profits of Undertakings* : XV/27/88.

CONSEIL DES IMPÔTS, 1987 : *Neuvième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité des entreprises*, Paris, JO.

CROOKS E., M. DEVEREUX, M PEARSON et C. WOOKEY, 1989 : *Transnational Taxation and Incentives to Invest*, Institute for Fiscal Studies, Working Paper n° 89/9.

DEVEREUX M. et M. PEARSON, 1989 : *Corporate Tax Harmonisation and Economic Efficiency*, Institute for Fiscal Studies, Report Series n° 35.

KING M.A. et D. FULLERTON, eds., 1984 : *The Taxation of Income from Capital : A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West-Germany*, Chicago, University of Chicago Press.

MCCLURE Jr. C.E., 1989 : « European Integration and Taxation of Corporate Income at Source: Lessons from the US » in M. Gammie and B. Robinson (eds) *Beyond 1992: A European Tax System*, Institute for Fiscal Studies Commentary n° 13.

MAILLARD D., 1989 : « Amortissement fiscal, amortissement économique, taxation des profits », *Economie et prévision*, n° 90.

PLASSCHAERT S., 1988 : « Financement des entreprises et impôt sur les bénéfices », *Eurépargne*, février.

STERDYNIAK H., 1986 : « Des conséquences patrimoniales de la désinflation », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 17, octobre.

**CHAPITRE 8**  
**TVA ET ACCISES**

A la fin des années soixante la fiscalité indirecte européenne a été, dans tous les pays, modernisée et simplifiée. Ce mouvement a été initié par l'adoption en 1967 de la TVA comme impôt indirect central du système fiscal européen<sup>1</sup>. Les systèmes d'imposition indirecte en vigueur dans les Etats membres de la CE sont donc aujourd'hui très similaires et ils ne diffèrent pratiquement que par les niveaux des taux de taxe qui sont appliqués. Le choix de la TVA fut dicté principalement par la nécessité de mettre en place un système qui garantisse la totale neutralité des fiscalités indirectes du point de vue des échanges commerciaux entre les pays de la Communauté. On verra que c'est effectivement le seul impôt indirect qui, moyennant l'existence de *frontières fiscales*, permette qu'un produit vendu sur n'importe lequel des marchés européens supporte la même charge d'impôt indirect quel que soit le lieu où il a été fabriqué. De même, à l'intérieur de chacun des pays, la TVA est un impôt qui présente l'avantage d'être le plus neutre possible à l'égard du système économique : il ne distord pas à long terme le coût relatif du travail et du capital (cf. le chapitre 2), il ne modifie pas les données de l'arbitrage entre consommation et épargne, il traite de la même manière les filières de production et de distribution longues ou concentrées. Si l'on ajoute que c'est un impôt qui permet de réaliser un prélèvement fiscal quantitativement important pour un *coût psychologique* faible et qu'il est relativement facile à mettre en œuvre et à contrôler il pourrait être considéré comme l'impôt idéal. Cependant, à l'inverse de l'impôt sur le revenu, il ne permet au mieux qu'une équi-répartition de la charge fiscale entre les contribuables et il est incapable de remplir l'objectif de redistribution des revenus primaires qui est traditionnellement dévolu à la fiscalité de l'Etat.

## 8.1. La fiscalité indirecte en Europe : situation actuelle

### 8.1.1 La TVA

Dans tous les pays la TVA est un impôt majeur qui assure en général entre 15 et 20 % du total des recettes fiscales et parafiscales, et souvent près du tiers des recettes de l'Etat (tableau 1). Les différences sont toutefois très grandes puisque la part de la TVA dans les recettes varie du simple au double entre le Luxembourg ou l'Italie (environ 22 % des recettes de l'Etat) et la France (plus de 40 % des recettes de l'Etat).

---

<sup>1</sup> On trouvera une description détaillée des directives européennes relatives à la mise en place de la TVA dans Ben Terra (1982).

**8.1. Recettes de TVA en Europe (année 1987)**

	% du PIB	% du total des recettes fiscales	% des recettes de de l'État*
Belgique	7,2	15,7	25,8
Danemark	9,8	18,9	27,8
France	8,7	19,5	41,8
RFA	5,9	15,7	29,3
Grèce	10,0	26,9	40,7
Irlande	8,1	20,2	24,4
Italie	5,3	14,6	22,9
Luxembourg	5,9	13,5	21,8
Pays-Bas	7,9	16,4	30,5
Portugal	6,6	21,0	31,8
Espagne	5,6	16,9	25,4
Royaume-uni	6,1	16,1	23,0

Source : OCDE

\* En RFA et en Espagne, somme des recettes publiques de l'Etat et des régions qui perçoivent une partie des taxes indirectes

Malgré ces différences de poids, le système de TVA en vigueur en Europe, qui a été mis en place entre 1967 et 1973, est relativement homogène. L'ensemble des principes et des définitions relatives à son application ont en effet été élaborés au niveau communautaire et ont fait l'objet de plusieurs directives<sup>2</sup>. Les différences réglementaires que l'on peut observer entre les Etats membres sont donc relativement limitées. Il en subsiste toutefois un certain nombre. Ainsi :

---

2. Les première et seconde directives édictées en 1967 portaient sur les grands principes. La sixième directive, édictée en 1977 fixe dans le détail les modalités d'application de la TVA : champ territorial, opérations imposables, définition des agents imposables, .

— Certains produits sont exonérés dans certains pays alors qu'ils devraient supporter la taxe, et le classement des produits entre les différents taux varie assez fortement d'un pays à l'autre (tableau 2) ;

— Les droits à déduction par les entreprises excluent parfois la TVA acquittée sur certains produits (exemple en France des produits pétroliers ou des automobiles particulières) ;

— Les délais d'ouverture du droit de déduction peuvent varier (règle française du décalage d'un mois) ;

— Les délais accordés pour effectuer les déclarations et réaliser les paiements sont variables. Au Danemark et au Royaume-Uni la déclaration est trimestrielle. Dans les autres pays elle est mensuelle en règle générale ; en France, elle est mensuelle pour les grandes entreprises, trimestrielle ou forfaitaire pour les petites. Il en résulte des différences notables dans les délais moyens de paiement ou de remboursement de la TVA (tableau 3).

### 8.2. Taux de TVA appliqués à quelques produits particuliers

Pays	Taux standard	Services financiers	Livres	Magazines	Journaux	Produits pétroliers	Produits alimentaires
Belgique	19	non assujettis	6	19	6	17	6
Danemark	22	non assujettis	22	22	22	22	22
France	18,6	taux zéro	5,5	4	2,1	18,6	5,5
RFA	14	taux zéro	7	14	7	14	7
Irlande	25**	non assujettis	zéro	25	10	10	zéro
Italie	19	non assujettis	4	4	9	9/19	4/9
Luxembourg	12	non assujettis	zéro	12	12	6	6
Pays-Bas	18,5	non assujettis	6	6	6	20	6
Espagne	12	non assujettis	6	12	12	6/12	6
Royaume-Uni	15	non assujettis	zéro	zéro	zéro	zéro	zéro

(\*) On entend ici par services financiers les services des banques et des assurances. Dans certains pays ces services sont taxés différemment selon la résidence du contribuable. Ainsi en Espagne ces services sont soumis au taux zéro si le contribuable est non résident.

\*\* Le taux standard de TVA est passé à 23 % le 1<sup>er</sup> mars 1990.

Source : Price Waterhouse, 1989.

**8.3. Délais moyens de versement ou de remboursement de la TVA (en semaines)**

	Versements par les assujettis	Remboursement par le fisc
Belgique	5,0	19,3
Danemark	13,6	3,5
France	5,3	12,9
RFA	3,6	10,7
Grèce	5,6	28,0
Irlande	7,0	6,3
Italie	5,3	38,0
Luxembourg	4,3	5,1
Pays-Bas	6,4	10,7
Portugal	6,4	15,0
Espagne	5,0	28,0
Royaume-Uni	10,7	5,1

Source : : Cornilleau, Pearson et Smith, 1989.

Toutes ces différences réglementaires entre les systèmes nationaux de TVA pourraient être supprimées progressivement sans trop de difficultés même si certaines adaptations s'avèrent *a priori* relativement compliquées ou coûteuses (cf. le problème de la règle du décalage d'un mois en France).

Par contre, l'ajustement des taux de TVA est plus problématique car la situation actuelle (tableau 4) est caractérisée par l'existence d'écart importants entre les différents niveaux de taxes appliqués au même produit.

**8.4. Les taux de TVA en Europe**

	Taux réduits	Taux normaux	Taux majorés
Belgique	0-6-17	19	25-33
Danemark	—	22	—
France	5,5	18,6	25
RFA	7	14	—
Grèce	6	18	36
Irlande	0-5-10	25*	—
Italie	4-9	19	38
Luxembourg	3-6	12	—
Pays-Bas	6	18,5	—
Portugal	0-8	16	30
Espagne	6	12	33
Royaume-Uni	0	15	—

\* Le taux normal est passé à 23 % le 1<sup>er</sup> mars 1990.

Le taux normal appliqué à la plupart des produits, est compris entre 12 % (au Luxembourg et en Espagne) et 25 % (en Irlande). Huit pays sur douze appliquent cependant un taux compris dans une fourchette beaucoup plus réduite de 14-19 %. En ce qui concerne les taux réduits qui existent dans onze pays, le Danemark étant le seul à disposer d'un taux unique d'application universelle, la situation est plus complexe : de nombreux pays utilisent en effet un système comprenant plusieurs taux réduits. Mais surtout certains pays appliquent à quelques produits de première nécessité un *taux zéro*<sup>3</sup> (principalement le Royaume-Uni, l'Irlande et le Portugal). Enfin six pays sur douze (Belgique, France, Grèce, Italie Portugal et Espagne) appliquent un taux majoré aux biens de luxe et, la plupart du temps, à l'automobile. Les pays du *sud* semblent donc plus sensibles aux problèmes de redistribution que ceux du *nord*. Toutefois il faut nuancer ce jugement car l'absence de taux majoré de TVA ne signifie pas nécessairement l'absence de surtaxation. Ainsi l'automobile est souvent soumise, en dehors de la TVA, à une imposition spécifique qui au Royaume-Uni par exemple, ramène les taxes sur les achats d'automobile au niveau de ce qu'elles sont en France.

### 8.1.2 Les accises

Les recettes d'accises représentent une part importante des recettes fiscales dans la plupart des pays européens. En 1987 (tableau 5), celle-ci allait de 4,6 % en Belgique à 17,2 % en Irlande où elle approchait celle de la TVA (20,2 %).

#### 8.5. Recettes d'accises en 1987

	% du PIB	% du total des recettes fiscales	% des recettes de l'Etat
Belgique	2,1	7,1	11,7
Danemark	6,7	13,8	20,3
France	2,9	9,1	19,8
RFA	2,4	8,6	16,0
Grèce	4,8	17,8	27,0
Irlande	6,9	19,9	24,1
Italie	2,6	10,4	16,2
Luxembourg	4,0	10,3	16,6
Pays-Bas	2,7	7,4	13,8
Portugal	nd	nd	nd
Espagne	2,0	13,3	21,1
Royaume-Uni	4,4	13,6	19,5

3. L'application d'un taux zéro ne doit pas être confondue avec l'exonération de la TVA. Dans le premier cas les entreprises qui fabriquent et qui distribuent les biens concernés restent en effet autorisées à déduire les taxes payées en amont si bien que le produit vendu au stade du détail ne supporte aucune TVA. Par contre dans le second cas les entreprises non soumises au régime de la TVA ne peuvent pas déduire les taxes payées en amont si bien que le prix des produits livrés par ces entreprises supporte la charge des taxes payées sur les consommations intermédiaires.

Parmi les grands pays le Royaume-Uni se distingue par un ratio accises/PIB particulièrement élevé (4,4 %). Ce taux est seulement dépassé par la Grèce, le Danemark et l'Irlande. Dans la plupart des autres pays il est compris entre 2 et 3 %.

Cependant la structure des accises varie également très fortement. La fiscalité pétrolière (tableau 6)<sup>4</sup> oppose les pays (RFA et Royaume-Uni notamment) qui pratiquent des taux relativement modérés pour l'essence mais qui avantagent très peu le diesel par rapport à celle-ci, et les pays comme la France et surtout l'Italie, qui pratiquent une fiscalité plus lourde sur l'essence mais appliquent des taux très réduits au gazole.

#### 8.6. Taux des principales taxes pétrolières en 1987

	Super (écus / 1000 L)	Diesel (écus / 1000 L)	Fioul domestique (écus / 1000 L)	Fioul lourd (écus / tonne)
Belgique	260,94	122,31	0,00	0,00
Danemark *	472,50	236,25	236,25	265,62
RFA	255,77	213,29	8,11	7,24
France	388,50	190,49	53,21	24,63
Grèce	367,30	138,91	95,37	109,72
Irlande	361,50	279,08	48,04	10,28
Italie	552,69	177,62	177,62	6,77
Luxembourg	208,75	100,18	0,00	2,33
Pays-Bas	340,33	108,83	43,86	14,64
Royaume-Uni	270,69	228,92	15,36	11,20
Espagne	188,69	30,19	38,42	0,69
Portugal	357,75	161,77	23,24	10,89
Minima CE	337,00	195-205	47-53	16-18
Cibles CE	340,00	200,00	50,00	17,00

\* au Danemark, les accises sur le diesel et sur le fioul sont déductibles par les entreprises soumises à la TVA.

Source : tableaux des accises de la CE.

---

<sup>4</sup> On a reporté dans les tableaux qui suivent outre le taux des accises pratiqués dans les différents pays, les taux minima proposés par la Commission pour une application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 et les taux cibles proposés pour le long terme.

En ce qui concerne les boissons alcoolisées (tableau 7), les écarts d'imposition sont encore plus importants. Il opposent trois zones assez bien caractérisées :

- le Nord de l'Europe (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) qui applique des taux très élevés aux boissons alcoolisées ;
- le Centre (Belgique, Pays-Bas, RFA, France) qui applique des taux modérés ;
- le Sud (Espagne, Italie, Grèce et Portugal) qui applique des taux très faibles voire nuls.

### 8.7. Taux des principales taxes sur les boissons alcoolisées en 1987

	Alcools (écus par HL d'alcool pur)	Vins (inf. 12°) (écus par HL)	Champagne (écus par HL)	Bière (7,35 Plato) (écus par HL)
Belgique	1316,34	34,27	119,96	4,90/7,73
Danemark	3575,64	160,90	298,82	5,34
RFA	1230,57	0,00	128,37	4,34/5,31
France	1131,37	3,19	7,94	1,59
Grèce	42,33	0,00	0,00	9,09
Irlande	2514,14	257,57	515,14	62,69
Italie	230,16	0,00	0,00	9,95
Luxembourg	885,32	13,98	48,93	2,30/3,76
Pays-Bas	1358,43	35,38	123,81	11,33/14,36
Royaume-Uni	2202,65	136,88	225,99	36,04
Espagne	377,38	0,00	0,00	1,85
Portugal	217,76	0,00	0,00	7,47
Minima CE	1118,50	9,35	16,50	9,35
Cibles CE	1398,10	18,70	33,00	18,70

Source : tableaux des accises de la CE.

Les structures des taux par produits tendent systématiquement à favoriser les productions locales. Ainsi, les pays producteurs de bière et non-producteurs de vins, favorisent nettement la consommation du premier produit. C'est évidemment l'inverse

dans les pays producteurs de vins, à l'exception de la France... qui produit à la fois du vin et de la bière.

La taxation du tabac (tableau 8) est globalement plus homogène. La part des taxes dans le prix final des cigarettes varie relativement peu entre les pays : elle est en général comprise entre 70 et 75 %. Cependant la structure des taxes oppose une fois encore, pays producteurs et pays importateurs. L'Europe du sud (y compris la France) produisant du tabac brun, de faible valeur, applique un système de taxation proportionnel qui favorise les produits nationaux. A l'inverse, les pays importateurs de tabac appliquent un système qui fait jouer un plus grand rôle aux taxes fixes ce qui avantage les tabacs blonds — dont le prix de revient est plus élevé — par rapport aux tabacs bruns. Ce système est le plus logique puisque la nocivité des cigarettes ne dépend pas de leur prix.

#### 8.8. Taux des principales accises sur les cigarettes en 1987

	Part spécifique (écus / 1000 cig)	Part <i>ad valorem</i> (% du prix détail)	Total des taxes (% du prix détail)
Belgique	2,49	60,70	70,02
Danemark	77,49	21,22	87,22
R.F.A.	27,27	31,50	72,03
France	1,33	45,46	74,80
Grèce	0,61	33,95	63,21
Irlande	48,94	13,61	73,82
Italie	1,83	53,39	72,03
Luxembourg	1,72	57,55	66,91
Pays-Bas	25,99	19,06	71,49
Royaume-Uni	42,75	21,00	74,32
Espagne	0,69	28,00 / 40,00	44,70 / 53,94
Portugal	2,23	51,03	71,81
Minima CE	15,00	45,00	
Cibles CE	21,50	54,00	

Source : tableaux des accises de la CE

## **8.2. Caractéristiques économiques de la TVA**

### **8.2.1. Les différents systèmes possibles d'imposition indirecte**

Les contraintes les plus importantes qui pèsent sur tout système d'imposition indirecte sont relatives à sa neutralité interne et externe. La neutralité interne exige que le montant de taxe que l'on ajoute au prix de vente des produits soit le même quel que soit le *parcours* réalisé par le produit du stade de la production à celui de la vente au consommateur final. Dans le cas contraire on privilégierait en effet sans raison, certaines filières de production ou de distribution. La neutralité externe exige quant à elle que le même montant de taxe soit ajouté aux produits similaires fabriqués sur le sol national ou importés de l'étranger. Cette contrainte est particulièrement importante dans le cadre d'une union économique car la loyauté fiscale de la concurrence entre les partenaires est nécessaire à la survie de l'union dans le long terme.

L'adoption de la TVA comme système général central d'imposition indirecte dans la CE, résulte avant tout de la facilité avec laquelle il est possible de garantir la neutralité interne et surtout externe du système, alors que ceci est beaucoup plus difficile autrement. Avec la TVA il suffit en effet d'appliquer un taux zéro au stade de l'exportation pour que les échanges commerciaux entre les différents pays soient totalement exempts de taxe. Il suffit ensuite de taxer les produits importés au même taux que les produits nationaux similaires pour qu'il y ait une stricte égalisation des charges fiscales indirectes.

Les solutions alternatives principales sont au nombre de deux. Elles consistent soit en une taxation universelle des échanges sans déduction des taxes prélevées à l'étape antérieure (taxes en *cascades*), soit en une taxation en un point unique, au stade de la production, du commerce de gros ou de détail (comme par exemple le système américain de taxe sur les ventes appliquée uniquement au stade du commerce de détail).

La première solution est évidemment la moins favorable du point de vue des deux neutralités interne et externe. Le montant de taxes incorporé dans le prix des produits dépend en effet, dans ce cas, de la longueur des chaînes de production et de distribution. Dans la pratique il est même alors très difficile de déterminer le montant exact de taxes appliquées à chaque produit.

La seconde solution qui consiste à taxer les produits en un point unique peut sembler avantageuse car elle limite le nombre de transactions soumises à l'impôt et réduit donc les coûts de perception. Elle pose cependant de nombreux problèmes, car une même activité exercée au sein de la même entreprise peut correspondre à des points différents de la chaîne. Ainsi une entreprise de distribution peut aussi bien fournir d'autres entreprises

(activité de vente en gros) que des particuliers (ventes au détail). Il faut donc déterminer pour chaque transaction si l'opération doit ou ne doit pas être soumise à la taxe. Dans le cas d'une taxe s'appliquant aux seules ventes au consommateur final les compagnies aériennes ou les hôteliers devraient ainsi demander à chacun de leurs clients de déclarer si les dépenses qu'ils réalisent sont effectuées à titre privé et donc soumises à la taxe, ou à titre professionnel, donc exonérées.

En outre la TVA présente de nombreux avantages par rapport aux autres modalités de prélèvement de l'impôt sur les produits. Le principal est de réduire spontanément les risques de fraude puisque l'acheteur exerce une certaine forme de contrôle sur le vendeur et la répression de l'évasion fiscale est facilitée par la possibilité de procéder à des recoupements entre les déclarations des vendeurs, qui doivent acquitter la taxe et celles des acheteurs qui ont la possibilité de la déduire.

La TVA allie donc les qualités de neutralité des systèmes de taxation en un point unique avec celles de simplicité d'application des systèmes de taxation en cascade en ajoutant une plus grande fiabilité de perception de l'impôt. Du point de vue de la pure technique fiscale il s'agit donc bien du meilleur impôt indirect possible.

### **8.2.2. TVA et redistribution du revenu**

La TVA est souvent considérée comme un impôt régressif parce qu'elle ne frappe, au cours d'une période donnée, que la partie consommée du revenu. Cependant l'utilisation de plusieurs taux différents, réduits pour les produits de *première nécessité* et majoré pour les produits de *luxe*, permet théoriquement de corriger cet inconvénient. Cependant, une étude de l'INSEE (Bazy-Malaurie C, A. Coutière et B. Roux 1982), déjà ancienne mais dont les résultats, compte tenu de la grande rigidité des structures de consommation, restent valables, montre qu'en France, la TVA est pratiquement proportionnelle à la consommation. Ainsi, en 1979, la part de la TVA dans la consommation des ménages dont le revenu annuel était inférieur à 24.000 F, était de 8,9 % alors qu'elle était de 10,6 % pour ceux dont le revenu était supérieur à 180.000 F (tableau 9). Ainsi, malgré l'existence d'un taux majoré élevé, la TVA ne présente pratiquement aucune progressivité même par rapport à la seule fraction consommée du revenu.

### 8.9. Part de la TVA dans la consommation par tranche de revenu

France-année 1979

	Moins de 24.000 F	24.000 à 36.000 F	36.000 à 60.000 F	60.000 à 96.000 F	96.000 à 180.000 F	Plus de 180.000 F	Ensemble
Alimentation	6,9	7,2	7,4	7,6	7,9	8,9	7,6
Habillement	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1
Habitation	10,3	10,6	10,7	10,9	11,1	10,6	10,8
Hygiène, soins personnels	5,1	6,0	6,0	5,9	6,4	7,6	6,1
Transp. et Télécom.	10,1	11,6	12,0	12,5	12,6	12,6	12,2
Culture, loisirs	10,7	10,9	11,2	11,3	10,3	9,6	10,8
Divers	8,0	9,1	7,0	7,5	7,5	5,1	7,3
<b>Ensemble</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>9,9</b>	<b>10,3</b>	<b>10,4</b>	<b>10,6</b>	<b>10,0</b>

Source : Bazy-Malaurie C, A. Couitière et B. Roux, 1982.

### 8.10. Effets de la suppression du taux zéro de la TVA au Royaume-Uni

	Impôts supplémentaires en £ par semaine	Impôts supplémentaires en % du revenu
<i>Montant du revenu brut hebdomadaire :</i>		
Moins de £60	0,94	2,2
£60 - £100	1,34	1,8
£100 - £150	1,67	1,5
£150 - £200	1,90	1,3
£200 - £250	2,07	1,1
£250 - £325	2,28	1,0
£325 - £450	2,65	0,9
Plus de £450	3,35	0,7
<i>Ménages retraités</i>	1,14	1,4
<i>Familles monoparentales</i>	2,05	2,0
<i>Autres ménages avec enfants</i>	2,8	1,2
<b>Ensemble des ménages</b>	<b>2,00</b>	<b>1,00</b>

Source : Institute for Fiscal Studies, Report Series n° 28.

La TVA n'est donc pas l'impôt le plus approprié pour modifier la répartition des revenus. Toutefois au Royaume-Uni et en Irlande, l'usage d'un *taux zéro* pour l'alimentation et un certain nombre de produits de première nécessité (vêtements d'enfants par exemple au Royaume-Uni), conduit à une certaine progressivité. Sa disparition dans le cadre de l'harmonisation proposée par la Commission aurait donc des effets inégalitaires qui pourraient poser quelques problèmes aux gouvernements de ces pays. Le tableau 10 indique pour le Royaume-Uni le montant d'impôt supplémentaire par tranche de revenu, qui serait prélevé sur les ménages, si l'on appliquait le système communautaire.

### **8.3. La place et le rôle des accises**

Les impôts spécifiques sur la consommation constituent l'une des formes les plus anciennes de fiscalité. S'ils ont longtemps joué un rôle important c'est à cause de leur facilité de collecte. Exprimés la plupart du temps en montant de taxe par unité physique de produits, ils sont facilement contrôlables, surtout si l'industrie qui produit les biens assujettis est concentrée (industrie pétrolière) ou relève d'un monopole (tabacs en France, alcools dans certains pays du nord).

La part des accises dans la taxation indirecte tend à diminuer au profit des impôts généraux sur la consommation (OCDE, 1988). Mais, malgré une tendance très forte à la concentration sur trois produits (produits pétroliers, alcools, tabac) il est encore possible de trouver dans de nombreux pays des taxes spécifiques particulièrement désuètes. Ainsi en RFA on continue de taxer en dehors du système général, le café, le thé, le sucre, le sel, les ampoules électriques et les crèmes glacées. Il en va de même au Danemark où l'on taxe en outre spécifiquement les almanachs et ... le saumon. En Italie, la banane est soumise à un impôt particulier. Quant à la France, elle s'est spécialisée dans les taxes à destination particulière : ainsi, on y prélève en même temps une taxe au profit du Fonds National du Livre et une autre au profit du Centre National des Lettres. L'harmonisation des droits indirects en Europe aura peut-être l'effet salutaire de faire reculer un certain nombre de ces impôts de second ordre qui alourdissent souvent inutilement un système fiscal déjà compliqué.

Néanmoins, il est légitime d'appliquer à un certain nombre de produits une surtaxation particulière. Ceci est particulièrement évident pour l'alcool et le tabac dont la consommation excessive présente des inconvénients non seulement pour les consommateurs directs, mais aussi pour les tiers et pour la collectivité (dépenses de santé). La taxation des carburants découle logiquement de l'usage d'équipements collectifs très coûteux, les routes, et de la nécessité de réduire au maximum les importations de matières premières non renouvelables. Mais, il est très difficile de déterminer le niveau optimal de taxation de ces produits particuliers. Pour l'alcool et le tabac, les motifs de santé publique militent pour l'alignement sur les taux les plus élevés de la Communauté. Mais en même temps il est souhaitable de supprimer les distorsions de concurrence. Ceci implique l'égalité de traitement des différentes boissons alcoolisées, notamment entre le vin et la bière. En ce qui concerne le tabac, l'impôt devrait être proportionnel à la nocivité des cigarettes concernées plutôt que déterminé à partir des moyennes communautaires actuelles qui découlent avant tout de pratiques commerciales

protectionnistes. Il devrait dépendre de la teneur en goudron et nicotine plutôt que du prix de vente (hors taxes).

Enfin pour les produits pétroliers, la situation de dépendance énergétique générale qui caractérise l'Europe dans son ensemble (hormis le Royaume-Uni), milite pour l'adoption de taux relativement élevés. Ceci devrait être le cas, aussi pour le gazole, car il est nécessaire d'établir un minimum d'égalité entre les différents modes de transports, alors que la route bénéficie d'un avantage d'infrastructure très net par rapport au rail.

#### **8.4. L'harmonisation des impôts indirects en Europe**

##### ***8.4.1. Les propositions de la Commission et leurs effets budgétaires***

Evaluer l'impact budgétaire et les effets macroéconomiques de l'harmonisation des fiscalités indirectes européennes, alors que nous sommes encore à trois ans de l'échéance prévue pour l'abolition des frontières, est un exercice qui reste hasardeux. En premier lieu parce que les propositions de la Commission, qui, pour l'essentiel, datent de 1987, laissent aux Etats membres une certaine latitude pour fixer les taux de TVA. Les incertitudes se sont encore accrues depuis que les gouvernements, qui ont rejeté ces propositions, se sont mis à la recherche des moyens techniques permettant de réduire au maximum la portée des mesures d'harmonisation. Le résultat final du processus en cours est loin d'être connu. Selon toute vraisemblance l'harmonisation imposée par le niveau communautaire sera minimale, permettant simplement, et au mieux, la levée des contrôles douaniers aux frontières internes de la Communauté. L'impact final des mesures fiscales destinées à permettre l'achèvement du marché intérieur dépendra donc des choix réalisés au sein de chacun des États membres, chaque gouvernement conservant une large autonomie de décision concernant autant les taux appliqués que les définitions des bases fiscales.

En conséquence les modifications des fiscalités indirectes et leurs effets macroéconomiques ne seront que très partiellement imputables aux nécessités de l'harmonisation. C'est ce que montre l'analyse de la situation de chacun des États membres au regard des propositions d'harmonisation élaborées par la Commission qui restent aujourd'hui la seule base de référence pour l'évaluation des effets de la création du marché unique et de la suppression des frontières.

La nécessité de supprimer les contrôles douaniers devrait obliger les gouvernements, quelle que soit la solution technique retenue pour la taxation du commerce inter-européen, à se rapprocher plus ou moins des propositions initiales de la

Commission en matière de TVA. Celles-ci prévoyaient un système à deux taux : un taux standard s'appliquant à la grande majorité des produits et un taux réduit pour les produits de *première nécessité* (alimentation, transports publics, fourniture d'eau et d'électricité, livres et journaux). Les États membres seraient libres de fixer les taux en vigueur pour chaque pays à condition que ceux-ci soient compris dans des limites déterminées au niveau communautaire. Avec ses premières propositions de 1987, la Commission avait suggéré les deux fourchettes de 14-20 % pour le taux *normal* et 4-9 % pour le taux *réduit*

Dans huit États sur douze (Belgique, France, RFA, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) le taux normal de TVA actuellement pratiqué (*cf supra* le tableau 4) est compris dans la fourchette proposée par la Commission en 1987. Dans deux États (Danemark et Irlande) il est supérieur au maximum envisagé et dans les deux derniers (Espagne et Luxembourg) il est inférieur au minimum. Pour les biens qui relèvent du taux réduit, la situation est plus complexe : un premier groupe de pays comprenant le Royaume-Uni, l'Irlande et le Portugal, devrait, pour se conformer aux propositions de la Commission, abandonner le système de taux zéro qu'ils appliquent actuellement à un grand nombre de produits de base (alimentation, vêtements, livres, transports publics, ...) ; à l'autre extrémité, le Danemark qui pratique un système de taux de TVA unique, serait amené à réduire très substantiellement la fiscalité indirecte sur les biens qui relèvent du taux réduit dans le système communautaire.

Enfin, la réalisation du projet d'harmonisation de la TVA présenté par la Commission, suppose l'abandon des taux majorés appliqués aux biens de *lux*e dans six pays (Belgique, France, Grèce, Italie, Portugal et Espagne).

Les effets budgétaires *directs* de ces changements (c'est-à-dire lorsque l'on ne tient pas compte des changements induits de volume et de structure de la consommation) dépendent des modifications des taux et de la structure de la base fiscale qui découle elle-même des changements de classification des produits entre les deux grandes catégories soumises au taux normal ou au taux réduit. En outre, il faut tenir compte des éventuels changements de réglementation. En France par exemple, il sera nécessaire de supprimer les limites du droit de déduction de la TVA amont par les entreprises pour certaines catégories particulières de produits (essentiellement les dépenses de carburant, de représentation et les achats d'automobiles particulières). Des évaluations relativement précises des propositions de la Commission en matière de TVA, sont disponibles pour cinq États membres : la RFA, la France, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni. Pour les autres il est relativement aisé de dégager les ordres de grandeur vraisemblables des conséquences budgétaires.

En ce qui concerne les *accises*, la Commission avait adopté en 1987 le principe de *l'unification* totale des taux mais elle est depuis revenue sur cette proposition. Celle-ci avait en effet peu de chances de se concrétiser car les différences de taux entre les pays peuvent être considérables pour certains produits. L'unification autour des moyennes communautaires signifierait ainsi une baisse très importante des accises sur les alcools dans les pays du nord qui est évidemment inacceptable politiquement et socialement. Du point de vue de l'ouverture des frontières, il existe par ailleurs des solutions techniques (marquage spécifique des produits et/ou définition de grandes *zones de taxes*) qui permettent à la fois de supprimer les contrôles frontaliers et de maintenir des taux de taxes différents selon les pays (Cornilleau, Pearson et Smith, 1989). C'est d'ailleurs sur la base de cette observation que la Commission a modifié en décembre dernier ses propositions initiales : elle propose désormais d'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 un système de *taux minima* ou de *fourchettes* ; par la suite les États devraient chercher à se rapprocher de *taux cibles* sans qu'aucune date ne soit fixée pour la convergence finale. Dans ces conditions, l'harmonisation des accises pourrait être limitée et n'avoir finalement qu'une très faible incidence sur les finances publiques des principaux États européens.

Au total il est vraisemblable que *si elle est pratiquée avec souplesse l'harmonisation des impôts indirects peut être menée sans que cela ait de conséquences importantes sur les finances publiques des États membres*, à l'exception de deux ou trois (Danemark, Irlande et Luxembourg notamment). C'est en tout cas ce que montre l'analyse de la situation de chaque pays au regard des propositions d'harmonisation émanant de la Commission.

**8.11. Effets budgétaires *ex-ante* des propositions d'harmonisation des impôts indirects faites en 1987 par la Commission**

	TVA M. Ecus	ACCISES M. Ecus	TOTAL M. Ecus	TOTAL % recettes fiscales
Belgique <sup>(1)</sup>	- 0,4	+0,9	+ 0,6	+ 1,1
Danemark <sup>(2)</sup>	- 2,5	- 0,8	- 3,3	- 8,0
France <sup>(3)</sup>	- 2,2/- 4,6	- 0,1	- 2,3/- 4,7	- 0,7/- 1,4
RFA <sup>(4)</sup>	- 1,9	+ 3,4	+ 1,5	+ 0,4
Irlande <sup>(5)</sup>	n.d.	n.d.	- 0,4	- 4,0
Italie <sup>(6)</sup>	+ 6,0	- 3,0	+ 3,0	+ 1,4
Pays-Bas <sup>(7)</sup>	- 0,3	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,2
Royaume-Uni <sup>(8)</sup>	+ 4,6	- 3,2	+ 1,4	+ 0,6

*Note* : Les chiffres de la dernière colonne sont calculés en % du total des recettes fiscales (y compris cotisations sociales).

*Sources* :

(1) Gouzee, Bossier, Englert, 1988.

(2) (4) Parsche, Seidel, Teichmann, 1988.

(3) Bivas, 1987 ; Cornilleau 1988 et 1989, Commission Boiteux, 1988. Les deux hypothèses se rapportent pour la première à une harmonisation excluant l'automobile et l'énergie et pour la seconde à une harmonisation intégrale.

(5) Thom, 1988.

(6) Bosi, Golinelli, Stagni, 1988.

(7) Parsche, Seidel, Teichmann, 1988 et Staatssecretaris van financiën, 1988.

(8) Lee, Pearson et Smith, 1988.

Le tableau 11 résume les effets probables de l'harmonisation selon les principales études disponibles réalisées dans les principaux pays de la Communauté<sup>5</sup>. La plupart du temps celles-ci prennent pour base les propositions de 1987 de la Commission. Les évaluations qui sont retracées ont donc plutôt tendance à surévaluer l'impact des mesures nécessaires puisque elles supposent par exemple l'uniformisation de l'ensemble des accises, alors que celle-ci est actuellement écartée. De même elles incluent parfois certaines hypothèses nationales de taux de TVA qui entraînent une augmentation des recettes fiscales, alors qu'une autre hypothèse de taux pourrait assurer la neutralité de l'harmonisation (*cf* infra les cas de la Belgique et de l'Italie).

<sup>5</sup>Ces données, forcément approximatives, tiennent compte de la situation fiscale des différents pays à la fin de 1989.

#### **8.4.2. L'évaluation des conséquences de l'harmonisation des impôts indirects dans chaque pays**

##### **Danemark**

Le pays qui devrait connaître les difficultés les plus grandes pour aménager sa fiscalité indirecte est le Danemark. Quelles que soient les hypothèses retenues, il faudra en effet réduire fortement la TVA qui s'applique actuellement à l'ensemble des produits au taux uniforme de 22 %. Selon les instituts allemands DIW et IFO (Parsche, Seidel et Teichmann, 1988 ; Parsche, 1988) le passage à un taux moyen de 15 % (combinant un taux normal de 18 % et un taux réduit de 9 %) entraînerait une chute des recettes de TVA de près de 30 % (2,4 milliards d'Ecus sur la base des recettes de 1985).

Même si les taux danois sont maintenus aux niveaux maximums envisagés par la Commission (20 % et 9 %), il est impossible d'éviter une chute des recettes budgétaires, d'autant plus que l'harmonisation des accises devrait également entraîner une réduction des recettes. Au total on peut évaluer *ex-ante*, à 8 % du total des recettes fiscales la baisse de la fiscalité indirecte danoise qui serait due à l'harmonisation européenne.

A l'évidence, il n'y a pas de solution simple pour le Danemark. A long terme il faudra en effet trouver des recettes fiscales de substitution et/ou réduire les dépenses publiques. En ce qui concerne les recettes, la création de cotisations sociales nouvelles est envisageable car la structure fiscale danoise est actuellement très déséquilibrée au détriment de ce mode de prélèvement. Elle devrait s'accompagner d'une dévaluation pour ne pas avoir d'effets macroéconomiques néfastes. Dans le court terme l'ajustement risque toutefois d'être difficile dans un pays qui pratique un taux de pression fiscale sur les revenus déjà très élevé. L'existence d'un taux de chômage élevé est également un facteur désincitatif à l'alourdissement du coût du travail.

##### **Irlande**

En Irlande, l'harmonisation des fiscalités indirectes devrait également entraîner une baisse sensible des recettes fiscales. Tout d'abord parce que le taux normal de TVA irlandais est actuellement le plus élevé d'Europe (25 %). De même le taux réduit est actuellement de 10 % et il devrait, selon les propositions de la Commission, être ramené à 9 %. Toutefois, cette baisse des taux de TVA devrait être compensée par la disparition du *taux zéro* dont il est fait un grand usage en Irlande.

Par contre, l'harmonisation des accises devrait entraîner une chute spectaculaire des recettes notamment du fait de la baisse des taxes sur les alcools, qui entraînerait une baisse des prix de 34 % et pourrait s'accompagner d'une augmentation des volumes consommés de plus de 15 % (Thom, 1988). A elle seule, et même si l'on tient compte des effets induits sur la consommation, la baisse des taxes sur l'alcool entraînerait une chute de recettes de 1/2 milliards d'Ecus. L'harmonisation des autres taxes indirectes entraînerait également des pertes de recettes. Au total et sous l'hypothèse de la suppression du taux zéro ce qui permet de limiter fortement les pertes de recettes, la chute des rentrées fiscales pourrait atteindre, *ex-ante*, 4 % du total des impôts.

Le problème irlandais est quantitativement deux fois moins important que celui du Danemark ; il est cependant politiquement tout aussi difficile à résoudre puisqu'il faudrait pour cela taxer au taux de 9 % (soit le maximum européen) un très grand nombre de produits actuellement totalement exonérés de taxes, alors que dans le même temps les taxes sur l'alcool, le tabac et de nombreux produits de luxe seraient très fortement réduites. Il est évident que si ce deuxième volet de l'harmonisation était abandonné la solution du problème serait grandement facilitée.

### **France**

En France les conséquences de l'harmonisation des impôts indirects découleraient pour l'essentiel de modifications relatives à la TVA. Une première baisse de 2,5 milliards d'Ecus des recettes devrait être consentie pour aligner la réglementation française sur celle de ses partenaires (suppression des limites du droit à déduction par les entreprises pour les achats d'automobiles, de carburants et les frais de représentation ; reclassement au taux réduit d'un certain nombre de produits dont la fourniture d'électricité et le fioul de chauffage). Enfin une seconde baisse des recettes de TVA de 2 milliards d'Ecus devrait découler de la suppression du taux majoré (qui en deux ans est déjà passé de 33 % à 25 %). Au total les pertes de recettes de TVA pourraient donc atteindre 4,5 milliards d'Ecus.

Cependant le maintien du taux majoré actuel pour l'automobile (possible et conforme aux dernières propositions de la Commission, à la seule condition, très simple, de prélever la taxe lors de l'immatriculation des véhicules ce qui fait disparaître tous les risques de détournement de trafic au profit des pays à bas taux) permettrait d'économiser environ 1,5 milliard d'Ecus. De même si l'on maintenait la TVA sur l'électricité et le fioul de chauffage, au niveau actuel (le commerce de ces produits est naturellement *protégé* de toute concurrence internationale) le coût budgétaire des aménagements de la TVA serait encore réduit de 1 milliard d'Ecus. Le coût total de l'harmonisation de la TVA serait donc

compris en France, entre 2,5 et 4,6 milliards d'Ecus. Tout dépend finalement aujourd'hui des choix nationaux : si l'on souhaite une harmonisation *totale*, le coût budgétaire peut être important mais, si l'on se contente d'une harmonisation *limitée au strict nécessaire*, ce coût peut être divisé par deux.

L'harmonisation des accises se traduirait en France, par une baisse très importante des taxes sur les carburants et par une hausse de celles qui pèsent sur le tabac et les boissons alcooliques. La Commission Boiteux (Commission de réflexion économique pour la préparation de 1992, 1988), avait déterminé qu'au total, les modifications des taux d'accises devraient être quasiment neutres pour les finances publiques<sup>6</sup>. Mais, comme dans d'autres pays, les modifications de structure de la fiscalité indirecte pourraient entraîner d'importantes modifications des volumes de consommation des produits concernés : la hausse du prix du tabac pourrait avoisiner 20 % entraînant une chute de la consommation de 4 % ; de même la consommation de boissons alcoolisées baisserait de 6 % à cause d'une hausse des prix de 10 % ; à l'inverse, la consommation d'essence augmenterait de 2 % du fait d'une baisse des prix de 10 % (Darmon et L'Hardy, 1989). Autant les deux premières évolutions sont souhaitables pour des raisons de santé publique, autant le troisième est néfaste pour des raisons de déficit extérieur.

Finalement l'harmonisation des impôts indirects, réalisée conformément aux propositions de la Commission, n'entraînerait, en France, qu'une faible baisse des recettes fiscales. A condition d'adopter une politique souple et de limiter les baisses de taux au strict nécessaire, une harmonisation budgétairement neutre est même vraisemblablement envisageable. La situation française n'a donc rien de commun avec celles du Danemark ou de l'Irlande. Les difficultés souvent évoquées sont donc très exagérées. Elles ont en tout cas l'inconvénient de focaliser les changements de la fiscalité française sur les impôts indirects, alors qu'au moins dans le court terme, une *harmonisation* des cotisations sociales, qui sont particulièrement lourdes en France, serait sans doute économiquement beaucoup plus justifiée.

---

<sup>6</sup> Selon la commission Boiteux, l'harmonisation des accises aurait même pu entraîner au total une légère augmentation des recettes fiscales (+0,8 milliards d'Ecus). Des modifications techniques qui sont intervenues depuis conduisent à estimer que sur la base de la situation actuelle, une légère perte de recettes (- 0,15 milliards d'Ecus) pourrait être enregistrée.

## **RFA**

En RFA <sup>7</sup> l'adaptation de la fiscalité indirecte devrait se faire sans conséquences budgétaires importantes. Compte tenu des taux qui sont actuellement pratiqués (14 % pour le taux normal et 6 % pour le taux réduit), les seules modifications nécessaires concernant la TVA sont relatives à la base fiscale : d'une part celle-ci devrait être légèrement étendue ce qui procurerait un supplément de recettes de 0,5 milliard d'Ecus (Parsche, Seidel et Teichmann, 1988) ; mais d'autre part, il faudrait procéder à un reclassement des produits entraînant un élargissement du champ d'application du taux réduit et donc une perte de recettes de 1,9 milliard d'Ecus (Seidel, 1988).

L'harmonisation des accises devrait entraîner une forte augmentation des taxes sur les carburants qui, d'après le DIW (Seidel, 1988), accroîtrait les recettes fiscales de 3,5 milliards d'Ecus. Les modifications des taxes sur le tabac et les alcools pourraient avoir un effet plus limité sur les finances publiques marqué essentiellement par une augmentation de 0,8 milliard d'Ecus des taxes sur la bière. En sens inverse la suppression d'un grand nombre de petites taxes spécifiques (sur le thé, le café, le sucre, le sel, ...) diminuerait les recettes de 0,9 milliard.

Au total, l'harmonisation de la fiscalité indirecte en Allemagne, procurerait donc un supplément de recettes très faible de l'ordre de 0,4 % du total des impôts.

## **Pays-Bas**

L'harmonisation des impôts indirects devrait avoir des conséquences limitées pour les Pays-Bas, dont le système et les taux de TVA (6 et 18,5 %) sont d'ores et déjà conformes aux propositions de la Commission. Quant aux accises, leur harmonisation entraînerait une hausse des recettes de 0,5 milliard d'Ecus, essentiellement à cause de la hausse des taxes sur les carburants (+ 0,3 milliard d'Ecus) et sur le tabac (+ 0,2 milliard d'Ecus).

---

<sup>7</sup> Le délicat problème de l'harmonisation de la fiscalité entre RDA et RFA est bien sûr en dehors du champ de ce rapport.

## **Italie**

En Italie, l'harmonisation de la TVA peut n'avoir aucune conséquence budgétaire si l'on remplace les quatre taux de TVA actuels, qui s'échelonnent entre 4 et 38 % par deux taux bien choisis à l'intérieur des fourchettes communautaires. Ainsi, selon les travaux de l'institut PROMETEIA, en retenant les taux maximums proposés par la Commission (9 % et 20 %), les recettes de TVA augmenteraient de 12,7 milliards d'Ecus. Si le taux réduit était choisi au minimum européen (4 %), le gain budgétaire serait encore de 6 milliards d'Ecus (Bosi, Golinelli et Stagni, 1988). A l'évidence, il existe donc une valeur du taux normal comprise entre 14 et 20 %, qui assure la totale neutralité budgétaire de la réforme.

Du côté des accises, la situation est en Italie à peu près la même qu'en France. Les taxes sur les carburants devraient diminuer fortement alors que celles sur le tabac et les boissons alcoolisées augmenteraient. D'après PROMETEIA, les recettes budgétaires diminueraient de 6,3 milliards d'Ecus à cause des carburants et augmenteraient de 3,3 milliards à cause du tabac et des alcools. Au total, la baisse des recettes serait donc de 3 milliards d'Ecus.

Les diminutions de recettes fiscales dues à l'harmonisation des accises pourraient donc être facilement compensées par des augmentations de recettes de TVA. Si l'Italie retenait pour le taux réduit le minimum européen de 4 %, il suffirait pour cela de choisir une valeur appropriée pour le taux normal. Selon une étude fondée sur un modèle de demande par produits estimé à partir de données microéconomiques, ce taux pourrait être de 16 % (Brugiavini et Weber, 1988).

## **Belgique**

La situation en Belgique n'est pas fondamentalement différente de celle qui prévaut en Italie, puisque qu'il y est également possible d'envisager une procédure d'harmonisation de l'ensemble des impôts indirects qui soit neutre du point de vue budgétaire. Ainsi avec un système de TVA harmonisé et deux taux de 6 et 19 %, les recettes budgétaires augmenteraient de 0,4 milliard d'Ecus (Gouzee, Bossier et Englert, 1988). Ce résultat combinerait une baisse de la TVA sur les automobiles et sur les produits énergétiques destinés au chauffage et à l'éclairage et une hausse sur les alcools, le tabac, la construction de logement et les investissements publics.

En ce qui concerne les accises, l'harmonisation devrait conduire, en Belgique, à une hausse des taxes sur les produits pétroliers et sur la bière et à une baisse sur le vin et les alcools. Les taxes sur les cigarettes seraient globalement maintenues au niveau actuel.

D'après les évaluations du Bureau du Plan (Gouzee, Bossier et Englert, 1988), le total des recettes d'accises augmenterait finalement de 0,9 milliard d'Ecus.

Comme les taux de TVA belges sont relativement élevés, il serait assez facile de les réduire jusqu'au niveau qui assure la neutralité budgétaire de l'harmonisation de l'ensemble des impôts indirects.

### ***Royaume-Uni***

Pour le Royaume-Uni, les conséquences budgétaires de l'harmonisation de la TVA et des accises sont potentiellement très importantes mais de signes opposés.

L'harmonisation de la TVA se traduirait principalement par la suppression du *taux zéro* qui s'applique actuellement à un grand nombre de biens de consommation courante et couvre près de 30 % des dépenses des ménages (Davis et Kay, 1985). Le remplacement du système actuel par un taux réduit de 4 %, entraînerait un accroissement des recettes fiscales de 4,6 milliards d'Ecus (Cornilleau, Pearson et Smith, 1989).

Par contre, l'harmonisation des accises se traduirait par des baisses de taxes très importantes qui conduiraient à des diminutions de recettes. La seule réduction des taxes sur les boissons alcoolisées entraînerait ainsi, ex-ante, une perte de recettes de 6 milliards d'Ecus. Celles-ci seraient toutefois partiellement compensées par une forte augmentation du volume de la consommation qui pourrait atteindre 39 % pour les boissons alcoolisées et 4 % pour le tabac. A l'inverse la consommation de fioul pourrait baisser de 12 % (Lee, Pearson et Smith, 1988).

Au total, la réforme de la fiscalité indirecte britannique pose donc plus des problèmes sociaux et politiques qu' économiques. Il est vraisemblable que ceux-ci ne seront pas résolus dans le court terme. Pour l'essentiel l'harmonisation des impôts indirects britanniques n'est d'ailleurs pas indispensable à la réalisation du marché unique européen : le *taux zéro* s'applique à des produits de faible valeur unitaire peu susceptibles de faire l'objet d'un trafic frontalier et les droits sur les alcools ne seront vraisemblablement pas harmonisés d'un bout à l'autre de l'Europe ce qui devrait permettre aux pays du nord de maintenir des taux plus élevés que la moyenne.

### ***Luxembourg***

La situation du Luxembourg à l'égard de l'harmonisation des impôts indirects est anecdotique du point de vue macroéconomique, mais pose localement un problème difficile. En effet, les taux de TVA et les droits d'accises sont actuellement très bas dans

ce pays et de très nombreux *touristes* profitent largement de cette situation. En Belgique on avance ainsi parfois que la *déperdition fiscale* due à la frontière avec le Luxembourg pourrait atteindre 0,2 milliard d'Ecus. Aussi, alors que l'harmonisation se traduirait par une hausse des taux luxembourgeois, il est possible que la conséquence finale soit une forte baisse des recettes fiscales due à la raréfaction des achats des non-résidents (Conseil Economique et Social, 1988).

### ***Grèce, Espagne et Portugal***

Pour ces trois pays, membres de la CEE depuis peu de temps, on ne dispose pas encore d'évaluations détaillées des conséquences de l'harmonisation des taxes indirectes. En ce qui concerne la TVA on peut seulement observer que dans deux pays, la Grèce et le Portugal, les taux de TVA standards font partie des fourchettes communautaires. Le seul ajustement nécessaire consisterait donc dans la suppression des taux majorés, qui existent dans les deux pays, et du taux zéro qui est utilisé au Portugal.

En Espagne, la réforme serait plus importante, puisqu'il faudrait procéder en outre à un ajustement du taux normal qui est actuellement de 12 % alors que le taux minimum prévu par la Commission est de 14 %. Mais comme il existe également un taux majoré de 33 %, l'augmentation des recettes fiscales pourrait, compte tenu de la structure de la base fiscale, ne pas dépasser 2,5 % des recettes de TVA actuelles.

En ce qui concerne les accises, les changements pourraient être importants si l'on appliquait les propositions d'unification émises par la Commission. Les taxes sur les boissons alcoolisées et le tabac augmenteraient fortement. En ce qui concerne les produits pétroliers les changements seraient limités en Grèce et au Portugal, mais plus importants en Espagne où les taxes sur les carburants devraient être augmentées fortement.

### ***8.4.3. Vraies et fausses contraintes de l'harmonisation des fiscalités indirectes***

La perspective de la suppression des frontières économiques à l'horizon de 1993 a conduit la Commission et les gouvernements européens à focaliser leur attention sur l'harmonisation des impôts indirects. D'un point de vue macroéconomique il s'agit là d'une attitude réductrice car comme on l'a vu au chapitre 2, l'incidence économique finale des différentes catégories d'impôts est souvent très différente de l'assiette qui sert de base à leur recouvrement. Ainsi parce que l'assiette *visible* de la TVA est constituée par le prix des produits on considère généralement, et singulièrement en France, qu'il ne peut pas y avoir d'ouverture des frontières sans un rapprochement strict des taux des taxes indirectes. Il est bien entendu évident que des différences très importantes de taux auraient

des effets sur la répartition des achats des consommateurs. Toutefois la compétitivité des produits fabriqués dans les différents pays de la Communauté ne dépend pas que des seuls écarts de taux de TVA : *a priori* l'industrie française dans sa compétition avec les entreprises allemandes, est beaucoup plus handicapée par les taux de cotisations sociales employeurs très élevés qu'elle supporte que par la TVA. En fait l'équivalence à long terme entre ces deux types d'impôts (voir ci-dessus le chapitre 2) devrait conduire à la conclusion que la suppression des frontières économiques est impossible sans l'harmonisation préalable de l'ensemble des impôts (y compris donc les cotisations sociales) qui ont une incidence directe ou indirecte sur les coûts de production.

Il faut donc admettre soit que les économies européennes sont, au delà des particularismes fiscaux, suffisamment *proches* (compte tenu des différences dans le niveau des salaires) pour supporter l'achèvement du marché intérieur, soit que les différences sont encore trop grandes et qu'une harmonisation fiscale poussée est indispensable. Mais, dans ce dernier cas il faudrait porter son attention sur le rapprochement de l'ensemble des impôts et pas seulement sur la seule harmonisation des impôts indirects qui ne constituent en fait que la partie émergée de l'iceberg fiscal.

En France la nécessité d'une harmonisation stricte de la TVA, mais uniquement de la TVA, est presque unanimement proclamée. Cette idée repose sur le fait qu'après la suppression des contrôles aux frontières le commerce sera totalement libre et que celui-ci sera fortement influencé par les différences de charges fiscales *visibles*.

Pourtant l'harmonisation stricte des taux de TVA n'est pas véritablement nécessaire. Actuellement les exportations sont exonérées de TVA dans le pays exportateur et taxées dans le pays importateur. Le document douanier sert de preuve permettant de justifier l'exonération des produits exportés. Avec la suppression des frontières, le système le plus simple pour éviter la fraude de la TVA consiste à taxer les exportations dans les mêmes conditions que les ventes intérieures. C'est également la solution qui correspond le plus à l'*esprit* communautaire puisqu'elle place, du point de vue des entreprises, les ventes sur le marché national au même plan que celles réalisées dans les autres pays européens. Le commerce intra-européen serait donc soumis à la TVA au taux du *pays d'origine des produits*. Ceci n'a aucune importance pour la quasi-totalité du commerce qui met en relation des entreprises soumises à la TVA et qui, pratiquant la *récupération*, ne sont sensibles qu'aux seuls prix *Hors Taxes*. Le commerce sensible aux écarts de taux ne concerne donc que les relations avec des acheteurs non assujettis. Quant aux achats effectués par les grandes institutions non assujetties (banques, hôpitaux, administrations centrales et locales, etc) la Commission a proposé un système qui permettrait de leur

appliquer le taux de TVA du pays où elles exercent leur activité<sup>8</sup>. En ce qui concerne les individus, le problème des ventes par correspondance pourrait être réglé également par l'utilisation dérogatoire du taux du pays de destination. Par contre il n'y a pas de solution générale pour les achats effectués directement par les voyageurs, excepté pour l'automobile qui est soumise à un enregistrement administratif spécifique, ce qui permet également d'appliquer facilement le taux de TVA du pays destinataire. La suppression des frontières permettrait donc aux particuliers de tirer quelques profits des écarts de taux. Cependant l'effet, limité aux zones frontalières, devrait être très faible compte tenu des écarts de taux (moins de 5 points en général) et du fait que dès aujourd'hui les voyageurs profitent largement des facilités de passages entre les pays européens.

Le seul inconvénient de ce système est d'imposer une compensation budgétaire entre les pays car le jeu combiné des déficits commerciaux et des différences de taux entrainerait mécaniquement une réallocation des recettes de TVA entre les pays qui pourrait ne pas être acceptable à court terme. Deux solutions sont possible pour réaliser la compensation des recettes de TVA entre les Etats :

— La première, proposée dans un premier temps par la Commission, consiste à créer une chambre de compensation supra-nationale qui recevrait la TVA perçue par les différents Etats au titre des ventes internationales, et qui leur reverserait le solde des sommes dues et à recevoir des autres pays. Pour fonctionner ce système impose que l'on demande aux entreprises d'indiquer avec précision la destination de leurs ventes<sup>9</sup>. Les conditions du contrôle fiscal des ventes en Europe seraient les mêmes que celles relatives aux ventes intérieures. Ce système est relativement peu contraignant administrativement puisqu'il repose sur les déclarations fiscales et sur les contrôles comptables auxquels sont soumises habituellement les entreprises. Il a toutefois été repoussé par les gouvernements qui craignent l'apparition d'un déséquilibre au niveau de la chambre de compensation du fait d'erreurs ou d'omissions involontaires ou délibérées.

— La seconde possibilité consiste à opérer une compensation macroéconomique fondée sur un calcul théorique réalisé à partir des statistiques d'importations et d'exportations. L'inconvénient principal de ce système est son imprécision.

---

<sup>8</sup> Assujetties formellement à la TVA, elles devraient pratiquer un système de livraisons à elle-mêmes selon lequel elles paieraient la TVA sur leurs achats au taux du pays où elles sont installées et récupéreraient la TVA déjà payée. En cas d'importations, elles paieraient ou recevraient la différence entre les TVA calculées au taux du pays d'origine et celles calculées au taux du pays de distribution.

<sup>9</sup> A l'exception des ventes aux particuliers qui en tout état de cause ne peuvent faire l'objet d'une compensation quel que soit le système retenu.

D'après les évaluations statistiques disponibles, les compensations seraient faibles pour le plus grand nombre de pays sauf pour le Royaume-Uni et l'Espagne, dont les finances publiques souffriraient d'un important manque à gagner et pour les Pays-Bas qui bénéficieraient à l'inverse d'un accroissement substantiel de leurs recettes fiscales (tableau 12). En outre cet effet est relativement difficile à mesurer et à prévoir car les estimations que l'on peut faire varient assez fortement, selon que l'on retient pour le calcul les statistiques d'exportations ou celles d'importations.

**8.12. Estimation des variations de recettes budgétaires dues au paiement de la TVA dans le pays d'origine (proposition de la Commission)**

En millions d'Ecus

	Solde net estimé à partir des statistiques d'importations	Solde net estimé à partir des statistiques d'exportation
Belgique/Luxembourg	640	941
Danemark	- 22	72
Espagne	- 1 113	- 1 508
France	385	- 446
Grèce	- 302	- 424
Irlande	543	583
Italie	626	269
Pays-Bas	3 173	2 025
Portugal	- 231	- 281
RFA	- 415	1 458
Royaume-Uni	- 3 285	- 2 689

Source : Cornilleau, Pearson et Smith (1989).

C'est, entre autres, pour éviter d'avoir à réaliser une telle compensation que les gouvernements proposent aujourd'hui de maintenir la taxation de tous les produits dans le pays où ils sont consommés. Cette solution ne résout en rien le problème des zones frontalières si, comme ils s'y sont formellement engagés, les gouvernements suppriment bel et bien la totalité des contrôles douaniers — dans le cas inverse, si les frontières restaient contrôlées, qui pourrait encore oser parler de *Marché unique* ? Si cette solution venait à être mise en œuvre, elle créerait en outre un avantage nouveau pour les fraudeurs qui pourraient profiter de l'absence de contrôle des frontières pour mettre en place des réseaux efficaces de ventes faussement exportées, et exonérées de TVA. Le seul moyen pour résoudre ce problème consisterait alors à mettre en place, comme l'avait proposé l'administration française dans un premier temps, un système de contrôle extrêmement lourd, tatillon et bureaucratique, pour s'assurer de la réalité des opérations d'exportation. On serait alors très loin de l'idéal du marché unique. Le risque de cette solution conservatrice est donc de déboucher à terme sur des difficultés d'administration et de contrôle du paiement de la TVA. Par contre elle présente l'avantage d'éviter le recours à

**un système de compensation inter-gouvernemental des recettes de TVA pour réaffecter à chaque pays les montants de taxe qui correspondent à sa consommation intérieure.**

**L'arbitrage entre les deux solutions n'est pas simple. La solution de la Commission — application des taux de TVA et paiement dans le pays d'origine — est plus satisfaisante à long terme puisqu'elle permet d'homogénéiser entièrement les marchés du point de vue fiscal. Ceci est évidemment indispensable si l'on veut que les petites et moyennes entreprises considèrent à terme l'ensemble du marché européen comme leur marché naturel. Par contre, parce qu'elle élimine les problèmes de compensation budgétaire la solution des gouvernements rend plus crédible l'harmonisation des fiscalités indirectes et la disparition des frontières à court terme. A condition que l'on accepte les risques supplémentaires de fraude. A plus long terme, il faudra sans doute trouver le moyen de revenir à la seule solution véritablement communautaire, le paiement de la TVA à l'origine. A cet égard les propositions actuelles des gouvernements ne peuvent donc être considérées que comme des éléments pour une solution transitoire.**

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAZY-MALAUURIE C., A. COUTIERE ET B. ROUX, 1982 : « La Tva dans la consommation des ménages », *Economie et statistique*, n° 149, novembre.
- BIVAS P., 1987 : *L'évolution de la taxation indirecte dans la perspective du Grand Marché Européen*, Rapport de stage, Ecole Polytechnique.
- BOSI P., R. GOLINELLI et A. STAGNI, 1988 : « Effetti macroeconomici e settoriali dell'armonizzazione dell' IVA e delle accise : la valutazione del modello HermesItalia », *Politica economica*, n° 3.
- COMMISSION DE RÉFLEXION ÉCONOMIQUE POUR LA PRÉPARATION DE L'ÉCHÉANCE DE 1992 (Commission Boiteux), 1988 : *Rapport d'étape*, Paris.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LUXEMBOURG, 1988 : *L'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire ; avis*, Luxembourg.
- CORNILLEAU G., 1988 : « L'harmonisation de la TVA dans la perspective du grand marché européen », *Observations et diagnostics économiques, Revue de IOFCE*, n° 22, janvier.
- CORNILLEAU G., 1989 : « 1993 : La peur des douaniers », *Lettre de l'OFCE*, n° 63.
- CORNILLEAU G., M. PEARSON et S. SMITH, 1989 : *Indirect Tax Harmonisation in the European Community*, CEPS's Working Party Report n° 1, Bruxelles.
- DARMON D. et P. L'HARDY, 1989 : « L'harmonisation des taux de TVA aura des effets limités sur la consommation », *Economie et statistique*, n° 217-218.
- GOUZEE N., F. BOSSIER et M. ENGLERT, 1988 : *Le rapprochement des fiscalités indirectes en Europe*, Planning Paper, Bureau du Plan, Bruxelles.
- LEE C., M. PEARSON et S. SMITH, 1988 : *Fiscal Harmonisation : An Analysis of the European Commission's Proposals*, IFS Report Series n° 28, The Institute for Fiscal Studies, Londres.
- OCDE, 1988 : *L'impôt sur la consommation*, Paris, OCDE.
- PARSCHE R., 1988 : *EG—Mehrwertsteuerharmonisierung für die Bundesrepublik kurzfristig problemlos - längerfristig Satzanbehung wahrscheinlich*, IFO Schnelldienst n° 6.
- PARSCHE R., B. SEIDEL et D. TEICHMANN, 1988 : *Die Besitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft n° 145.
- SEIDEL B., 1988 : « EC Tax Harmonisation : Fiscal Impact on West Germany Will Be Modest », *Economic Bulletin*, German Institute for Economic Research, DIW.
- TERRA B., 1988 : *Sales Taxation, The Case of Value Added Tax in the European Community*, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.

**THOM R., 1988 : *The Revenue Implication of Tax Harmonisation*, Report prepared for the European League for Economic Cooperation, mimeo, University College of Dublin, Department of Economics.**

**TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL, 1987 : *Fiscale harmonisatie in de Europese Gemeenschap*, brief van de staatssecretaris van financiën, Tweede Kamer, vergadejaar 1987-1988, 20380, n° 1.**

**CHAPITRE 9**  
**LES IMPÔTS SUR LE PATRIMOINE DES MÉNAGES**

## 9.1. Présentation générale

Dans presque tous les pays occidentaux, la part dans les recettes fiscales de la fiscalité pesant sur le capital a tendance à baisser (tableau 1). En 1965, neuf pays sur les douze membres actuels de la CE percevaient plus de 5 % des recettes fiscales sous cette forme. En 1987 ils n'étaient plus que trois. Parmi les grands pays industriels, seul le Japon a augmenté significativement ce type d'impôt, essentiellement les taxes sur l'immobilier et les taxes sur les transactions financières. Ce mouvement de fond semblerait indiquer que cette forme de fiscalité n'est guère adaptée à nos sociétés modernes : difficultés d'évaluation des patrimoines, mauvaise perception par le public...

### 9.1. La fiscalité du capital en pourcentage des recettes publiques dans la CE de 1965 à 1987 en 1987

	1965	1975	1987
Belgique	3,7	2,3	2,1
Danemark	8,0	5,9	5,1
Espagne	6,4	6,3	3,7
France	4,3	3,4	4,7
Grèce	10,3	10,0	2,5
Irlande	15,1	9,7	4,4
Italie	7,2	3,3	2,6
Luxembourg	6,2	5,1	6,8
Pays-Bas	4,4	2,4	3,6
RFA	5,8	3,9	3,2
Royaume-Uni	14,5	12,7	13,2
Etats-Unis	15,3	13,2	10,2
Japon	8,1	9,1	11,2

Source : OCDE, 1989.

La fiscalité sur le capital recouvre les prélèvements assis sur la valeur du patrimoine. L'opération qui donne naissance au versement fiscal peut être la simple détention d'un actif (impôt de solidarité sur la fortune ou, comme dans les pays anglo-saxons, taxes sur la propriété). Elle peut être également le transfert de propriété de cet actif, qu'il soit réalisé à titre gratuit (droits de succession) ou à titre onéreux (impôt sur les transactions).

Les frontières avec les autres recettes fiscales ne sont pas toujours faciles à établir. Les statistiques de l'OCDE n'incluent pas dans cette rubrique les impôts, même spécifiques, sur les gains en capital qui sont assimilés à des impôts sur le revenu. Est

également exclue la vignette automobile, qui s'apparente d'un coté à un impôt périodique sur la propriété d'un bien durable, mais de l'autre à une taxe sur l'utilisation de l'infrastructure routière. En revanche les impôts locaux comme la taxe professionnelle, qui sont assis en partie sur la valeur du capital physique des entreprises figurent dans ces statistiques dans certains pays comme la RFA où il est possible de déterminer avec précision la part de l'impôt assis sur le capital (mais pas en France).

L'impôt sur le capital occupe une place restreinte dans les dispositifs fiscaux des pays européens : les montants perçus ne dépassent 10 % des recettes fiscales qu'au Royaume-Uni <sup>1</sup>, pays qui à nouveau se rapproche ainsi beaucoup plus des Etats-Unis et du Japon que de la CE. Viennent ensuite l'Italie, où ces impôts constituent plus de 5 % des recettes, et la France. A l'opposé la Belgique et le Portugal en tirent moins de 2 % de leurs recettes.

Ce n'est pas l'existence ou non d'un impôt sur l'actif net qui explique en premier ces différences. Cet impôt existe dans la moitié des pays de la CE, mais son poids n'est significatif qu'au Luxembourg, et à un moindre degré en RFA. Encore faut-il préciser que dans le premier cas il touche essentiellement les banques ; dans le deuxième, il s'agit de la part de l'impôt local sur les entreprises qui est assis sur la valeur de leur capital. La principale cause de ces disparités est à rechercher dans les impôts sur la propriété immobilière. Au Royaume-Uni ils constituent à eux seuls plus de 10 % des recettes fiscales, aux Etats-Unis 9,2 %, alors qu'ils sont quasi inexistantes dans cinq pays de la Communauté et ne dépassent pas 2,5 % partout ailleurs. Les différences sur les droits de mutations à titre gratuit ou onéreux sont beaucoup plus restreintes. Les impôts sur les successions et donations n'atteignent jamais 1 % du total des recettes.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres font référence à la situation qui prévalait avant la récente réforme de la fiscalité locale, qui abroge les impôts locaux sur la propriété.

**9.2. Structure de la fiscalité du capital dans la CEE en pourcentage des recettes totales en 1987**

Pays	Actif net (sociétés)	Actif net (personnes physiques)	Successions Donations	Propriété immobilière	Transactions	Total
Belgique	—	—	0,63	0,02	1,45	2,10
Danemark	—	0,48	0,62	2,43	1,53	5,06
Espagne	—	0,37	0,55	0,09	2,04	3,68
France	0,44*	—	0,76	2,23	1,30	4,73
Grèce	—	—	0,99	0,13	1,40	2,54
Irlande	—	—	0,32	2,88	1,19	4,40
Italie	—	—	0,23	—	2,36	2,59
Luxembourg	3,20	0,25	0,25	0,47	2,65	6,83
Pays-Bas	—	0,49	0,55	1,67	0,94	3,64
Portugal	—	—	0,83	—	1,19	2,02
RFA	1,06	0,24	0,30	1,05	0,59	3,23
Royaume-Uni	—	—	0,68	11,03	1,50	13,23
Etats-Unis	—	—	0,80	9,21	0,20	10,22
Japon	—	—	1,69	5,55	3,98	11,22

\* Il s'agit en fait d'un Fonds de concours versé par la Caisse des dépôts et consignations et calculé en fonction des dépôts sur les caisses d'épargne.

Source : OCDE, 1988.

On ne traitera ici en détail que des impôts qui touchent directement les ménages en laissant de côté les impôts immobiliers qui sont analysés dans le chapitre sur les impôts locaux. Seuls seront abordés ici l'impôt sur l'actif net des personnes physiques et l'impôt sur les successions et les donations. Le poids relativement marginal de ces prélèvements ne devrait pas justifier *a priori* qu'on y consacre un chapitre. C'est que cette marginalité fait question. Les arguments ne manquent pas pour montrer que cet impôt est un prélèvement relativement neutre du point de vue économique. A l'heure où les rendements réels du patrimoine atteignent des records et sont de moins en moins imposés, où les contraintes de l'harmonisation risquent d'imposer une baisse des prélèvements obligatoires en Europe, n'y a-t-il pas là une source de matière imposable ?

**9.2. L'impôt sur l'actif net des personnes physiques**

En Europe cinq pays disposaient en 1987 d'une fiscalité sur l'actif des ménages : la RFA, l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg. En pourcentage des recettes, le montant de ces impôts est très faible : 0,49 % aux Pays-Bas, 0,48 % au

Danemark, 0,3 % au Luxembourg, 0,24 % en RFA et 0,22 % en Espagne. Il faut en fait y rajouter la France pour qui 1987, la dernière année disponible pour ces statistiques fiscales est une année trompeuse ; en 1986 existait encore l'IGF, l'impôt sur les grandes fortunes (0,27 % des recettes fiscales en 1986) ; en 1988 a été créé l'ISF, l'impôt de solidarité sur les fortunes, sur un principe peu différent de l'IGF (4,8 milliards de FF soit moins de 0,2 % des recettes fiscales en 1989).

Les différences sont très grandes dans le système d'imposition de ces six pays. Les taux sont uniformes sauf en France et en Espagne. En RFA et au Luxembourg le taux est de 0,5 %, aux Pays-Bas de 0,8 %, au Danemark de 2,2 %. En France et en Espagne, l'impôt est progressif et les taux varient respectivement entre 0,5 % et 1,1 % et entre 0,2 % et 2 %. En eux-même ces taux ne renseignent guère sur le poids de l'impôt car les seuils d'imposition diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Ils sont très bas au Luxembourg (400 000 francs luxembourgeois <sup>2</sup> pour un couple marié avec deux enfants) et très élevés en France (4 millions de Francs). Ces seuils ne sont indexés systématiquement sur l'inflation qu'aux Pays-Bas. Ailleurs les révisions sont plus ou moins espacées. La charge dépend de la taille de la famille dans les pays d'Europe du Nord grâce à un système de quotient familial. En France une réduction de 1000F par personne à charge est consenti sur le total de l'impôt. Au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas et en France un plafond a été institué afin que le cumul de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le revenu reste en-dessous d'un taux maximal (70 % en Espagne et en France, 80 % aux Pays-Bas).

Les exemptions et dégrèvements réduisent dans des proportions variables la matière imposable. Partout (sauf en Espagne), le mobilier et les effets personnels sont exclus de l'assiette. Il en est de même pour les bijoux dans les limites d'un plafond. En revanche l'exonération des œuvres d'art n'est appliquée systématiquement qu'en France et au Danemark. Aux Pays-Bas il faut en plus qu'elles aient un intérêt pour l'histoire de l'art ; en RFA et au Luxembourg les sommes exonérées sont plafonnées (à 20 000 DM en RFA), à moins que l'œuvre n'ait été acquise du vivant de l'artiste, ou que le propriétaire n'autorise les visites du public.

Aux Pays-Bas un abattement de 40 % est pratiqué sur le logement principal. La France exonère les brevets et les droits d'auteurs, tout comme la RFA et le Danemark, qui font de même avec les fonds de commerce. La RFA inclut partiellement les contrats d'assurance-vie. La France exclut de la base imposable les trois-quarts de la valeur des

---

<sup>2</sup> Soit, 64 000 francs français.

patrimoines forestiers et surtout la capital des entreprises pour le propriétaire qui y travaille effectivement. En RFA, afin de ne pas décourager les petits épargnants, l'épargne nouvelle peut être déduite de l'assiette de l'impôt, à concurrence de 10 000 DM par an et par membre du foyer fiscal.

Les règles d'évaluation du capital constituent souvent un moyen détourné pour réduire la portée de cet impôt : la sous-évaluation systématique du capital évite les contestations des contribuables. Pour les actions ou les obligations, le cours de Bourse est en général retenu. Les méthodes sont plus variables pour les autres actifs. Les actifs physiques sont évalués à leur valeur marchande en France, en Espagne et aux Pays-Bas, après négociations avec le fisc. Ils font l'objet d'évaluations périodiques ailleurs, tous les six ans en RFA et au Luxembourg, tous les quatre ans au Danemark. Pour les terres agricoles et les forêts, on applique en RFA une formule qui capitalise les rendements moyens.

### 9.3. Le rôle de la fiscalité sur l'actif net

Les justifications économiques de l'imposition générale du capital ne sont guère mis en avant par les administrations fiscales qui gèrent de tels impôts (*cf* OCDE, 1988). Dans les pays d'Europe du Nord, l'impôt sur l'actif net est un impôt souvent ancien que les gouvernements n'ont pas osé supprimer, mais qui a perdu de son importance au fur et à mesure des réformes. C'est davantage des considérations de justice sociale qui sont invoquées. Pourtant, depuis Keynes et même avant, l'impôt sur le capital a fait l'objet de nombreuses discussions parmi les économistes.

Le principal argument contre cet impôt est la redondance : pourquoi taxer le capital alors que les revenus du capital sont déjà taxés ? C'est avoir implicitement des taux d'imposition sur le revenu du capital encore plus élevés, et qui donc découragent un peu plus l'épargne des agents économiques. De plus, plafonner la pression globale sur le revenu, comme le font certains pays déjà mentionnés, peut avoir des effets pervers puisque cela revient à aggraver la pression marginale sur l'ensemble des revenu.

Par contre, cet impôt a plusieurs avantages : il est le plus redistributif puisque la répartition du patrimoine est beaucoup plus inégalitaire que celle des revenus ; une partie importante du patrimoine (de 50 à 75 % selon la méthode de calcul) provient de l'héritage et non de l'épargne personnelle ; la détention d'un patrimoine procure des revenus implicites (c'est en particulier le cas de la jouissance des biens immobiliers utilisés par leur propriétaire), qu'il est juste de taxer en soi ; enfin, cet impôt incite à une utilisation

efficace du capital contrairement à l'impôt sur les revenus du capital qui favorise relativement le capital ne rapportant pas de revenu.

On pourrait alors, comme le fait par exemple Maurice Allais (1977), renverser la problématique. Il ne faut pas rajouter un impôt sur le capital à l'impôt sur le revenu, mais le substituer ; plus exactement instaurer un impôt sur tout le capital physique à taux unique judicieusement choisi permettrait de compenser la disparition de tous les impôts sur les revenus jugés inefficaces et socialement injustifiables. Les arguments invoqués ont un certain poids : imposer la rémunération des services rendus à la Communauté par les travailleurs ou par les entrepreneurs ou encore par ceux qui acceptent de prendre des risques, représente un coût énorme pour le corps social, car il décourage les comportements utiles. Il faut donc taxer uniquement les rentes liées à la possession d'un capital physique, qu'elles soient foncières ou non. En revanche, le capital financier ne doit pas être imposé dans la mesure où il représente une créance sur un bien réel déjà taxé.

Ce propos emporterait totalement l'adhésion s'il se rapportait au seul capital non reproductible (mines, terres agricoles <sup>3</sup>). Par contre, pour le capital reproductible des entreprises, une taxation reposant fortement sur lui aboutirait à long terme à utiliser des techniques de production peu capitalistiques et nuirait donc finalement au niveau de productivité de l'économie. Cette proposition se heurte aussi à un problème pratique non négligeable : l'évaluation fiscale est nettement plus simple pour les flux que pour les stocks, et il est difficile de suivre M. Allais sur les propositions qu'il fait en la matière : déclaration volontaire et publique de la valeur des actifs, droit de rachat de l'administration fiscale et même des agents privés si cette déclaration est trop faible.

Le jugement qu'on peut porter sur les systèmes d'imposition existants est beaucoup plus nuancé. En l'état actuel des législations, l'impôt sur l'actif net pose des problèmes à la fois d'efficacité économique et d'équité horizontale : la multiplication des exonérations favorise certains détenteurs de capitaux au détriment d'autres. Elle incite les riches à placer leur fortune sous des formes peu productives (œuvres d'art). Elle conduit à favoriser la gestion familiale d'entreprises, souvent peu efficace. Si on veut donner plus de poids à cet impôt, il conviendrait donc d'élargir le plus possible la base fiscale en abaissant le seuil d'imposition et surtout en supprimant la plupart des exonérations. Resterait évidemment, comme pour la fiscalité sur les revenus du capital, l'évasion toujours possible des capitaux financiers à l'étranger.

---

<sup>3</sup> Encore que la valeur d'une terre agricole dépend de la façon dont on la gère. Un impôt sur la valeur de la terre agricole aurait un effet desincitatif là-aussi.

#### **9.4. Les impôts sur les successions et donations**

Il existe deux sortes d'imposition des successions. Le premier impose les morts, le second les vivants. Dans le premier, c'est directement la masse successorale qui est imposée, quels que soient le nombre et la qualité des héritiers. Dans le second c'est la part d'héritage qui constitue la base fiscale. Les pays anglo-saxons sont quasiment les seuls à pratiquer le premier système. Dans la Communauté européenne le Royaume-Uni impose la masse successorale, et l'Italie dispose des deux systèmes. Dans tous les autres on applique le second. En Irlande on pousse même la logique du second système le plus loin puisqu'il s'agit de droits de succession cumulatifs : le légataire est imposé sur la totalité des legs et dons qu'il a reçus au cours de sa vie.

Le principal avantage du premier système des droits de succession, c'est la simplicité et la rapidité de sa mise en œuvre. Mais il ne répond pas aux critères les plus répandus de justice fiscale. Le principal avantage du système des parts successorales, c'est qu'il permet de différencier l'impôt suivant le degré de parenté, ce qui n'est pas possible *a priori* dans l'autre système. Néanmoins au Royaume-Uni les conjoints sont totalement exonérés.

On peut s'étonner du faible rapport de cet impôt, compte tenu de l'importance de la base fiscale. Le fait que l'imposition ne soit appliquée en général qu'une seule fois par génération est bien sûr déterminant. Mais les taux sont généralement faibles et les seuils d'imposition élevés, notamment dans le cas de succession en ligne directe, de loin les plus fréquents. Il n'est pas possible de décrire ici tous les systèmes nationaux, souvent extrêmement complexes. On se limitera à préciser la comparaison pour les grands pays européens et sur trois catégories de bénéficiaires : les conjoints, les enfants et les non-parents.

9.3. Quelques systèmes fiscaux sur les héritages au 1/4/1986<sup>1</sup>

	Seuil d'imposition en écus	Taux minimum en %	Seuil d'application du taux maximum en écus	Taux maximum en %
<b>CONJOINT :</b>				
RFA	125 000	3	45 millions	35
France	39 000	5	1,55 millions	40
Royaume-Uni	exonéré			
Italie	19 700	3	640 000	31
Espagne	70	3	700 000	21
<b>ENFANT :</b>				
RFA	41 400 minimum (fonction de l'âge)	3	45 millions	35
France	39 000	5	1,55 millions	35
Royaume-Uni	102 000	30	360 700	60
Italie	19 700	3	640 000	31
Espagne	70	3	700 000	21
<b>NON PARENT :</b>				
RFA	1350	20	45 millions	70
France	1415	60	taux uniforme	60
Royaume-Uni	102 000	30	359 000	60
Italie <sup>1</sup>	658	3	640 000	60
Espagne	70	58	700 000	84

<sup>1</sup> Résultat de la superposition des droits de succession et de l'imposition sur les parts d'héritage.  
Source : OCDE, 1988.

Un rapide panorama pour l'ensemble des pays européens permet de constater une diversité importante de la fiscalité sur les successions. Dans deux cas (Royaume-Uni, Irlande) les conjoints ne sont pas imposés. Ailleurs, les taux minimaux s'échelonnent entre 2 % (Danemark) et 8 % (Portugal). La RFA, la Belgique et l'Espagne sont à 3 %. Mais dans ce dernier pays le taux s'applique presque immédiatement alors que dans le premier il faut atteindre 250 000 DM pour être imposé, et 500 000 francs belges dans le second. Quant aux taux maximaux, ils varient entre 8 % au Luxembourg et 55 % en Irlande, en passant par 40 % en France. En RFA le taux le plus élevé est de 35 %, mais il faut recevoir plus de 100 millions de DM pour qu'il soit appliqué.

Le régime applicable aux enfants diffère peu de celui des conjoints. Dans certains pays les seuils d'imposition sont plus faibles : 90 000 DM en RFA, 8 000 couronnes

contre 100 000 pour le conjoint au Danemark. Mais en Belgique, en France, en Grèce, au Luxembourg et au Portugal ils sont identiques.

Avec des héritiers sans lien de parenté, la totalité de l'héritage ou presque est taxée et les taux minimaux s'envolent : 15 % au Danemark, 20 % en RFA, 30 % en Belgique, 58 % en Espagne et jusqu'à 60 % en France.

A titre d'exemple, on citera les résultats d'une comparaison internationale tirée d'une étude du Conseil des impôts <sup>4</sup>. Le calcul portait sur un héritage transmis en ligne directe à deux héritiers en 1986. Pour un actif net successoral d'un million de FF, le taux global de pression fiscale était de 0 % au Japon, 1,6 % en RFA, de 2,3 % aux USA, de 6,7 % en France, mais de 9,8 % au Royaume-Uni.

La comparaison masque cependant les différences dans l'évaluation de l'assiette. Les exonérations concernent les objets d'art (RFA, Royaume-Uni), l'assurance-vie dans certaines limites (Espagne, Danemark), les fonds de commerce (RFA). Des abattements sont consentis parfois sur les biens agricoles (Irlande, Royaume-Uni), les forêts (France), les entreprises (Belgique, Royaume-Uni). Ce dernier point n'est pas sans conséquence économique : la transmission des entreprises familiales peut être sérieusement handicapée par la législation fiscale sur les successions, même si les procédures d'évaluation sont favorables (RFA, Pays-Bas). Signalons enfin que les dispositifs fiscaux sur les donations ne suppriment pas toujours les tentatives de contournement des impôts sur les successions (Pays-Bas, Danemark).

## **9.5. Le rôle de la fiscalité sur les successions**

Tout incline à faire de l'impôt sur les successions une forme de fiscalité-miracle : l'héritage trop important choque notre sens de l'équité ; l'impôt sur les successions peut être redistributif sans trop affecter les comportements des agents économiques : même si du point de vue du donateur, le prélèvement d'une partie importante de son legs par l'Etat peut l'inciter à désépargner plus et à travailler moins à la fin de sa vie, le raisonnement inverse peut conduire le receveur potentiel à accroître son effort d'épargne et de travail puisqu'il recevra un héritage plus faible ; l'impact global doit être du second ordre. Meilleur que les impôts sur l'activité économique, il ne nécessite pas comme l'impôt sur l'actif net des évaluations annuelles de la richesse des agents privés. Pourtant cet impôt joue un rôle tout-à-fait marginal dans les systèmes fiscaux modernes. C'est sans doute du

---

<sup>4</sup> Conseil National des Impôts, 1986.

point de vue de la psychologie du contribuable que les obstacles sont les plus importants : les conjoints ou les enfants supportent difficilement que l'Etat, suite à un décès, réclame un droit sur un appartement ou même une résidence secondaire qu'ils considèrent comme un bien familial.

Se pose aussi le problème des droits d'héritage sur les petites et moyennes entreprises. Une exonération trop forte est contraire à l'équité ; une taxation excessive aboutit à la vente de l'entreprise dans des conditions difficiles ou à un endettement excessif du nouveau propriétaire. Ne peut-on imaginer que l'Etat accepte des parts de la propriété des entreprises comme droit de succession, parts qu'il conserverait et pour lesquels il toucherait des dividendes.

#### **9.6. L'impôt sur le capital dans une perspective d'harmonisation européenne**

En économie ouverte, la taxation du capital pose de nouveaux problèmes. Le seul facteur sans réelle mobilité et donc ne pouvant pas échapper à la taxation est le capital immobilier : c'est ce qu'ont compris nos voisins d'outre-manche ou d'outre-atlantique qui le taxent massivement. Le reste du capital est susceptible d'évasion : concernant le capital financier, le problème est identique à celui de la taxation des revenus d'épargne.

Quant à l'imposition du capital productif, elle peut se heurter, comme dans le cas de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle ou des cotisations sociales employeurs au désir légitime de l'Etat d'encourager les implantations d'entreprises sur son territoire. Néanmoins, en période de chômage, elle présente relativement moins d'inconvénients que les autres prélèvements sur les entreprises : en renchérissant le coût du capital, elle peut favoriser la substitution du capital au travail et donc l'emploi. Elle ne pénalise pas les entreprises rentables au détriment des autres comme l'impôt sur les bénéficiaires. Il ne faut donc pas systématiquement supprimer les impôts, comme la taxe professionnelle, en France ou en RFA, qui l'utilisent comme base d'imposition.

En théorie, l'impôt sur les successions n'a pas besoin d'être harmonisé. Les sources d'évasion fiscale et de fraude ne sont malheureusement pas absentes pour ce type d'impôt. Par exemple les mutations à titre gratuit pourront toujours passer d'un compte numéroté à un autre dans n'importe quel paradis fiscal. Mais là aussi la pression fiscale est si limitée actuellement qu'on pourrait sans risque l'accroître. Avec l'accroissement massif de la valeur du patrimoine d'un nombre croissant de ménages, il y a donc sans doute matière à une réflexion nouvelle en Europe sur l'alourdissement de la fiscalité qui touche la richesse des ménages.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

**ALLAIS M., 1977 : *L'imposition du capital et la réforme monétaire*, Paris.**

**CONSEIL NATIONAL DES IMPOTS, 1986 : *Septième rapport au Président de la République relatif à l'imposition du capital*, Paris, JO.**

**OCDE, 1988 : *L'imposition des personnes physiques sur l'actif net, les mutations et les gains en capital*, Paris, OCDE.**

**OCDE, 1989 : *Statistiques de recettes publiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.**

**CHAPITRE 10**  
**LA FISCALITÉ LOCALE**

La fiscalité locale est destinée, pour l'essentiel, au financement des biens et services publics fournis par les collectivités territoriales. Celles-ci étant juridiquement autonomes et libres, à l'intérieur des règles édictées par l'Etat, de choisir les taux de prélèvements sur les différentes sources qui leur sont attribuées par la loi (dans les Etats unitaires) ou qu'elles choisissent d'imposer (dans le cas des Etats fédérés), les disparités géographiques de taux à l'intérieur d'un même pays sont la contrepartie naturelle de la diversité des choix de niveaux de consommations collectives, de différences de performances dans la gestion administrative, etc., mais aussi de profondes inégalités dans les capacités contributives.

Bien que les nécessités de l'harmonisation soient *a priori* moindres à ce niveau que dans le cas des fiscalités nationales, l'étude des systèmes fiscaux locaux en vigueur dans les Etats-nations existants est éclairante dans la mesure où elle montre qu'une hétérogénéité non négligeable des taux de prélèvements est compatible avec une intégration complète des marchés et même, dans le cas des collectivités locales, avec un degré élevé de mobilité des personnes.

La situation actuelle de la fiscalité locale dans les différents pays membres de la CE est caractérisée par la plus extrême diversité, dans tous les domaines :

— **Institutionnellement**, d'abord, puisque la Communauté est constituée de dix Etats unitaires et deux Etats fédéraux (la RFA et la Belgique<sup>1</sup>). A l'intérieur de chacun des pays coexistent plusieurs niveaux de collectivités territoriales autonomes, le nombre des niveaux étant lui-même très variable : de 2, chez la plupart de nos partenaires — en RFA (Lander et communes), au Royaume-Uni (comtés et districts), aux Pays-Bas (provinces et communes) — à 4 en France (régions, départements, groupements de communes et communes)<sup>2</sup>. En outre, il y a ou non, selon les cas, hiérarchie des niveaux (dans la plupart des pays, à l'exception de la France).

---

<sup>1</sup> Dans ce pays, la réforme constitutionnelle qui a introduit la structure fédérale a mis en chantier une refonte complète du partage des impôts et des compétences entre les niveaux de gouvernement (Voir fiche «Belgique»). Nos chiffres se réfèrent à une période antérieure à cette réforme, nous incluons, dans la suite de ce chapitre, la Belgique dans le groupe des Etats unitaires. D'une manière générale, la distinction entre Etats unitaires et Etats fédérés ne reflète guère la réalité de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, qui dépend davantage du degré de décentralisation.

<sup>2</sup> Sans compter les chambres consulaires et les organismes de mutualité sociale agricole, dont les prélèvements et cotisations sont, en France, assis sur les mêmes bases que les impôts locaux.

— **Les compétences en matière de dépenses** sont réparties très différemment entre les niveaux, selon les pays, et sont également très diverses. En dehors des biens et services publics purement locaux, les collectivités locales interviennent généralement dans la fourniture d'assistance sociale, de l'éducation publique et de la formation, de la santé... En outre, elles réalisent l'essentiel des investissements publics, surtout depuis le début des années quatre-vingt, les dépenses d'investissements des administrations centrales ayant considérablement fléchi depuis lors.

— **Les mécanismes de transferts** (subventions, dotations, péréquation...) varient considérablement d'un pays à l'autre. D'une, part, dans les Etats unitaires, l'Etat assure généralement le financement d'une partie des dépenses des collectivités locales ; sa participation, fondée sur la volonté de redistribuer des recettes fiscales entre collectivités « riches » et collectivités « pauvres » ou sur le souci de compenser les accroissements de charges qu'il leur impose (par exemple, dans le cas de la France, à la suite de la décentralisation de 1982), peut prendre diverses formes : dotations globales, subventions proportionnelles à certaines dépenses, partage du produit de certaines taxes, prise en charge du paiement de certains impôts locaux pour certaines catégories de contribuables.... Ces modalités de soutien financier de l'Etat aux collectivités locales ne confèrent pas toutes à ces dernières la même liberté de choix dans leur utilisation et, par les incitations qu'elles font naître, ne se traduisent pas par des comportements identiques des autorités budgétaires locales<sup>3</sup>

— **Les ressources budgétaires des collectivités territoriales** proviennent, outre les transferts en provenance de l'Etat, de la tarification de certains services publics, d'emprunts et de recettes fiscales, les proportions respectives variant fortement d'un pays à l'autre et d'une collectivité à l'autre. Dans la plupart des pays, la loi (Etats unitaires) ou la constitution (Etats fédérés) imposent des limites strictes sur les possibilités de recours au financement par endettement : le plus souvent, celui-ci est réservé au financement des investissements, le budget de fonctionnement devant obligatoirement être équilibré. L'endettement des collectivités bénéficie généralement de conditions privilégiées (exonération des intérêts pour les créanciers, dans de nombreux pays).

---

<sup>3</sup> Les dotations globales sont, bien sûr, celles qui laissent aux collectivités locales la plus grande liberté de choix. Les subventions proportionnelles aux dépenses modifient, en revanche, les « prix relatifs » des différentes catégories de dépenses et introduisent des incitations qui biaisent le choix des autorités.

— Enfin, la **fiscalité locale** proprement dite est très diverse selon<sup>4</sup> les pays, tant par son poids relatif, dans les prélèvements obligatoires et dans le PIB, que par la nature des impôts, leur assiette et leur taux. Fiscalités directe et indirecte s'y côtoient selon diverses répartitions ; ménages et entreprises en supportent des parts qui diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Les critères d'affectation des impôts aux différents niveaux de collectivités territoriales varient également selon les pays. De plus, pour un impôt donné, les taux applicables en différents points du territoire national sont, bien entendu, dispersés à l'intérieur d'une fourchette dont, dans certains cas, l'Etat fixe les limites<sup>4</sup>.

### **10.1. Le poids de la fiscalité locale**

Etant donné cette diversité, le poids de la fiscalité locale doit être apprécié en prenant en considération plusieurs dimensions, en particulier le degré de participation de l'Etat au financement des charges des collectivités locales.

Le degré de décentralisation des prélèvements obligatoires est, comme on l'a montré dans le chapitre 1, variable selon les pays (tableau 10.1). Généralement faible dans les Etats unitaires (< 20 % du total des prélèvements obligatoires en 1987), la part de la fiscalité locale est cependant relativement importante dans deux de ces Etats (Japon et Danemark), tandis qu'elle culmine avec plus de 30 %, dans les Etats fédérés (RFA et Etats-Unis).

---

<sup>4</sup> Une étude détaillée de la fiscalité locale française, comportant des éléments de comparaison internationale, a été publiée l'an dernier par le Conseil national des impôts (1989).

### 10.1. Part de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires

<i>Etats fédérés :</i>	
RFA	30,6
Etats-Unis	30,8
<i>Etats unitaires :</i>	
Belgique	5,0
Danemark	28,8
Espagne	10,6
France	8,7
Grèce	0,9
Irlande	2,3
Italie	1,1
Japon	25,9
Luxembourg	11,7
Pays-Bas	2,2
Portugal	5,6
Royaume-Uni	10,8

Malgré l'existence d'importantes divergences dans le classement des différentes ressources et dépenses entre les niveaux d'administration, qui rend délicate l'interprétation des comparaisons internationales en la matière, le tableau 10.2 met en évidence une grande dispersion des pays selon le degré de financement des dépenses publiques locales par les prélèvements perçus directement par les collectivités locales ; la part de la fiscalité locale dans les budgets des collectivités est, comme on pouvait s'y attendre, plus importante qu'ailleurs dans les Etats fédérés où, cependant, il existe d'importants mécanismes de transferts entre les différents niveaux d'administration locale.

**10.2 Place de la fiscalité locale dans les recettes totales des collectivités locales  
(1985)**

<b>Etats unitaires</b>	
Espagne	49,7 %
France	42,7 %
Royaume-Uni	34,6 %
Danemark	30,0 %
Belgique	28,7 %
Italie	21,0 %
Pays-Bas	5,0 %
<b>Etats fédérés</b>	
Etats-Unis	56,5 %
RFA	64,4 %

Source : Conseil de l'Europe et Service de la législation fiscale.

La classification des impôts en différentes catégories pose plusieurs problèmes délicats quant à sa signification économique : on distingue traditionnellement impôts directs et impôts indirects, les premiers étant assis sur les revenus, le logement, la propriété ou une base mixte (taxe professionnelle, par exemple), les seconds sur les transactions ou sur l'utilisation d'un bien ou d'un service. On voit que cette distinction est, dans une large mesure conventionnelle. En outre, comme dans le cas des cotisations sociales, la frontière est floue entre la tarification de certains services publics, dont les recettes ne sont pas incluses dans les prélèvements obligatoires, et les taxes spécifiquement liées à l'usage d'un service (enlèvement des ordures ménagères, par exemple), qui entrent dans le total des impôts indirects.

Ces réserves étant faites, on constate que, selon la classification conventionnelle, la fiscalité locale des différents pays étudiés est majoritairement constituée de prélèvements directs sur les ménages et les entreprises. Toutefois, la part des impôts indirects est, dans certains cas, loin d'être négligeable (tableau 10.3) : elle est proche de 40 % dans deux pays, l'Espagne et les Etats-Unis. En France, malgré le transfert aux collectivités locales de certaines taxes indirectes à la suite de la loi de décentralisation 1982 (voir la fiche « France »), leur part est demeurée faible dans le total des recettes fiscales locales, dont l'essentiel est constitué des « quatre taxes directes » — taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle (tableau 10.4), l'Etat prenant à charge une partie de ces impôts (tableau 10.5).

**10.3 Le poids de la fiscalité indirecte dans les ressources fiscales locales de certains**

**Etats de l'OCDE en 1984 en %**

Etats unitaires	
Royaume-Uni	0
Danemark	1,4
France	9,65
Italie	9,38
Belgique	14
Japon	17,98
Pays-Bas	26,63
Portugal	35,5
Espagne	39,9
Etats fédérés	
RFA	16,9
Etats-Unis	38,85

Source : OCDE

**10.4 Part respective des quatre taxes directes locales (1987) dans les ressources totales des collectivités locales**

	En pourcentage des cotisations réellement acquittées par les contribuables	En pourcentage du produit des 4 taxes perçues par les collectivités locales (dont compensations et dégrèvements)
TH	22,77	22,10
TFB	29,35	26,19
TFNB	4,98	4,10
TP	42,89	47,61
Total en milliards	(143,32)	(180,47)

Source : Conseil des impôts, 1989.

### 10.5. Part de l'Etat dans chaque taxe directe locale (1987)

(En milliards de francs et en pourcentage)

	(I) Produit total encaissé par les collectivités locales (1)	(II) Participation de l'Etat			% de I/II
		Compensations	Dégrèvements	Total	
TH	39,89		7,25	7,25	18,17
FB	47,26	3,62	1,57	5,19	10,98
FNB	7,4		0,26	0,26	3,51
TP	85,92	16,86	7,59	24,45	28,45
	180,47	20,48	16,67	37,15	20,59

(1) Hors prélèvements de l'Etat, des chambres consulaires et du BAPSA.

Source : Conseil des impôts, 1989

### 10.2. Les prélèvements directs sur les ménages

Les prélèvements directs sur les ménages effectués par les collectivités locales sont, le plus souvent, une combinaison d'impôts prélevés sur les personnes ou leurs revenus et d'impôts assis sur des biens immobiliers, ceux-ci constituant généralement l'assiette privilégiée des impôts perçus par le dernier niveau d'administration, en raison de la forte mobilité des personnes. Les solutions adoptées dans les différents pays peuvent être regroupées sous quatre rubriques principales :

— **La capitation.** Cet impôt forfaitaire, qui porte sur toutes les personnes adultes en ignorant toute notion de capacité contributive des personnes, n'existe actuellement que dans un seul pays : le Royaume-Uni, où, au terme de la récente réforme de la fiscalité locale, il a été complètement substitué à l'impôt foncier qui constituait la principale source des recettes locales jusqu'alors<sup>5</sup>. Evitant toute distorsion des incitations auxquelles sont

---

<sup>5</sup> La «*Poll Tax*» ou «*Community Charge*» récemment instituée au Royaume-Uni est un impôt à taux unique qui frappe toutes les personnes adultes du comté et non les foyers fiscaux. Le principe de solidarité financière du foyer fiscal s'applique cependant, les personnes ayant un revenu étant responsables du versement de l'impôt dû par celles qui, dans leur ménage, n'ont pas de ressources. Seuls 17 % des adultes bénéficient d'une exonération partielle (9 %) ou totale (8 %). Le montant de l'impôt est très variable d'un

soumis les individus dans leurs choix microéconomiques (voir chapitre 2), ce mode d'imposition locale présente en outre l'avantage de s'apparenter à un véritable « prix des services publics locaux », d'où sa faveur auprès des gouvernements d'orientation libérale qui y voient un moyen de responsabiliser les citoyens en matière de dépenses publiques locales et d'introduire, de ce fait, une puissante incitation à freiner leur croissance. Mais un tel impôt local censitaire présuppose que les bénéfices des services publics locaux sont répartis de manière plus ou moins uniforme sur l'ensemble de la population adulte résidente, ce qui est loin d'être évident dans de nombreux cas (éducation, santé, ...). En outre, il n'est concevable que s'il est compensé par des mécanismes de redistribution ou de prise en charge par l'Etat pour les personnes ayant des revenus faibles, sans quoi il est ressenti comme profondément injuste, en ce qu'il ne tient aucun de la situation économique des individus. C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle il avait été aboli dans la plupart des pays depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle (révolution américaine, révolution française). Sa restauration ne semble guère tolérée par une grande partie de l'opinion.

— Les impôts sur le revenu des personnes sont une source importante de recettes publiques locales dans de nombreux pays, en particulier dans les Etats fédéraux. En RFA, les recettes de l'IR sont réparties entre les trois niveaux d'administration (voir tableau 2 de la fiche « RFA » ). Aux Etats-Unis, la plupart des Etats et certaines municipalités prélèvent un impôt sur le revenu des personnes qui, dans la plupart des cas, est calculé comme un pourcentage — généralement faible — de l'impôt fédéral sur le revenu. Les taux sont, dans la plupart des Etats, progressifs, et peuvent dépasser 17 % (à New York). L'IR représente environ 30 % des recettes fiscales des Etats. En Belgique, il s'agit d'un impôt provincial sur le revenu, calculé sur la base de l'IR national (centimes additionnels ; voir fiche « Belgique » ).

Il n'existe aucun impôt local sur le revenu des personnes dans les Etats unitaires étudiés, à l'exception du Danemark et du Japon, dont l'impôt local sur le revenu est perçu selon des modalités proches de celles qui prévalent aux Etats-Unis (taux progressif, allant jusqu'à 15 % ; voir la fiche « Japon » ), et de l'Italie, où l'IR local (*ILOR*) ne concerne, en pratique, que les plus-values et les revenus des entrepreneurs individuels (voir la fiche « Italie » ).

---

comté à l'autre, selon le nombre d'adultes résidents et le montant des dépenses publiques locales dont la charge doit être répartie entre ces contribuables.

— Les impôts fonciers sont, au contraire, d'un usage extrêmement répandu dans la fiscalité locale — à l'exception notable, actuellement, du Royaume-Uni —, en particulier au niveau des communes pour lesquelles ils constituent, dans certains pays (Etats-Unis, Pays-Bas, Irlande, par exemple), l'essentiel des recettes fiscales. Dans la plupart des cas, foncier bâti et foncier non bâti (ou terrains agricoles dans plusieurs pays) sont traités différemment. L'assiette en est déterminée à partir d'une estimation soit de la valeur locative, soit de la valeur vénale, selon les systèmes.

Ces impôts présentent évidemment l'avantage de peser sur un bien parfaitement immobile, donc captif. En outre, ils permettent aux collectivités de saisir une partie de la rente que font naître les investissements et services public locaux, ce qui paraît économiquement souhaitable, d'autant que le fonctionnement des marchés aboutit, en principe, à la « capitalisation » de l'impôt foncier dans les prix de vente des biens immobiliers taxés. En revanche, ces bases captives peuvent inciter les autorités locales à opérer des prélèvements jugés excessifs<sup>6</sup>. Par ailleurs, les difficultés administratives et politiques liées à la révision des assiettes conduisent souvent à figer pour des périodes trop longues les estimations des bases imposables, ce qui introduit injustices et distorsions qui sont d'autant plus difficiles à corriger qu'elles font naître des avantages acquis parfois considérables<sup>7</sup>.

— Les taxes de résidence (ou taxe d'habitation) sont, à bien des égards, proches des impôts sur le foncier bâti, mais frappent l'utilisateur du bien immobilier et non son propriétaire. Justifiées en tant que tarification des services publics locaux, elles ne se distinguent sans doute que peu des précédentes en termes d'incidence, les loyers reflétant, lorsqu'ils sont librement déterminés par le marché, la répartition des prélèvements entre propriétaires et locataires. Comme les impôts fonciers, elles sont assises sur des estimations des valeurs locatives, ce qui soulève les mêmes difficultés que pour ces derniers.

---

<sup>6</sup> D'où, par exemple, la « révolte fiscale » en Californie en 1976 et l'adoption de la fameuse « Proposition 13 » qui limite constitutionnellement le taux de croissance de l'impôt foncier (*property tax*) dans cet Etat. Par la suite, de nombreux Etats américains ont adopté des limitations constitutionnelles similaires.

<sup>7</sup> Le débat actuel autour de la réforme de la fiscalité locale en France se heurte à ce problème politiquement délicat.

### 10.3. Les prélèvements directs sur les entreprises

Comme dans le cas des ménages, les impôts locaux à la charge directe des entreprises peuvent être distingués selon leur assiette, même si la réalité économique de ces distinctions est souvent brouillée par l'utilisation, aux différents stades du calcul de l'impôt, de combinaisons d'assiettes.

— Les impôts sur les bénéfices ne constituent pas une source de recettes locales très répandue dans l'échantillon de pays étudié. Ils ne sont communément utilisés qu'aux Etats-Unis, à l'échelon des Etats — où leur taux varie, selon les cas, de zéro à plus de 10 %<sup>8</sup>, la détermination de l'assiette locale étant basée sur le chiffre d'affaires local ou sur les immobilisations sises dans l'Etat considéré<sup>9</sup>, le produit de cet impôt ne représentant que 8 % environ des recettes fiscales des Etats — au Japon — où la taxe de résidence et l'impôt foncier sont assis sur les bénéfices (voir tableau 10.6 et fiche « Japon ») — et en Italie (*ILOR*) où le taux de prélèvement est de 16,2 %, le montant acquitté étant déductible de l'impôt national sur les bénéfices (voir la fiche « Italie »)<sup>10</sup>.

— Les impôts fonciers acquittés par les entreprises, assis généralement sur la valeur vénale de leurs immobilisations — sauf en France, où l'impôt sur le propriété foncière bâtie est assis sur la valeur locative, et au Japon (voir ci-dessus et tableau 10.6) —, sont, au contraire, présents dans presque tous les pays, à l'exception de l'Italie. Ils représentent, dans la plupart des cas, une fraction importante des recettes publiques à l'échelon communal. Leurs avantages et inconvénients sont comparables à ceux des impôts similaires prélevés sur les ménages.

— La taxe professionnelle. Il s'agit d'une taxe qui n'existe qu'en France et en RFA et dont l'assiette est une combinaison de plusieurs éléments : en France, les

---

<sup>8</sup> Ils sont cependant déductibles de l'impôt fédéral sur les bénéfices, ce qui ramène les taux nets de prélèvements locaux maximums à environ 7 % (voir Mc Clure, 1989).

<sup>9</sup> Voir le chapitre 3.

<sup>10</sup> Dans le nouveau système de financement des dépenses publiques locales au Royaume-Uni, une fraction des recettes de l'IS national est affectée aux collectivités locales, selon une clé de répartition uniforme qui ne prend en compte que la population, sans souci de redistribution selon la capacité contributive

**immobilisations et la masse salariale ; en RFA, les biens immobiliers et les bénéfices<sup>11</sup> (tableau 10.6). En France, cette taxe constitue la principale composante de la fiscalité directe locale (tableau 10.4).**

---

<sup>11</sup> Voir les fiches « France » et « RFA », ainsi que le Conseil national des impôts (1988 et 1989).

**10.6. Comparaison de la part dans le produit intérieur brut des impôts locaux dus par les entreprises en 1984**

<i>Pays</i>	<i>Assiette</i>			
	<i>Immobilisations</i>	<i>Salaires</i>	<i>Bénéfice</i>	<i>Total</i>
<b>France</b>				
TP	0,72	0,68	—	1,40
TFPB	0,25	—	—	0,25
TFPNB	0,18	—	—	0,18
<b>Total</b>	<b>1,15</b>	<b>0,68</b>	<b>—</b>	<b>1,83</b>
<b>RFA</b>				
Taxe professionnelle	0,23	—	1,40	1,63
(sur biens immobiliers seulement)	0,24	—	—	0,24
Taxe foncière	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>0,47</b>	<b>—</b>	<b>1,40</b>	<b>1,87</b>
<b>Royaume-Uni</b>				
Impôt foncier	2,4	—	—	2,4
<b>Etats-Unis</b>				
Taxe sur la propriété	1,49	—	—	1,49
Impôt sur les bénéfices	—	—	0,47	0,47
Franchises des sociétés	—	Assiette variable selon les Etats	—	0,06
<b>Total</b>	<b>1,49</b>	<b>—</b>	<b>0,47</b>	<b>2,02</b>
<b>Japon</b>				
Impôts préfectoraux :				
- Taxe de résidence	—	—	0,25	0,25
- Taxe sur les entreprises	—	—	1,19	1,19
- Business office tax	0,06	—	—	0,06
(assise sur locaux et salaires)				
Impôts municipaux				
- Taxe de résidence	—	—	0,63	0,63
- Impôt foncier	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>0,06</b>	<b>—</b>	<b>2,07</b>	<b>2,13</b>

Source : Conseil de impôts, 1989.

Dans l'un et l'autre des pays où elle existe, cette taxe est vivement contestée, les entreprises arguant du fait qu'elle constitue un coût supplémentaire qui les défavorise par rapport à leurs concurrentes étrangères (voir tableau 10.6). En outre, la composition de l'assiette est telle que ce prélèvement est susceptible d'affecter le coût relatif des facteurs de production. En RFA, la réforme de la taxe professionnelle fait actuellement l'objet d'un débat et l'on semble s'orienter vers une taxe assise sur la valeur ajoutée, à laquelle les entreprises sont toutefois hostiles.

En France, où cette taxe, de création récente (1976) a toujours été contestée, les exonérations sont nombreuses (exonération complète pour les entrepreneurs individuels et les agriculteurs, à 50 % pour les coopératives agricoles). En outre, les communes recourent souvent à des exonérations temporaires pour attirer de nouvelles implantations, ce qui aboutit, en raison des modalités de calcul de cette taxe, à accroître le fardeau supporté par les entreprises déjà en place. Enfin l'Etat prend à sa charge, au titre de diverses mesures d'allègement de charges, une part substantielle des paiements dus par les entreprises (tableau 10.7).

**10.7 La taxe professionnelle en 1987 au regard des redevables, des collectivités locales et de l'Etat. (En milliards de francs)**

Emissions de rôles généraux	76,85
Emissions de rôles supplémentaires	2,27
Total des émissions	79,12
- dont émissions au seul bénéfice des collectivités locales	69,06
Impositions réellement acquittées par les contribuables	70,36
- dont celles au bénéfice des seules collectivités locales	61,47
Sommes à la charge de l'Etat (1) :	
- dégrèvements	7,59
- compensations et dotation au FNPTP (2)	16,86
Produit perçu par les collectivités locales au titre de la taxe professionnelle	85,92

(1) Au titre des seules collectivités locales.

(2) FNPTP : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Source : Direction générale des impôts.

#### **10.4. Les impôts indirects**

Dans presque tous les pays étudiés, les collectivités locales perçoivent des taxes indirectes sur certaines transactions. De cette longue liste, on retiendra principalement :

— Les taxes sur les ventes qui fournissent une part importante des recettes fiscales locales dans certains pays (Etats-Unis surtout). A la différence de la TVA, ces taxes *ad valorem* ne sont pas récupérables par les entreprises sur leurs achats mais ne pèsent pas sur les coûts de production dans la mesure où elles ne frappent que les ventes de détail. Les taux pratiqués localement sont très divers — de zéro à 10 % sur la plupart des produits concernés.

— Les taxes sur les mutations à titre onéreux ne constituent une ressource fiscale substantielle des collectivités locales que dans le cas français.

— Les taxes diverses pour prestations de services publics locaux (enlèvement des ordures ménagères, etc.), de même que la vignette automobile, la taxe sur les permis de conduire et les autres taxes indirectes locales (droit de séjour, ...), qui abondent en France et en Belgique notamment, s'apparentent, dans une certaine mesure, à une tarification des services publics locaux. Elles présentent l'inconvénient de n'être pas toujours très étroitement liée à la capacité contributive et les écarts d'imposition entre les différentes collectivités sont parfois ressentis comme relativement injustes.

#### **10.5. Faut-il harmoniser ?**

La diversité des situations locales à l'intérieur de chacun des Etats-membres de la CE tendrait à suggérer que la question de l'harmonisation ne se pose pas pour cette catégorie de prélèvements obligatoires. Par ailleurs, les écarts de taux de certains impôts prélevés par les autorités locales dans les Etats fédéraux existants — notamment les Etats-Unis, dont on ne peut mettre en doute le caractère intégré des marchés et le degré élevé de mobilité des personnes — tend à montrer que, s'il peut être souhaitable de réduire certains écarts observés en Europe et d'harmoniser les modalités de certaines impositions, il n'est absolument pas nécessaire, dans de nombreux cas, d'uniformiser les taux.

Cependant, certains impôts locaux ont un impact sur les coûts de production, donc sur les conditions de concurrence, et l'achèvement du grand marché intérieur pourrait nécessiter leur harmonisation. Celle-ci pourrait également être mise à profit pour opérer une refonte d'une fiscalité locale qui, dans de nombreux pays et singulièrement en France,

fait actuellement l'objet de critiques fondamentales. La rationalisation que l'on cherche à promouvoir pour l'ensemble de la fiscalité ne saurait ignorer les prélèvements des collectivités locales.

Bien que portant sur des montants globaux très inférieurs à ceux que mettent en jeu les fiscalités nationales, les réformes de la fiscalité locale entraînent nécessairement d'importantes redistributions de charges entre contribuables. L'exemple de la récente réforme mise en œuvre au Royaume-Uni est, à cet égard, révélateur : outre la répartition de la charge de la capitation entre les contribuables adultes, qui aboutit à faire payer de nombreuses personnes auparavant exonérées de tout impôt local, l'abrogation de tout impôt foncier a conféré aux propriétaires de biens immobiliers un gain d'aubaine, d'autant plus élevé que l'impôt était important.

En France, la nécessaire révision des valeurs locatives sur lesquelles sont assis les impôts directs locaux (taxes sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, taxe d'habitation) aurait également des effets redistributifs substantiels entre propriétaires et entre locataires des biens immobiliers<sup>12</sup>. En outre, une refonte de la fiscalité locale française, si elle est inspirée par le souci d'une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses publiques locales, impliquera une remise en cause des modalités du soutien financier de l'Etat aux collectivités locales, afin de mieux concilier les impératifs d'une nécessaire péréquation avec une moindre automaticité dans l'accroissement des transferts.

La taxe professionnelle, principale source de recettes fiscales des collectivités locales en France, présente des avantages importants : étant donné sa base de calcul, elle distord probablement peu le coût relatif capital/travail ; de plus, elle permet, en principe, de faire payer par les entreprises une partie du coût des infrastructures et services publics locaux dont elles bénéficient. Les objections qu'elle soulève proviennent davantage des modalités de son application. En premier lieu, laissée à la discrétion des collectivités locales, la détermination des taux et des exonérations peut donner lieu à une certaine concurrence fiscale entre collectivités, dont les entreprises en place risquent, à court terme, d'être les principales victimes. En outre, la prise en charge par l'Etat d'une part croissante des contributions dues au titre de cet impôt tend à déresponsabiliser les autorités locales. Enfin le nombre important des exonérations restreint considérablement l'assiette effective.

---

<sup>12</sup> Toute refonte de la fiscalité immobilière impliquerait également une modification du calcul des contributions aux chambres consulaires, l'assiette étant commune. Dans le cas de l'agriculture, ceci pose, plus généralement, le problème de l'assiette de l'imposition et des cotisations sociales agricoles, dont la révision s'impose.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

CONSEIL NATIONAL DES IMPOTS, 1988 : *Neuvième rapport au Président de la République relatif à l'imposition des entreprises*, Paris, JO.

CONSEIL NATIONAL DES IMPOTS, 1989 *Dixième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale*, Paris, JO.

MCCLURE, JR., C.E., 1989 : « European Integration and Taxation of Corporate Income at Source : Lessons from the US » , in M. Gammie et B. Robinson, eds., *Beyond 1992 : A European Tax System*, Institute for Fiscal Studies Commentary n° 13.

OCDE, 1989 : *Statistiques de recettes publiques*, Paris.

SMITH, Stephen, 1990 : *The « Community Charge » and Related Reforms to UK Local Government Finance*, miméo, IFS.

**CHAPITRE 11**  
**LA FISCALITÉ COMMUNAUTAIRE**

L'existence de ressources propres est une des caractéristiques principales de la Communauté européenne et consacre dans le domaine budgétaire, l'originalité de l'intégration européenne : la réalisation du marché intérieur, la mise en œuvre des politiques communes et l'affirmation de la personnalité autonome de la Communauté vis-à-vis des pays tiers impliquent en effet des moyens de financement propres et indépendants des Etats membres.

Dans ce contexte, les ressources propres de la Communauté se définissent comme des recettes de nature fiscale affectées une fois pour toute à la Communauté pour financer son budget, lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales doive intervenir.

L'existence de ressources propres à la CECA — les prélèvements sur le charbon et l'acier — était acquise dès 1952. En 1957, les traités de Rome assuraient le financement des Communautés par la mise en place des contributions financières des Etats membres mais prévoyaient à terme des ressources propres liées à l'établissement de l'union douanière. C'est chose faite depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 1971. Les contributions nationales sont remplacées par un système de ressources propres qui distingue :

— les ressources propres « par nature » ou « traditionnelles » qui résultent directement de l'existence d'un espace douanier unifié : ce sont les droits de douane et les prélèvements agricoles.

— les ressources propres TVA ayant pour vocation d'équilibrer le budget par application d'un taux maximal de 1 % sur une assiette TVA uniformément déterminée pour les Etats selon des règles communautaires.

Compte tenu des délais d'introduction de la TVA et d'harmonisation de l'assiette, l'application du système n'est générale qu'en 1980. En 1985, le taux plafond de TVA passe à 1,4 % et un système de correction des déséquilibres budgétaires est établi. En 1988, ces ressources étant épuisées, leurs modalités sont modifiées et elles sont complétées par la création d'une « quatrième ressource » résultant de l'application d'un taux à déterminer au PNB total de la Communauté.

## **11.1. LA FISCALITÉ COMMUNAUTAIRE AUJOURD'HUI**

### **11.1.1. Les ressources propres traditionnelles du budget général**

#### *11.1.1.1. Les prélèvements agricoles*

Il s'agit de prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires établis sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

Les prélèvements *stricto sensu* sont des taxes variables perçues sur les importations des produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché (OCM) et provenant de pays tiers. Ils ont pour objectif de compenser la différence entre les prix mondiaux et communautaires.

Les cotisations sur le sucre ou celles à la production d'isoglucose sont versées par les entreprises du secteur pour couvrir les dépenses de soutien du marché (cotisation à la production) ou pour assurer un écoulement régulier des produits (cotisation au stockage).

Quant aux prélèvements de coresponsabilité agricole, institués sur les produits laitiers et les céréales <sup>1</sup>, ils ne sont pas inscrits en ressources du budget général mais en dépenses négatives. Ils ont pour but de limiter la charge budgétaire du financement des excédents de production et de « responsabiliser » les producteurs en matière de débouchés.

#### *11.1.1.2. Les droits de douane*

Il s'agit des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres et, depuis 1988, des droits de douane sur les produits relevant de la CECA.

---

<sup>1</sup> Cette taxe pourrait être abrogée pour les producteurs laitiers dès la prochaine campagne.

### *11.1.1.3. Le remboursement des frais de perception*

Les Etats membres retiennent, au titre des frais de perception, 10 % des montants à verser pour les droits de douane et les prélèvements agricoles. Auparavant enregistrés en dépenses de la Commission, ces frais sont, depuis 1988, pris en compte comme des recettes négatives.

### **11.1.2. Les autres ressources propres**

Les ressources propres traditionnelles étant insuffisantes et trop irrégulières pour couvrir les dépenses de la Communauté, ont été introduites successivement une « troisième ressource » assise sur la TVA qui est devenue la principale source de financement de la Communauté, puis une « quatrième ressource » basée sur le PNB.

#### *11.1.2.1. Les ressources provenant de la TVA*

Elles proviennent de l'application d'un taux uniforme à l'assiette de la TVA déterminée selon des règles communautaires et limitée à 55 % du PNB de chaque Etat membre. Des corrections sont apportées à ce calcul pour le Royaume-Uni et la RFA.

L'assiette de la TVA est maintenant calculée suivant la méthode des « recettes » : le total des recettes nettes encaissées par chaque Etat membre est divisée par un « taux moyen pondéré » (TMP), moyenne estimée des taux applicables aux différentes catégories de biens imposables. Elle est écrêtée à 55 % du PNB aux prix du marché pour neutraliser les disparités constatées dans le ratio « assiette TVA/PNB ». Cette clause a joué pour l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni à partir de 1988 et pour le Portugal en 1989.

Le calcul des taux d'appel est assez compliqué. On commence par calculer un taux uniforme d'appel :

$$TU = \frac{1,4 \% \text{ ASS}_{CE} - CR}{\text{ASS}_{CE}}$$

où  $\text{ASS}_{CE}$  est la somme des assiettes écrêtées des Etats membres et CR la compensation britannique (cf encadré). Ce taux s'établit à 1,2779 % dans le budget 1989. Il est appliqué aux assiettes TVA écrêtées des Etats membres (tableau 1-A, colonne 1). On

prend en compte ensuite la compensation britannique et la répartition de sa charge (col. 2). Les versements TVA des Etats membres sont plafonnés à 1,4 % de leur assiette. S'il reste un solde, il est ajouté aux versements de l'Etat en cause au titre de la quatrième ressource. La prise en compte de la compensation britannique implique donc différents taux d'appel effectifs selon les Etats (col. 7).

#### *11.1.2.2. La « quatrième ressource fondée sur le PNB »*

C'est une ressource d'appoint destinée à assurer l'équilibre budgétaire de la Communauté. Elle permet une stabilité et un développement budgétaire raisonnable à moyen terme à l'intérieur du plafond global de 1,2 % du PNB pour le total des ressources propres, ainsi qu'une meilleure progressivité du régime fiscal communautaire en rapprochant les contributions de chaque Etat de son niveau réel de prospérité.

Le taux uniforme d'appel de la quatrième ressource est déterminé en fonction des recettes complémentaires nécessaires dans chaque procédure budgétaire pour couvrir les besoins de la Communauté. En outre, le milliard d'écus de la réserve monétaire FEOGA ainsi que la restitution supplémentaire accordée à l'Espagne et au Portugal au titre de leur participation au financement de cette réserve sont à la charge de la quatrième ressource.

Le taux uniforme peut être majoré pour certains Etats lorsqu'il reste un solde à couvrir au titre de la compensation britannique au-delà du taux maximal d'appel TVA de 1,4 %.

### Encadré : la compensation en faveur du Royaume-Uni

Les relations financières entre la Communauté et le Royaume-Uni présentent un déficit structurel :

— la part relative très élevée de l'assiette TVA par rapport au PNB induit une contribution importante du RU au financement de la Communauté.

— Les dépenses agricoles communautaires sont faibles au R-U. en raison d'une économie agricole modeste et d'une consommation de produits agro-alimentaires largement importés de pays tiers.

Du fait de ce déficit, le gouvernement britannique a réclamé et obtenu la mise en place successive de différents mécanismes correcteurs. Depuis 1988, il s'agit d'une correction à la source dont le mode de calcul est le suivant :

1) établissement d'un « montant de base » de la compensation en calculant la différence, au cours de l'exercice budgétaire précédent :

- entre la part en % du RU dans le total des versements TVA (assiettes écartées) et PNB,
- et sa part en % du total des dépenses réparties et en appliquant deux tiers de cette différence

au total des dépenses réparties,

$$MB = 0,66 \times \left( \frac{TVA_{RU} + RPNB_{RU}}{TVA_{CE} + RPNB_{CE}} - \frac{DEP_{RU}}{DEP_{CE}} \right) \times DEP_{CE}$$

2) établissement d'une « compensation de référence » en calculant la différence au cours de l'exercice budgétaire précédent, entre :

- la part en % du RU dans les versements TVA (assiette non écartée),
- et sa part dans le total des dépenses réparties en appliquant deux tiers de cette différence

au total des dépenses et en déduisant de ce montant la différence pour le Royaume-Uni entre :

- les versements au titre de la TVA écartée et la quatrième ressource d'une part,
- et les versements théoriques au titre d'une TVA non écartée d'autre part.

$$CR = 0,66 \times \left( \frac{TVA'_{RU} + RPNB_{RU}}{TVA'_{CE} + RPNB_{CE}} \right) \times DEP_{CE} - (TVAC_{RU} + RPNB_{CE} - TVAC_{RU})$$

3) Le « montant de base » est ajusté pour correspondre à la « compensation de référence ». Ainsi les versements nets du RU sont rigoureusement égaux à ceux qu'il aurait dû effectuer dans le système précédent.

Le montant de la compensation ainsi établi vient en déduction du montant des versements du RU résultant de l'application du taux uniforme à l'assiette TVA de l'année qui suit celle à laquelle se rapporte la compensation.

La répartition de la charge de la compensation est calculée en fonction de la part respective de chacun de ces Etats dans les versements au titre de la ressource PNB, la part de la RFA étant limitée aux deux tiers de sa part ainsi calculée. En effet, depuis 1981, la RFA s'est prévaluée de sa position de principal contributeur au budget de la Communauté pour obtenir une réduction de sa participation au financement de la contribution britannique.

11. 1. BUDGET 1989

11. 1. A. - Détermination des ressources propres TVA à verser et de la charge financière assurée par les autres Etats membres pour le financement de la correction en faveur du Royaume-Uni à ajouter à la ressource complémentaire (« quatrième ressource ») en application de l'article 5, paragraphe 2, de la décision du 24 juin 1988

En Ecus

Etats membres	Ressources propres « TVA » au taux uniforme de 1,27979	Correction en faveur du Royaume-Uni	Total	TVA au taux de 1,4 % taire	Financement de la correction en faveur du R. U à ajouter à la ressource complémentaire	Ressources propres TVA à verser	Taux effectif en %
Belgique	766 754 175	78 413 401	845 167 576	840 000 000	5 167 576	840 000 000	1,4000
Danemark	530 338 305	54 068 021	584 406 326	581 000 000	3 406 326	581 000 000	1,4000
RFA	6 691 208 102	360 533 437	7 051 730 539	7 330 400 000	—	7 051 730 539	1,3468
Grèce	293 922 434	30 904 452	324 826 886	322 000 000	2 826 886	322 000 000	1,4000
Espagne	1 957 667 300	174 199 477	2 126 866 777	2 139 200 000	—	2 126 866 777	1,3919
France	5 571 747 007	486 493 995	6 058 241 002	6 104 000 000	—	6 058 241 002	1,3895
Irlande	167 280 203	14 063 595	181 343 798	183 260 000	—	181 343 798	1 3854
Italie	3 910 446 294	439 457 774	4 349 904 068	4 284 000 000	65 904 068	4 284 000 000	1,4000
Luxembourg	54 822 924	4 609 078	59 432 002	60 060 000	—	59 432 002	1,3854
Pays-Bas	1 252 365 153	115 581 471	1 372 000 000	1 372 000 000	—	1 367 946 624	1,3959
Portugal	257 948 884	21 686 299	279 635 183	282 590 000	—	279 635 183	1,3854
Roy.-Uni	4 846 908 727	- 1 780 000 000	3 066 908 727	5 309 920 000	—	3 066 908 727	0,8086
Total	26 296 409 508	0	26 296 409 508	28 808 430 000	77 304 856	26 219 104 652	

Source : CEE, 1989 a.

11. 1. B. - Détermination de la quatrième ressource PNB

En Ecus

Etats membres	Ressource complémentaire au taux uniforme de 0,0924 % *	Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni non couverte par la TVA	Total de la ressource complémentaire à verser
	1	2	3
Belgique	122 642 429	5 167 576	127 810 005
Danemark	84 565 051	3 046 326	87 971 377
RFA	968 847 465	—	968 847 465
Grèce	48 336 089	2 826 886	51 162 975
Espagne	272 456 580	—	760 900 618
France	760 900 618	—	760 900 618
Irlande	21 996 156	—	21 996 156
Italie	687 333 645	65 904 068	753 237 713
Luxembourg	7 208 824	—	7 208 824
Pays-Bas	180 775 126	—	180 775 126
Portugal	33 918 441	—	33 918 441
Royaume-Uni	637 333 981	—	637 333 981

(1) Réserve FEOGA incluse.

Source : CEE, 1989 a.

### **11.1.3. Les autres ressources du budget général**

Elles sont de trois types :

— les contributions étatiques transitoires qui comprennent les contributions au prorata du PNB des nouveaux Etats membres et les contributions à titre d'avances intergouvernementales.

— les contributions nationales résiduelles destinées à financer des programmes communautaires complémentaires de recherche et versées par les Etats membres participant à ce programme (un seul exemple à l'heure actuelle : les contributions de la RFA et des Pays-Bas au programme d'exploitation du réacteur HFR).

— les recettes spécifiques dérivées de l'activité propre de la Communauté. Les plus importantes sont les impôts, contributions et prélèvements à charge du personnel et perçus sur leurs salaires.

### **11.1.4. Les recettes du budget CECA**

Les prélèvements CECA sont assis annuellement sur les différents produits carbo sidérurgiques en fonction de leur valeur moyenne, sans que le taux ne puisse excéder 1 % ; l'assiette est fixée de façon à éviter dans la mesure du possible les taxations cumulatives. Le rendement du taux de 0,31 % s'est avéré en général suffisant pour faire face aux besoins ordinaires de la CECA. Cependant le fait que le volume des prélèvements dépende directement des quantités de produits imposables a pu créer des difficultés budgétaires en période de mauvaise conjoncture, donc précisément au moment où les besoins de crédit pour le financement d'aides sociales ou la création d'emplois augmentaient et où la situation des entreprises ne permettait pas d'augmenter le taux de prélèvement pour couvrir ces besoins.

### **11.1.5. La contribution des Etats membres**

En 1988, les ressources fiscales des Communautés représentent 1 % du PIB communautaire. Les contributions totales ont des poids légèrement différents pour chaque Etat membre (tableau 2), allant de 0,8 % du PIB pour le Royaume-Uni (en raison du mécanisme de compensation) et l'Italie (pas de versement de la quatrième ressource) à 1,5 % pour la Belgique et le Luxembourg. Ce sont les petits pays qui paient proportionnellement les plus fortes contributions, sans que l'on puisse démêler la part des

## 11.2. Contributions des États membres aux recettes communautaires (1988)

En millions d'Écus et %

	Ressources propres traditionnelles (1)		TVA et contributions financières (2)		Ressource fondée sur le PNE (3)		Total (4)		PIB en milliards d'Écus et % (5)		(4) / (5) %
Belgique	769,6	6,5	850,1	3,5	213,8	4,8	1 833,5	4,5	125,8	3,1	1,5
Danemark	249,6	2,1	559,6	2,3	146,5	3,3	955,7	2,3	91,1	2,3	1,0
RFA	3 173,0	26,6	6 900,8	28,1	1 461,1	32,8	11 534,9	28,2	1 017,6	25,3	1,1
Grèce	131,6	1,1	227,7	0,9	70,6	1,6	429,9	1,1	45,7	1,1	0,9
Espagne	638,5	5,4	2 039,5	8,3	—	—	2 678,0	6,6	288,0	7,2	0,9
France	1 727,9	14,5	6 150,1	25,1	1 217,5	27,4	9 095,5	22,2	802,6	20,0	1,1
Irlande	138,2	1,2	154,4	0,6	35,6	0,8	328,2	0,8	27,2	0,7	1,2
Italie	1 396,4	11,7	4 030,4	16,4	—	—	5 426,8	13,3	705,2	17,5	0,8
Luxembourg	7,4	0,1	62,3	0,3	11,9	0,3	81,6	0,2	5,6	0,1	1,5
Pays-Bas	1 050,0	8,8	1 441,6	5,9	303,9	6,8	2 795,5	6,8	193,3	4,8	1,4
Portugal	132,1	1,1	214,9	0,9	52,9	1,2	399,9	1,0	35,4	0,9	1,1
Royaume-Uni	2 500,7	20,9	1 891,2	7,7	932,0	21,0	5 323,9	13,0	682,8	17,0	0,8
Ensemble	11 915,0	100,0	24 522,6	100,0	4 445,8	100,0	40 883,4	100,0	4 020,2	100,0	1,0

En %                      29,1                      60,0                      10,9                      100,0

(1) Droits de douane + prélèvements agricoles + cotisations sucre – frais de perception.

(2) TVA + soldes TVA et ajustements des contributions financières + contributions financières adhésion.

(3) L'Espagne et l'Italie n'ont pas versé cette contribution en 1988.

Source : CE, 1989 b, et Economic Européenne, nov. 89.

rapports de force, celle de l'attachement de ces pays à la construction européenne et l'impact automatique de la plus grande ouverture de l'économie de ces pays qui les amène à payer plus de droits de douane.

Les discussions de marchands de tapis sur la répartition des charges de la troisième et la quatrième ressources, si elles étaient compréhensibles au départ du processus de construction de la CE, ne sont pas acceptables dans une Communauté intégrée. Il serait plus simple et plus juste de confondre ces deux ressources en une seule qui serait proportionnelle aux PIB ou aux PNB. Les Communautés ont déjà prévu l'évolution jusqu'en 1992 d'un plafond global (en pourcentage du PNB) pour encadrer les crédits de paiement : pourquoi ne pas en déduire un taux de prélèvement unique pour les contributions des Etats membres ?

## **11.2. LE FUTUR DES FINANCES PUBLIQUES COMMUNAUTAIRES**

En l'absence de transferts importants de compétences en matière de recettes à l'échelon communautaire, il s'est avéré de plus en plus difficile d'équilibrer le budget de la Communauté. L'attribution au niveau supranational de certaines compétences relevant à présent des Etats membres n'est, bien sûr, pas à l'ordre du jour et la nature même de l'exercice d'harmonisation fiscale le démontre amplement, puisqu'il s'agit de préserver le maximum de souveraineté nationale compatible, en la matière, avec l'intégration complète des marchés.

Plusieurs considérations pourraient cependant plaider pour un accroissement des ressources propres de la Communauté :

— La volonté de substituer aux contributions des Etats de véritables ressources fiscales propres, de manière à mieux sensibiliser les agents économiques privés aux activités communautaires, et pour mettre un terme aux revendications de « juste retour » et aux marchandages sordides entre gouvernements auxquels donne lieu le mécanisme actuel.

— La tendance à l'augmentation continue des dépenses communautaires dans ses domaines de compétences, notamment de l'aide aux pays et régions les plus pauvres de la

**CE. En dépit de la relative maîtrise de la croissance des dépenses d'intervention sur les marchés agricoles, il est peu probable que les dépenses globales de la Communauté se stabilisent à leur niveau actuel.**

— La volonté de transférer à l'échelon supranational certaines fonctions relevant actuellement des Etats membres. Un tel transfert n'est pas envisageable tant que des progrès vers une plus grande unification politique et un meilleur contrôle démocratique des décisions communautaires n'auront pas été accomplis. Mais le développement du rôle d'un exécutif européen n'est pas à exclure à un horizon plus lointain, les gouvernements nationaux étant alors amenés à renoncer à certaines de leurs fonctions. La théorie économique du fédéralisme suggère que les transferts de compétences en matière de dépenses devraient être fondés sur des critères de diffusion géographique des bénéfices des consommations collectives concernées. Les dépenses de redistribution et l'ensemble des prestations sociales sont, *a priori*, exclues de ce processus, de même que la plupart des consommations collectives actuellement fournies par les gouvernements nationaux : dans la mesure où la mobilité des personnes demeure faible, les Etats doivent demeurer les principaux fournisseurs de biens publics et les principaux ordonnateurs de la redistribution interpersonnelle. Mais certains biens publics, tels que la défense, certaines infrastructures favorisant la croissance économique de plusieurs régions ou la protection de l'environnement, ont des effets qui peuvent dépasser le cadre des frontières nationales. En outre, les procédures existantes de redistribution inter-régionales pourraient connaître un certain essor si des solidarités nouvelles se développaient.

— Le souci d'établir, à l'échelon communautaire, un instrument budgétaire à des fins de stabilisation conjoncturelle. On a déjà abordé dans le chapitre 3 les problèmes que risque de poser la coexistence d'une banque centrale européenne et de politiques budgétaires de stabilisation conjoncturelle, dans l'hypothèse où des progrès significatifs seraient prochainement accomplis sur la voie de l'union monétaire en Europe. Les propositions du rapport Delors, visant à instaurer des limites strictes sur les déficits des budgets nationaux, les risques de conflits d'objectifs entre autorités budgétaires nationales et les difficultés probables de la coordination entre une politique monétaire centralisée et des politiques budgétaires demeurant exclusivement de la compétence des gouvernements nationaux, sont autant d'arguments qui pourraient inciter au renforcement des compétences de la Communauté en matière de dépenses publiques, à condition, là encore, que la légitimité démocratique d'un gouvernement supranational soit renforcée.

Si un tel processus de transfert de compétences devait s'engager, il pourrait aboutir à une structure originale de gouvernement, qui différencierait des fédérations existantes par la taille relativement réduite de son gouvernement central (supranational). En 1977 déjà, le rapport MacDougall (CE, 1977) établissait la rationalité économique et suggérait la possibilité d'une telle évolution. Selon ce rapport, un gouvernement supranational dont la part des dépenses dans le PIB communautaire serait comprise entre 5 et 10 % (alors qu'elle se situe entre 20 et 25 % du PIB dans les fédérations existantes) pourrait être à même de fournir les principaux biens publics dont l'incidence des bénéfices déborde, par nature, le cadre des frontières des Etats membres et d'assumer un rôle actif de stabilisation conjoncturelle de l'activité économique de la Communauté, tout en laissant aux gouvernements des Etats membres les principales fonctions qu'ils remplissent actuellement et le soin de corriger les divergences des conjonctures économiques nationales. Toutefois, pour que le gouvernement communautaire puisse jouer un rôle actif de stabilisation, ce qui exige qu'il puisse faire fluctuer à des fins de stabilisation disons 2 % du PIB communautaire, il faudrait que ses dépenses et ses recettes propres ne soient pas cantonnées dans des domaines trop restreints et concernent l'ensemble des agents économiques. C'est loin d'être le cas actuellement ; ce n'est pas envisageable dans un avenir proche ; la concertation des politiques budgétaires nationales reste donc nécessaire.

Si le besoin de ressources propres de la Communauté se renforce dans l'avenir, quelles devraient être alors les sources de ces recettes publiques communautaires ? Elles continueraient, probablement, à être de deux types : d'une part, un système de transfert des ressources fiscales des Etats membres, dont nous avons vu qu'il serait souhaitable qu'il soit simplifié ; d'autre part, des recettes propres provenant d'impôts spécifiques collectés par la Communauté. S'appuyant sur la mobilité relative des différents biens et facteurs et sur la notion d'« effets externes », la théorie économique du fédéralisme suggère que trois impôts pourraient utilement être transférés à l'échelon communautaire :

— **L'impôt sur les bénéfices des sociétés.** Constatant que l'intégration des marchés accroît la mobilité géographique des unités de production ou celle des sièges sociaux, aboutissant à une certaine délocalisation des bénéfices fiscaux des sociétés, les Etats membres pourraient envisager de renoncer à tout ou partie de l'imposition des bénéfices à l'échelon national et de transférer cet impôt à l'échelon communautaire. Cette évolution, qui est proposée dans le rapport Padoa-Schioppa (CE, 1988), aurait l'avantage de contourner les difficultés inhérentes à l'harmonisation de l'IS qui ont été discutées dans le chapitre 7, tout en facilitant l'émergence d'un véritable droit fiscal européen et d'une réglementation commune des entreprises que le processus d'intégration des marchés

rendra, en tout état de cause, nécessaires. L'attribution de l'IS à l'échelon communautaire doterait le budget européen d'une ressource d'un montant non négligeable et très sensible aux fluctuations conjoncturelles, ce qui lui conférerait un rôle de stabilisateur automatique. Elle n'exclurait pas que les gouvernements nationaux prélèvent eux aussi un certain impôt sur les bénéfices des sociétés, comme le montre l'exemple des fédérations existantes <sup>2</sup>. Une telle attribution pose cependant trois problèmes :

— Quelle administration fiscale contrôlerait le versement de cet impôt ? Il paraît difficile d'imaginer que les entreprises dépendent d'une administration nationale pour certains impôts et communautaire pour d'autres.

— La très forte volatilité des montants prélevés par cet impôt rend difficile d'imaginer qu'il soit autre chose qu'une ressource d'appoint.

— Une partie de l'impôt sur les sociétés est reversée aux ménages sous la forme d'avoir fiscal. Si, comme il est souhaitable, cette pratique se généralise, plus un pays aura d'actionnaires, plus il financera la Communauté. Les pays auront donc intérêt à décourager la détention d'actions par leurs résidents.

— **L'impôt sur les revenus de placements mobiliers.** L'institution d'une imposition communautaire des revenus de placements mobiliers permettrait peut-être d'éviter que ces revenus soient totalement exonérés d'impôts en Europe. Si l'unification monétaire arrive à son terme, il faudra de toute façon unifier les règles fiscales applicables aux placements monétaires. Toutefois, outre qu'elle ne paraît guère probable dans l'immédiat, l'imposition pourrait poser un problème d'équité horizontale de la fiscalité des revenus, puisque l'imposition des revenus des autres sources — les revenus d'activité — demeurerait, par hypothèse, du ressort des Etats membres. Mais l'iniquité d'un prélèvement communautaire sur les revenus de placements, dont le taux ne pourrait être que faible, serait, à l'évidence, moindre que celle qui résulte de l'absence de tout prélèvement.

— **Les taxes sur les activités polluantes.** La pollution étant un phénomène qui, pour l'essentiel, ignore les frontières nationales, les autorités communautaires ont, peu à peu, assumé un rôle dominant dans le domaine des normes d'émission des produits

---

<sup>2</sup> On pourrait alors avoir recours, pour la répartition des bénéfices imposables entre Etats, à des formules fondées sur le chiffre d'affaires, l'emploi ..., comme il est indiqué dans le chapitre 3. Pour une description de l'expérience américaine, voir : McClure, 1989.

polluants. La théorie économique normative des externalités montre cependant qu'il est généralement optimal de taxer les pollueurs de manière proportionnelle aux quantités émises, ce qui incite les producteurs à intégrer dans leur calcul de coûts, le coût social de l'activité polluante. Cette taxe présente donc, selon l'analyse microéconomique, la particularité intéressante de pallier les défaillances du marché, réduisant les distorsions au lieu de les accroître. Dès lors, le transfert à l'échelon communautaire et la généralisation des taxes sur les activités polluantes pourraient permettre d'augmenter les ressources propres du budget communautaire sans accentuer le poids des autres formes de fiscalité, ni dépouiller les Etats membres de leurs recettes, étant donné la faible part actuelle de ces prélèvements dans les budgets nationaux. L'attribution à la Communauté de ces compétences fiscales pourrait, en outre, se révéler politiquement plus facile, tant vis-à-vis des autorités nationales que vis-à-vis de l'opinion.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CE, 1977 : *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, « Rapport MacDougall », Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1986 : *Efficacité, stabilité et équité*, « Rapport Padoa-Schioppa », Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1989 a : *Les finances publiques de la Communauté ; le budget européen après la réforme de 1988*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1989 b : *Vade-mecum budgétaire de la Communauté*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- MCCLURE JR, C. E., 1989 : « European Integration and Taxation of Corporate Income at Source: Lessons from the US », in M. Gammie and B. Robinson (eds. ) *Beyond 1992 A European Tax System*. Institute for Fiscal Studies Commentary n°. 13.

**CHAPITRE 12**  
**LA SITUATION ACTUELLE DES**  
**FINANCES PUBLIQUES**  
**DANS LES PAYS DE LA CE**

La récession de 1981-1982, au lendemain du second choc pétrolier, a aggravé dans tous les pays d'Europe le déséquilibre des finances publiques du fait de la baisse des recettes fiscales liée au ralentissement de l'activité et à la mise en œuvre, chez certains d'entre eux, de politiques de soutien de l'activité<sup>1</sup>. Les politiques de contrôle des agrégats monétaires, la contagion des taux d'intérêt américains, l'orientation anti-inflationniste des politiques monétaires, l'effet mécanique de la chute du taux d'inflation, la libéralisation financière et la concurrence qui en a résulté, ont eu pour conséquence une hausse générale des taux d'intérêt réels qui a entraîné le gonflement de la charge de la Dette publique. Le déficit des administrations des douze pays de la CE s'élevait en 1982 à 5,4 % du PIB de la Communauté (tableau 1). En 1988, suite à l'essor de l'activité, les rentrées d'impôts ont dépassé les prévisions ; le déficit budgétaire global s'est réduit à 3,4 % du PIB. Peut-on pour autant considérer que l'assainissement des finances publiques en Europe touche à son terme ?

**12.1. Déficit des administrations**  
(en % du PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RFA	2,9	3,7	3,3	2,5	2,9	1,1	1,3	1,8	2
France	0	1,9	2,8	3,1	2,8	2,9	2,7	2,0	1,3
Italie	8,5	11,6	11,4	10,7	11,6	12,5	11,5	10,5	10,1
Royaume-Uni	3,4	2,6	2,4	3,3	3,9	2,7	2,4	1,5	-0,8
Espagne	2,6	3,9	5,6	4,8	5,5	7,0	6,1	3,6	3,2
Pays-Bas	4	5,5	7,1	6,4	6,3	4,8	5,9	6,1	5,4
Belgique	9,2	13,1	11,3	11,7	9,5	8,9	9,0	7,2	7,0
Danemark	3,3	6,9	9,1	7,2	4,1	2	-3,4	-2,0	0,0
Grèce	2,9	10,9	7,6	8,1	9,9	13,5	11,1	11,1	15,3
Portugal	—	9,2	10,4	9,1	12,0	10,1	7,8	8,4	8,1
Irlande	12,2	13,3	13,9	11,9	9,7	12,1	11,8	9,9	3,9
CE	3,6	5,3	5,4	5,1	5,1	4,9	4,5	4,0	3,4

Source : OCDE

<sup>1</sup> Ce chapitre a bénéficié de la collaboration d'Henri Delessy.

## 12.1 Des déficits encore élevés.

La réponse doit être nuancée. Le Royaume-Uni et le Danemark ont actuellement des finances publiques en équilibre ou en excédent, d'autres pays comme la France, la RFA ou la Belgique ont sensiblement réduit leur déficit depuis le début de la décennie, tandis que les pays d'Europe du Sud, Grèce, Portugal et Italie sont toujours aux prises avec un déséquilibre massif de leurs finances publiques. Fait plus grave, les pays où le déficit est le plus élevé sont confrontés à une montée des charges de la dette qui tend à pérenniser le déficit, voire à l'aggraver. Le haut niveau des taux d'intérêt réels combiné à l'accumulation des déficits engendre une dynamique potentiellement explosive.

La dette des administrations, a augmenté depuis 1980 d'environ 15 points de PIB pour la moyenne des pays de la CE (tableau 2). Mais la hausse est bien plus forte pour les pays d'Europe du Sud ainsi que pour la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande où la hausse varie entre 30 et 50 points de PIB. Seul le Royaume-Uni, parti il est vrai d'un niveau de dette substantiel et qui a bénéficié de la manne pétrolière, a échappé à ce mouvement.

### 12.2. Dette nette des administrations

(en % du PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RFA	14,3	17,4	19,8	21,4	21,5	21,9	21,6	22,6	23,5
France	14,3	14,2	17,8	20,0	21,1	23,1	25,9	25,8	25,5
Italie	53,6	57,8	63,4	68,4	74,3	81,3	86,2	90,6	92,4
Royaume-Uni	47,5	46,7	45,8	46,2	47,6	46,6	45,8	43,4	38,4
Espagne	7,8	11,5	14,1	18,1	22,6	27,5	29,8	31,0	31,1
Pays-Bas	24,9	27,3	31,3	36,5	39,9	43,0	46,2	52,1	55,4
Belgique	69,3	83,6	92,6	103,7	108,8	112,5	116,8	121,8	124,5
Danemark *	33,5	49,6	53,0	62,6	67,0	65,7	59,5	57,2	56,1
Grèce *	27,7	32,8	36,1	41,2	49,5	57,9	58,3	63,3	71,5
Irlande	78	63,5	92,3	104,6	112,8	118,1	134,3	137,2	137,6
CE	27,8	30,3	33,3	36,2	38,5	40,6	42,1	43,2	43,2

\* Dette brute

Source : OCDE

Cette forte augmentation du rapport Dette/PIB tient bien sûr à l'accumulation des déficits. Mais elle s'explique aussi par le ralentissement de la croissance nominale du PIB

dû à la faible croissance réelle et à la désinflation des années quatre-vingt : entre les deux chocs pétroliers la hausse du PIB nominal de la CE est de 14 % l'an ; en 1988, en dépit du regain de croissance, elle n'est plus que de 8 %. L'érosion de la dette est moindre, ce qui contribue notablement à faire grimper le ratio d'endettement.

L'accumulation de la dette provoque un accroissement des charges d'intérêts qui atteignent 8 % du PIB en Italie et 10 % en Belgique. A objectif donné de déficit public, des charges d'intérêts croissantes évincent progressivement les autres dépenses publiques, d'autant plus que les gouvernements engagés dans des politiques d'offre répugnent à augmenter les impôts. Les politiques budgétaires perdent alors toute marge de manœuvre et ne visent plus qu'à contenir ou à comprimer les dépenses hors intérêts. Aussi dans plusieurs pays, le déficit des administrations recouvre-t-il en fait depuis quelques années un excédent hors intérêts nets, dit excédent primaire ( tableau 3). C'est le cas pour la RFA, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Danemark et l'Irlande. Cet excédent est-il suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement public, voire le faire baisser ?

### 12.3 Déficit primaire des administrations

(en % du PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RFA	1,6	2,1	1,3	0,3	-0,4	-1,1	-1,0	-0,5	-0,3
France	-0,8	0,7	1,6	1,4	0,9	0,8	0,6	-0,1	-0,7
Italie	-3,9	6,1	4,8	3,7	4,1	5,1	3,7	3,0	2,5
Royaume-Uni	-0,3	-0,8	-0,8	0,2	0,5	-0,5	-0,7	-1,3	-3,3
Espagne	2,4	3,6	5,3	4,2	4,1	4,5	3,0	0,8	0,4
Pays-Bas	1,4	2,1	2,9	1,7	1,4	-0,4	0,7	1,1	0,4
Belgique	4,0	6,2	3,0	3,2	0,6	-0,8	-1,2	-2,5	-2,4
Danemark	2,8	5,1	6,5	2,9	-1,7	-4,1	-8,6	-6,7	-4,3
Grèce	0,5	7,7	5,0	4,4	5,4	8,2	5,4	4,1	7,2
Irlande	8,4	8,3	7,7	5,6	2,9	4,3	3,8	2,1	-2,8
CE	1,5	2,4	2,2	1,7	1,3	1,0	0,5	0,8	-0,3

Source : OCDE

### 12.2 Stabiliser la Dette publique ?

Lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB en valeur, le ratio Dette/PIB ne peut être stabilisé que si le solde des administrations hors intérêts est

positif (voir encadré). De plus, cet excédent primaire doit être d'autant plus substantiel que la dette a déjà atteint un niveau élevé. En effet si  $d$  est le niveau du rapport dette nette sur PIB que l'on ne veut pas dépasser,  $r$  et  $g$  respectivement le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB en valeur, l'excédent primaire rapporté au PIB doit être égal à  $d(r-g)$ . Ainsi, pour une dette égale à 50 % du PIB et un écart de 2 points entre  $r$  et  $g$ , l'excédent requis est de 1 point de PIB.

Or, pour la quasi-totalité des pays de la Communauté, les taux d'intérêt réels ont été supérieurs à 4 % en moyenne de 1985 à 1988 (tableau 4). Seuls font exception, la Grèce et le Portugal où sévit encore une forte inflation et où les taux d'intérêt réels, restés longtemps négatifs, demeurent plus faibles qu'ailleurs. Pour les autres, ce taux s'étage de 4 % en RFA, 4,5 en Italie et au Royaume-Uni, 5 en France à 6 pour les Pays-Bas et le Danemark et même 7 pour l'Irlande.

#### 12.4. Taux d'intérêt réels à long terme

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RFA	3,7	6,4	4,6	4,6	5,8	4,7	2,8	3,7	4,6
France	1,7	4,4	3,9	3,9	5	5,2	3,7	6,4	5,7
Italie	-4,5	2,1	4,7	2,7	4,8	4,2	2,5	4,8	5,3
Royaume-Uni	-5,8	3,3	5,1	5,6	6,5	4,6	6,3	4,6	2,8
Espagne	1,8	2,8	-1,1	5,3	5,6	4,7	0,5	6,9	6,2
Pays-Bas	5,0	6,7	4,5	6,9	6,8	5,6	5,7	7,4	4,7
Belgique	8,4	8,9	6,3	5,9	7	5,1	4,2	5,9	6,7
Danemark	10,5	9,2	9,9	6,8	8,3	6,3	5,6	6,9	5,7
Grèce	-0,6	-2,2	-9,7	-0,9	-1,8	-2,0	-3,2	1,5	3,4
Portugal	—	—	—	—	—	3,7	0,0	3,3	2,6
Irlande	0,7	-0,1	1,8	3,5	6,9	7,7	5,5	8,8	7,2
CE	0	4,2	4,0	4,2	5,2	4,5	3,4	5,1	5,0

Source : OCDE

Supposons que le taux d'intérêt réel soit maintenu en RFA dans une fourchette de 4 à 4,5 points, c'est-à-dire près de son niveau moyen des années quatre-vingt. Dans l'hypothèse d'une stabilité des changes à l'intérieur du SME et d'une convergence des taux d'inflation, on peut espérer que la prime de risque consentie par les pays autres que la RFA soit limitée à 0,5 point. La même hypothèse sera faite pour le Royaume-Uni, bien que la livre n'appartienne pas au SME. Prenons comme taux de croissance de référence le

taux de 3 % qui serait atteint en Europe, d'ici 1993, d'après les projections les plus récentes, sauf en Espagne et au Portugal où il pourrait atteindre 3,5 %. L'écart entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance serait alors compris entre 1 % et 1,5 % pour la RFA, et entre 1,5 % et 2 % pour les autres pays d'Europe. La multiplication de cet écart par le niveau de la dette nette en 1988 donne un ordre de grandeur de l'excédent primaire requis pour stabiliser le ratio d'endettement (tableau 5).

On peut alors distinguer trois groupes de pays :

— le Royaume-Uni et le Danemark où l'assainissement budgétaire est allé au delà de l'excédent primaire requis pour stabiliser le ratio d'endettement. Ces pays connaissent actuellement une baisse relative de leur endettement.

— la RFA, la France, l'Irlande et la Belgique, pays pour lesquels excédent primaire effectif et excédent requis coïncident à peu près.

#### 12.5. Solde budgétaire primaire effectif et solde primaire requis

	Solde primaire effectif en 1988	Solde primaire requis
France	0,7	0,4 0,5
Italie	- 2,5	1,6 2,0
Royaume-Uni	3,3	0,6 0,8
Espagne	- 0,4	0,3 0,5
Pays-Bas	- 0,4	0,9 1,2
Belgique	2,4	1,9 2,5
Danemark	4,3	0,9 1,2
RFA	0,3	0,2 0,3
Grèce	- 7,2	0,7 1,1
Irlande	2,8	1,4 2,1

Source : Calculs CEPIL-OFCE.

— les Pays-Bas et surtout l'Italie, et la Grèce qui ont encore un effort à fournir en vue de stabiliser le ratio d'endettement public.

L'Espagne est dans une situation intermédiaire à celle des deux derniers groupes dans la mesure où le niveau faible de son endettement public et le rythme élevé de sa croissance limitent, moins d'un point de PIB l'ajustement nécessaire. Dans le cas de

**l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande et de la Grèce, la stabilisation du ratio d'endettement est un objectif modeste car, pour ces pays, c'est plutôt une baisse du ratio d'endettement qui serait nécessaire pour redonner à moyen et long terme quelques marges de manœuvre à la politique budgétaire.**

Trois pays ont connu ces dernières années une réduction spectaculaire de leur déficit public : la réduction du déficit public primaire a été de 10 points de PIB au Danemark, de 9 points en Belgique, de 8 points en Irlande (si on y corrige l'excédent primaire exceptionnel de 1988 de 3 points de PIB dus aux effets transitoires d'une amnistie fiscale). Cela a nécessité une rigueur budgétaire drastique : l'emploi public a reculé en Irlande (de 10 % entre 1982 et 1988) et au Danemark. Les dépenses en capital des administrations ont été amputées (de 20 % en valeur entre 1981 et 1985 en Belgique). Les transferts sociaux ont été comprimés et les subventions aux entreprises réduites. Du côté des recettes, les tarifs publics ont été augmentés et la pression fiscale accrue : le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 3 points en Belgique, de 7 en Irlande, de 10 au Danemark. Le coût de cet assainissement a été élevé : le PIB danois a reculé en 1987 et 1988 ; le PIB irlandais était en 1986 inférieur à 1 % à celui de 1982 ; le taux de chômage est passé de 7 à 17 %. Cependant, ces économies très ouvertes ont pu profiter de l'expansion du commerce mondial (en particulier de l'expansion anglaise pour l'Irlande) pour amortir les effets de l'ajustement interne.

Même s'il influence directement ou indirectement les politiques budgétaires récentes, l'objectif de stabilisation du ratio Dette publique sur PIB a plusieurs limites dont il faut être conscient : on ne connaît pas la valeur optimale du ratio de la Dette publique au PIB, donc un pays où la Dette publique est initialement très faible peut pratiquer, si nécessaire, une politique de déficit public et ne doit pas s'inquiéter outre-mesure de voir son ratio de Dette publique se dégrader. Les niveaux de croissance et de taux d'intérêt réel à long terme sont relativement difficiles à prévoir et ne sont pas indépendants de la politique économique suivie : pour résoudre le problème de la Dette publique ne faudrait-il pas essayer de faire baisser les taux d'intérêt réels et augmenter le taux de croissance ? La dette des entreprises compte autant que celle de l'Etat et il n'est pas de bonne politique d'augmenter la première pour alléger la seconde. Enfin suivre à court terme une règle de stabilisation du ratio Dette publique sur PIB aurait des effets conjoncturels catastrophiques : un pays dont le PIB diminuerait pour des raisons conjoncturelles serait tenu de diminuer ses dépenses de façon non seulement à compenser la chute des recettes fiscales due à la moindre activité mais aussi à compenser la dégradation *ex-ante* du ratio Dette publique sur PIB ; cela accentuerait fortement la chute de l'activité.

Cependant, l'accent mis actuellement dans la définition des politiques économiques sur l'importance de limiter le poids de la Dette publique amène à penser qu'à l'exception du Royaume-Uni, de la France et de la RFA, les politiques budgétaires en Europe resteront fortement contraintes par cet objectif au cours des prochaines années. Pour la plupart des pays de la CE, l'harmonisation fiscale ne peut se concevoir que dans une perspective de hausse des recettes fiscales.

Par contre, dans la plupart des pays d'Europe, mis à part le Danemark, les entreprises ont retrouvé, après chocs et contre-chocs pétroliers, une situation comparable en ce qui concerne le partage de la valeur ajoutée à celle qui était la leur avant 1973. Il n'y a pas donc lieu *a priori* d'envisager que l'harmonisation fiscale puisse être une occasion pour effectuer des transferts favorables aux entreprises au détriment des ménages.

### 12.6 : Part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises

Moyenne annuelle

	Jusqu'en 1973	1974/ 1979	1980/ 1984	1985/ 1987	1988
Etats-Unis	40,6	40,1	40,0	40,4	39,8
Japon	55,6	46,1	44,7	44,6	43,8
RFA	45,2	41,6	42,2	45,2	46,1
France	49,9	44,5	42,8	46,4	48,2
Italie	62,1	55,6	56,7	58,1	57,9
Royaume-Uni	37,3	36,5	38,9	41,5	41,2
Belgique	47,0	41,5	41,7	45,3	46,9
Danemark	45,6	43,2	43,9	43,3	40,7
Pays - Bas	43,0	41,0	44,1	47,5	46,8
Espagne	54,6	49,9	52,7	56,3	55,8

### 12.3 La situation de la RFA.

C'est sans doute en RFA que la probabilité d'un changement important des tendances dans la gestion des finances publiques sont les plus importantes aujourd'hui.

Le problème posé par l'intégration économique des territoires de la RDA au sein de l'économie ouest-allemande est en effet considérable. Il nécessite dans tous les cas de figure un transfert public massif vers cette zone. En effet, la différence de développement des deux économies est telle que Bonn doit impérativement réunir plusieurs conditions pour la réussite de ce processus.

Premièrement, il doit favoriser un afflux massif de capitaux de l'Ouest à l'Est. Pour cela la rénovation rapide et la modernisation des infrastructures est-allemandes (routes, télécommunications...) est primordiale : sans ces travaux d'urgence, les entreprises occidentales n'investiront pas suffisamment en RDA.

Ensuite l'État doit stopper le courant d'immigration d'Est en Ouest. Les «Übersiedler» sont de plus en plus mal acceptés en RFA ; leur départ désorganise complètement la production à l'Est et de plus ils coûtent très chers à l'aide sociale ouest-allemande. Il faut déjà accueillir les Allemands de souche des pays de l'Est qui continueront à affluer à raison de plusieurs centaines de mille par an. Pour assurer un niveau de vie acceptable à la population est-allemande et stopper l'émigration, même avec une unification monétaire sur la base d'une conversion des mark-est en DM de un pour un, il faudra financer des prestations sociales (retraite, famille...), réformer le système fiscal en vigueur afin de limiter le poids des impôts dans le budget des ménages. Enfin, pour éviter la faillite générale des entreprises est-allemandes qui, même avec des salaires inférieurs de moitié à ceux de la RFA ; auront du mal à supporter la concurrence des méthodes et des produits occidentaux, il faudra également leur apporter des aides.

Bien que des chiffrages précis soient encore aujourd'hui difficiles, les montants en cause pour l'ensemble de ces mesures pourraient se situer dans une fourchette comprise entre 60 et 80 milliards de DM par an. On peut penser que le supplément de croissance provoqué par la réunification apporterait des recettes budgétaires nouvelles et que l'effet sur les finances publiques ira en s'amenuisant si le processus d'intégration réussit. Néanmoins ces dépenses, qui représentent de 2,5 % à 3,3 % du PIB de la RFA, pourraient remettre en cause sérieusement pour les prochaines années l'orthodoxie qui a caractérisé la politique budgétaire allemande des années quatre vingt.

A moins que de nouvelles ressources ne soient dégagées pour financer cette aide à l'Est. On peut penser que les projets de réforme de la fiscalité des entreprises, notamment de la taxe professionnelle, seront reportés. Certains pensent que le relèvement des taux de TVA qui sont, on l'a vu dans le chapitre 8, en dessous des moyennes communautaires et en bas de la fourchette proposée par la Commission, serait une mesure fort à propos dans

la situation présente : ce serait apparaître bon européen tout en travaillant pour la Grande Allemagne. Mais les effets sur les prix d'une telle mesure ne seront tolérables pour la Bundesbank que si le processus d'intégration ne ravive pas les tensions inflationnistes. De plus elle risque de relancer les difficultés qui s'étaient déjà manifestées sur le plan des négociations salariales en 1989 lorsque l'État avait relevé la TVA et certaines accises. En tout cas, les projets de diminution de la fiscalité sont reportés et on peut penser que le déficit allemand va augmenter sensiblement dans les années qui viennent.

**Encadré**

*De la dynamique de la Dette publique*

Soit  $D_t$  l'encours de la dette nette à l'instant  $t$ ,  $S_t$  le déficit hors intérêts des administrations,  $r_t$  le taux d'intérêt sur l'encours de dette ; l'accroissement de la dette nette vaut :

$$D_t = D_{t-1} + S_t + r_t D_{t-1}$$

Si l'on divise les deux membres de cette équation par le PIB, noté  $Y_t$ , on obtient en notant par des minuscules le rapport des différentes grandeurs au PIB, :

$$d_t = d_{t-1} \frac{Y_{t-1}}{Y_t} + s_t + r_t d_{t-1} \frac{Y_{t-1}}{Y_t}$$

Soit  $g_t$  le taux de croissance du PIB nominal. Cette dernière relation devient :

$$d_t = d_{t-1} \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} + s_t$$

Supposons  $r_t$ ,  $g_t$ ,  $s_t$  constants, notés respectivement  $r$ ,  $g$  et  $s$ . Appelons enfin  $d_0$  le niveau initial du ratio d'endettement.

Si le taux d'intérêt nominal est inférieur au taux de croissance du PIB en valeur, le ratio d'endettement tend vers une limite égale à  $\frac{(1+g)s}{g-r}$

Dans le cas contraire, qui correspond à la situation actuelle en Europe, la dynamique de la dette est explosive :

— si  $s$  est supérieur à  $d_0 (g-r)$ , la dette nette augmente indéfiniment en part du PIB.

— si  $s$  est inférieur à  $d_0 (g-r)$ , la dette nette se contracte indéfiniment .

La stabilité du ratio d'endettement ne peut être assurée que pour  $s$  égal à  $d_0 (g-r)$ , ce qui signifie un excédent hors charges d'intérêt puisque  $g - r$  est négatif.

**CHAPITRE 13**  
**LES RÉFORMES FISCALES**  
**DANS LES GRANDS PAYS DE L'OCDE**

Au cours des années quatre-vingt, la plupart des grands pays de l'OCDE — les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, la RFA... — ont mis en œuvre des réformes fiscales majeures. Outre l'extension du recours à la TVA (augmentation substantielle au Royaume-Uni en 1979, hausse en RFA en 1989, introduction de la TVA au Japon en 1989), les réformes ont, pour l'essentiel, concerné les impôts directs, et singulièrement l'impôt sur le revenu des personnes dont les caractéristiques s'en sont trouvées, dans plusieurs cas, radicalement transformées. En dépit de la grande hétérogénéité qui demeure à l'intérieur de l'OCDE — et des Communautés européennes mêmes — quant à la structure des prélèvements obligatoires <sup>1</sup>, il existe une similitude remarquable dans les inspirations et les orientations générales de ces réformes <sup>2</sup>.

### **13.1. LA PROBLÉMATIQUE COMMUNE DES RÉFORMES**

Les objectifs premiers de toutes les réformes fiscales récentes étaient de rétablir une plus grande neutralité économique de la structure des prélèvements, de limiter les distorsions naissant d'une progressivité des taux d'imposition jugée excessive dans les tranches les plus élevées de l'IR, et de simplifier des codes fiscaux devenus, au fil des ans, extrêmement compliqués. Dans la plupart des cas, ces réformes ne visaient pas une réduction substantielle des prélèvements obligatoires, mais une stabilisation de leur part dans le PIB et une refonte de leur structure <sup>3</sup>.

#### **13.1.1. Les motivations**

Les années soixante-dix ont été marquées, un peu partout, par une croissance extrêmement rapide de la part de l'Etat dans l'économie, qu'elle soit évaluée par le poids des dépenses publiques dans le PIB ou par un indicateur de pression fiscale globale telle que la part des prélèvements obligatoires dans le revenu national. En effet, tandis que les dépenses publiques, de transfert pour l'essentiel, augmentaient rapidement du fait de la « crise », les impôts directs connaissaient une progression soutenue qu'alimentait souvent la non indexation des barèmes en situation d'inflation. La volonté de stabiliser, voire de réduire, la part des prélèvements obligatoires — et des dépenses publiques,

---

<sup>1</sup> Voir chapitre 1.

<sup>2</sup> Voir : OCDE, 1987 ; Hagemann, Jones et Montador, 1988 ; OCDE, 1989.

<sup>3</sup> Cf Le Cacheux, 1985 et 1989.

puisque la réticence au déficit budgétaire se renforçait simultanément — dans le PIB a, sans nul doute, représenté l'un des facteurs déterminants de la vague de réformes fiscales amorcée, en particulier dans les pays anglo-saxons au début des années quatre-vingt.

Pourtant il est apparu très rapidement que la réduction des dépenses publiques était à la fois malaisée et, dans une certaine mesure, mal tolérée par l'opinion. Tout le monde s'accorde, certes, à souhaiter qu'un service public efficace et la recherche d'économies dans son fonctionnement est l'un des thèmes politiques les plus porteurs. Mais au-delà, il ne semble pas que la volonté de contenir la croissance du secteur public corresponde à une désaffection à l'égard des consommations collectives ; or le maintien des niveaux existants exige que les dépenses ne soient pas amputées, qu'il s'agisse de l'acquisition par les administrations de biens et services marchands, ou de la rémunération des fonctionnaires que l'on peut laisser stagner indéfiniment. De même toute réduction des dépenses d'investissement public — parmi lesquelles il convient d'inclure, outre les infrastructures et la maintenance du patrimoine public, l'éducation, investissement en capital humain — risquerait de compromettre l'avenir.

Ne restent donc que les dépenses de transfert, élément majeur de tous les budgets des pays développés, qui pose le problème plus général des fonctions redistributives de l'Etat. Celles-ci répondent, en réalité, à au moins trois motivations bien distinctes : le souci de solidarité — ou encore de « justice » dans le sens proposé par le philosophe américain John Rawls (1971)— est sans doute le plus souvent cité, mais il est souvent dominé soit par un motif de type assurance collective (qui caractérise, pour l'essentiel, le fonctionnement de la Sécurité sociale, des assurances chômage et des systèmes de retraite par répartition), soit par un désir d'incitation (qui inspire, par exemple, la politique familiale). Ces deux dernières fonctions des dépenses dites de transfert correspondent, pour une part, à des choix politiques sur lesquels existe probablement un large consensus ; elles sont, en outre, aisément justifiables par des arguments mettant en évidence l'imperfection ou même l'inexistence de marchés privés qui puissent remplir ces rôles de manière satisfaisante.

En revanche, la motivation redistributive « pure », c'est-à-dire le souci de la justice dans la répartition finale des revenus a connu une perte de faveur certaine dans la hiérarchie des objectifs des politiques fiscales de la plupart des pays. Les raisons de cette défaveur sont multiples, et il faut sans doute ne pas mésestimer l'influence d'une version extrême du libéralisme économique qui voit dans toute forme d'interférence de l'Etat avec les résultats des mécanismes de marché un mal en soi. De plus, la tolérance des sociétés

occidentales à l'égard de l'inégalité des revenus s'est probablement renforcée, si l'on en juge par l'importante déformation de la répartition des revenus primaires qui a été acceptée depuis le début de la décennie. Mais à cela s'ajoute la prise de conscience assez générale de l'existence d'un arbitrage entre équité et efficience économique, arbitrage dont les termes sont peut-être moins favorables que ne l'imaginaient les défenseurs de la redistribution par l'Etat dans les années soixante et soixante-dix.

### **13.1.2. La difficulté politique des réformes fiscales**

Lorsqu'elle ne vise pas une réduction sensible des prélèvements obligatoires, mais une refonte de leur structure, une réforme fiscale globale risque de se heurter à des obstacles politiques plus ou moins difficiles à surmonter selon les circonstances initiales. La réforme opère en effet une redistribution de la charge fiscale entre les contribuables et constitue, à court terme en tout cas, un « jeu à somme nulle », s'il s'agit de maintenir à peu près constantes les recettes totales. Même si la majorité des contribuables y gagne, ces gains sont généralement diffus, et d'un montant relativement faible comparé aux pertes qu'occasionne la remise en cause de certains avantages acquis. Dès lors, les oppositions auront tendance à se manifester de manière virulente, alors qu'il sera difficile de mobiliser le soutien des contribuables qui profitent de la refonte du système.

## **13.2. IR : ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE ET MOINDRE PROGRESSIVITÉ DES BARÈMES**

Les grandes réformes fiscales ont avant tout concerné les caractéristiques de l'imposition des revenus des personnes opérée par le gouvernement central : cotisations sociales et impôts locaux n'ont pas été affectés par les réformes <sup>4</sup>. Celles-ci visaient trois buts distincts : simplifier les codes fiscaux, encombrés, au fil des années, par les scories accumulées de retouches successives ; rétablir une certaine neutralité et équité dans le traitement des revenus provenant de sources différentes, en limitant le plus possible le recours aux incitations fiscales — singulièrement en matière d'épargne des ménages ; amoindrir la progressivité des barèmes — devenue très aiguë dans la plupart des pays

---

<sup>4</sup> A l'exception notable du Royaume-Uni, où le gouvernement Thatcher vient d'imposer une réforme radicale de la fiscalité locale, qui remplace la quasi totalité des impôts existants par une capitation (impôt forfaitaire par tête), frappant tous les citoyens majeurs sans lien avec leur capacité contributive. Voir chapitre 10.

concernés au cours des années soixante-dix — dans le souci de réduire les distorsions dans les incitations au travail et à l'épargne qu'introduit inévitablement toute fiscalité graduelle (proportionnelle ou progressive).

C'est de l'ampleur des conséquences de telles distorsions sur les choix des individus en matière d'activités procurant des revenus imposables, travail ou épargne, que dépendent les termes de l'arbitrage entre efficacité et « justice ». Le caractère dissuasif de l'imposition progressive a été popularisé, au début de la décennie, par la « courbe de Laffer » et les théories dites de « l'économie de l'offre », qui inspirèrent la première vague de réductions d'impôts mises en œuvre par l'administration Reagan en 1981-82. Si le creusement du déficit fédéral américain à la suite de cette première expérimentation de l'« économie de l'offre » a quelque peu discrédité cette thèse extrême, il n'a pas véritablement remis en cause le bien-fondé du raisonnement néo-classique dont elle n'est qu'une caricature. Ne pas décourager, au profit d'activités non marchandes, voire de « travail au noir », les activités productrices de revenus imposables en les pénalisant par des taux marginaux d'imposition excessifs : telle est bien l'orientation commune de ces réformes. Aussi les taux maximums d'imposition ont-ils considérablement abaissés dans tous les pays qui ont entrepris une réforme fiscale : de 75 % à 33 % aux Etats-Unis, de 83 % à 40 % au Royaume-Uni, de 56 % à 53 % en RFA, ... En outre, le rythme de progressivité de l'imposition dans les tranches médianes de revenus a été amoindri et le nombre des tranches fortement réduit (de 25 à 3, dans le cas américain !).

Le souci d'une plus grande neutralité et d'une meilleure équité a d'autre part incité les gouvernements à éliminer une bonne partie des déductibilités existantes et à remettre en cause nombre des régimes spécifiques à certaines catégories de revenus, en particulier les revenus de placements. Ainsi, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la plupart des revenus d'intérêt et la totalité des plus-values réalisées sur cession d'actifs financiers sont-ils, à présent, imposables selon le régime fiscal de droit commun. Le Japon et la RFA<sup>5</sup> ont, de même, sévèrement limité les privilèges dont jouissaient les revenus de plusieurs types de placements. La tendance n'est donc pas à la défiscalisation des revenus d'épargne, même s'il est vrai que les non résidents bénéficient, dans tous ces pays, d'un régime de faveur.

---

<sup>5</sup> Rappelons toutefois que l'évasion fiscale sur les revenus de placements des ménages est, dans ce pays considérable, en raison de l'absence d'obligation de déclaration par les banques et intermédiaires financiers des revenus d'intérêt versés.

Globalement, élargissement de l'assiette et moindre progressivité des barèmes de l'IR ont, sans doute, permis de simplifier considérablement les codes fiscaux et de rétablir une plus grande neutralité de la fiscalité. Mais, en contrepartie, ces changements traduisent une modification de la nature de la redistribution, qui pèse moins sur les tranches de revenu les plus élevées, et un recul marqué du rôle tutélaire de l'Etat, avec l'abandon de nombreuses mesures incitatives.

### 13.3. L'IS : BAISSÉ DES TAUX ET SUPPRESSION DES INCITATIONS

En matière d'imposition des bénéfiques des sociétés, c'est moins la volonté de réduire le montant des prélèvements directs que celle de rétablir une certaine neutralité, en supprimant des incitations, qui caractérise l'orientation de la plupart des réformes fiscales. Pour cet impôt également, les taux ont été généralement abaissés et l'assiette élargie.

Les incitations fiscales à l'investissement avaient eu tendance à se multiplier dans tous les pays au cours des années soixante-dix : en période de croissance ralentie, ces incitations étaient apparues comme un moyen de stimuler l'accumulation du capital et de mettre en œuvre des relances par l'investissement. Manipulations des règles de l'amortissement fiscal et crédits d'impôt pour l'investissement avaient proliféré, au point qu'au début des années quatre-vingt le taux effectif d'imposition de certaines catégories de biens d'investissement était devenu négatif dans certains pays — notamment au Royaume-Uni, avec les possibilités d'amortissement à 100 % dès la première année, et aux Etats-Unis à la suite du *Economic Recovery Tax Act (ERTA)* de 1981 <sup>6</sup>.

Or plusieurs études empiriques ont montré que les incitations fiscales à l'investissement n'avaient, apparemment, que peu d'effet à long terme sur le volume de l'investissement <sup>7</sup>. Dans le même temps, ces incitations différenciées introduisaient des distorsions importantes dans l'affectation du capital entre les branches et entre les diverses catégories de biens d'investissement.

Les systèmes d'imposition des bénéfiques des sociétés qui ont résulté des réformes fiscales comportent, généralement, la disparition des crédits d'impôt pour investissement

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple : Gubian, Guillaumat-Taillet et Le Cacheux, 1986.

<sup>7</sup> Pour le cas français, voir, notamment : Avory-Dovi et Maet, 1987.

et un allongement substantiel des durées de vie fiscale des équipements, ce qui tend à rapprocher les règles de l'amortissement fiscal de la réalité de l'amortissement économique. L'assiette de l'IS s'en est trouvée élargie, tandis que les taux d'imposition étaient abaissés. Globalement, les prélèvements sur les bénéfices n'ont pas été réduits<sup>8</sup>, mais sont devenus plus neutres en matière d'affectation du capital investi.

#### 13.4. AVANTAGES ET DIFFICULTÉS D'UNE RÉFORME FISCALE GLOBALE

La France a, à ce jour, échappé à la contagion des réformes fiscales globales. Certes des retouches, parfois sensibles, sont apportées chaque année aux différents régimes existants. L'on y perçoit le souci de réduire la pression fiscale sur l'ensemble de l'économie et sur certaines catégories de revenus. Tour à tour, la fiscalité de l'épargne, celle des bénéfices des entreprises, la TVA — dans le but affiché de l'harmoniser avec celle de nos partenaires européens —, certaines fiscalités spécifiques ..., font l'objet d'allègements ponctuels. Mais l'on risque, en procédant de la sorte, de perdre de vue la cohérence globale souhaitable de la fiscalité et d'aggraver, par des ajouts successifs, la complexité déjà considérable des divers régimes. Les réformes fiscales ont cette double vertu qu'elles « rajeunissent » le code fiscal, en élagant la profusion de régimes particuliers et de faveurs spécifiques qui tendent naturellement à proliférer au fil des ans, et qu'elles permettent de se conformer, dans la phase initiale de discussion du moins, à un projet d'ensemble cohérent, même s'il est vrai que les nécessités du consensus politique édulcorent parfois en chemin la pureté du dessein originel.

L'imposition directe des revenus des personnes, qui a constitué partout le principal objet des réformes, souffre en France de maux bien connus : en dépit d'un barème très progressif, son rendement est relativement faible, en raison de l'importance des exonérations — qui font que plus de la moitié de foyers fiscaux échappent à tout impôt sur leurs revenus — et du grand nombre de mesures incitatives qu'il comporte. Tant du point de vue de l'efficience que de celui de la justice distributive, il convient sans doute de considérer que les cotisations sociales des salariés sont partie intégrante de la fiscalité des revenus, auquel cas le régime de prélèvements directs dans son ensemble apparaît sensiblement moins progressif, et son rendement plus substantiel. Mais ce régime semble

---

<sup>8</sup> Leur montant a même augmenté aux Etats-Unis, ce qui n'apparaît pas sur le tableau synthétique de la fiche consacrée à ce pays, qui concerne 1987, année de transition et de mise en application progressive de la réforme.

à la fois excessivement progressif, dans la perspective de l'efficacité, et relativement peu efficace, en termes de redistribution des revenus. Il est probablement possible d'en améliorer les performances selon ces deux critères, en s'efforçant de concilier, à l'exemple des nouvelles fiscalités étrangères, une progressivité *moyenne* suffisante et une moindre progressivité *marginale*, pas seulement au sommet mais sur l'ensemble du barème.

Par ailleurs, la multitude d'exonérations et d'incitations spécifiques qui caractérise le système en vigueur ampute singulièrement l'assiette de l'impôt, tout en risquant, du fait de sa complexité même, de ne pas produire les résultats escomptés. La neutralité du régime fiscal n'est pas nécessairement souhaitable et il se peut que le gouvernement soit fondé à tenter d'influencer, par des mesures fiscales spécifiques, les comportements des contribuables en matière de choix familiaux, d'épargne, de placements, etc. Mais il convient de s'assurer que les effets sont suffisants pour justifier les pertes de recettes consenties et les coûts qu'engendrent, pour les contribuables et pour l'administration fiscale, la complexité du système. Et qu'en outre ces encouragements ne compromettent pas la réalisation des autres objectifs de la fiscalité, singulièrement l'instauration d'une structure de revenus après impôts plus « juste ».

La principale difficulté qui fait obstacle à une réforme globale des prélèvements directs en France tient à la multiplicité des objectifs poursuivis par la structure actuelle de l'impôt sur le revenu : volonté redistributive et politique familiale conjuguent leurs effets pour rendre l'assiette de l'IR particulièrement étroite. De plus, la tendance à l'exonération des revenus de placements des ménages contribue à la rétrécir encore davantage. Dans ces conditions, une extension de l'assiette ne serait possible qu'en remettant en cause des avantages acquis. Il n'est donc pas certain qu'une telle réforme puisse, comme c'était le cas à l'étranger, profiter un peu au plus grand nombre tout en accroissant la charge fiscale d'une minorité. Sauf à inclure les cotisations sociales salariés dans une refonte globale des prélèvements directs sur les revenus des ménages, les recettes étrangères ne sont guère applicables à la situation française. Mais les retouches successives apportées au système en vigueur risquent d'apparaître bien injustes au plus grand nombre, puisqu'elles n'aboutissent qu'à réduire l'imposition des revenus les plus élevés.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

GUBBIAN A., F. GUILLAUMAT-TAILLIET et J. LE CACHEUX, 1986 : « Fiscalité des entreprises et décision d'investissement », *Revue de l'OFCE*, n° 16, juillet.

HAGEMAN R. P., B. R. JONES et R. B. MONTADOR, 1988 : « Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : motifs contraintes et mise en œuvre », *Revue économique de l'OCDE*, n° 10, printemps.

LE CACHEUX J., 1985 : « Le projet de réforme fiscale américain : simplifier sans réduire », *Lettre de l'OFCE*, n°30, mercredi 25 décembre.

LE CACHEUX J., 1989 : « L'ère des réformes fiscales », *Lettre de l'OFCE*, n° 67, vendredi 29 septembre.

MUET P.-A. et S. AVOUYI-DOVI, 1987 : « L'effet des incitations fiscales sur l'investissement », *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.

OCDE, 1987 : *La fiscalité dans les pays développés*, Paris .

OCDE, 1989 : *Economies en transition — L'ajustement structurel dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

RAWLS J., 1971 : *A Theory of Justice*, Cambridge, MA., Harvard University Press ; traduction française, *Théorie de la justice*, Paris : Le Seuil, 1987.

**CHAPITRE 14**  
**QUELQUES SCÉNARIOS D'HARMONISATION FISCALE**  
**DANS LA CE**

Le débat en cours sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte dans la CE est loin d'être clos et l'opportunité d'une telle réforme est, nous l'avons vu, très discutable. Il peut être néanmoins utile d'en simuler les effets macroéconomiques, non pas pour dessiner, les contours d'un scénario vraisemblable mais pour chiffrer les ordres de grandeurs des enjeux économiques nationaux d'une discussion qui reste souvent trop juridique et nationale. Par la prise en compte des interactions intra-européennes et mondiales, le modèle MIMOSA permet de fournir une estimation des conséquences de l'harmonisation pour chaque pays<sup>1</sup>. Les montants en jeu dans l'éventuelle harmonisation des revenus de placements, voire de celle des bénéficiaires des sociétés étant faibles, étant faibles et leurs effets macroéconomique difficilement mesurable, nous limiterons cette évaluation au cas de l'harmonisation des impôts indirects.

#### **14.1. L'impact des différents impôts selon les modèles macroéconométriques (impôt sur le revenu, TVA, TIPP, cotisations sociales employeurs)**

Afin d'explicitier les mécanismes macroéconomiques internes qui entrent en jeu dans des politiques de modifications, de la fiscalité, nous avons étudié quatre variantes élémentaires de hausse de la fiscalité réalisées avec le modèle MIMOSA, dans le cas français. Plus précisément, nous avons supposé que les pouvoirs publics augmentaient, à chaque fois d'un montant correspondant à 1 % du PIB, respectivement l'impôt sur le revenu des ménages<sup>2</sup>, les cotisations sociales employeurs, la TVA et la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers. L'impact de chacune de ces mesures figure dans le tableau 1.

La hausse de la fiscalité a toujours un impact dépressif sur la croissance. Hormis la variante de hausse des cotisations sociales employeurs, l'effet à quatre ans sur le PIB est relativement comparable. Dans le cas de la hausse de l'impôt sur le revenu, c'est le prélèvement direct sur le revenu disponible des ménages qui, par le jeu classique du multiplicateur déprime l'activité. Dans les trois autres cas, c'est l'effet inflationniste de la hausse des coûts. D'abord, le pouvoir d'achat des ménages est réduit en raison du retard d'indexation des salaires et des prestations sociales ; les ménages sont contraints d'épargner plus pour maintenir le pouvoir d'achat de leur richesse financière ; de plus, les pertes de compétitivité font chuter les exportations et provoquent des pertes de parts de marché, sur le

---

<sup>1</sup> Pour une description synthétique de ce modèle réalisé par une équipe commune CEPII -OFCE, se reporter à l'article CEPII-OFCE, Janvier 1990.

<sup>2</sup> Une hausse des cotisations sociales salariés aurait un impact macroéconomique similaire.

marché intérieur ; enfin, le taux de marge des entreprises est dégradé et la baisse des profits amplifie la chute de la FBCF. Au total, l'effet de hausse des taux de TVA ou de TIPP sur la consommation est aussi important que celui d'un relèvement de l'impôt direct.

14.1. Variantes élémentaires de fiscalité en France\*

Ecarts par rapport à la simulation de référence

%	Impôt sur le revenu des ménages		Cotisations sociales employeurs		TVA		TIPP	
	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année
PIB en volume	- 0,4	- 1,3	- 0,2	- 0,9	- 0,5	- 1,3	- 0,7	- 1,2
Consommation des ménages en volume	- 0,7	- 1,8	- 0,4	- 1,0	- 1,1	- 1,6	- 1,3	- 2,2
FBCF productive en volume	- 0,7	- 1,5	- 0,7	- 2,3	- 1,0	- 2,5	- 1,4	- 2,6
Exportations en volume	- 0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 0,1	- 0,7	- 0,2	- 0,8
Importations en volume	- 1,0	- 2,0	- 0,2	- 1,0	- 1,1	- 1,6	- 1,3	- 2,2
Prix de production industrielle	+ 0,1	+ 0,2	+ 1,0	+ 1,9	+ 0,7	+ 1,5	+ 0,9	+ 1,8
Prix à la consommation	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,7	+ 2,0	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,2	+ 3,6
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,4	- 0,8	- 0,5
Emploi	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,5	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,6
Revenu disponible des ménages	- 1,7	- 2,1	- 0,6	- 0,9	- 1,2	- 1,4	- 1,8	- 1,6
Taux de marge des entreprises en points	- 0,1	0	- 1,0	- 0,9	- 0,6	- 0,6	- 0,8	- 0,8
Capacité de financement en points de PIB :								
• ménages	- 0,6	+ 0,1	- 0,1	+ 0,2	- 0,3	+ 0,3	- 0,3	+ 0,3
• entreprises	- 0,1	- 0,1	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
• administrations publiques	+ 0,9	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,5	+ 1,0	+ 0,5
• Solde extérieur								
en points de PIB :	+ 0,2	+ 0,5	0,0	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,4

\* augmentation de un point de PIB.

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

A moyen terme, l'effet *ex-ante* d'un point de PIB de la capacité de financement des administrations est réduit de moitié en raison de la chute des recettes fiscales due à la baisse de la production. Le solde extérieur s'améliore à cause du ralentissement de l'activité, le cas moins favorable étant celui du relèvement des cotisations employeurs car il affecte directement la compétitivité des produits français. Par contre, le poids de l'ajustement est supporté par les entreprises et les ménages de façons diverses : le taux de marge des entreprises, stable dans le cas de hausse de l'impôt sur le revenu, baisse d'un point dans le cas de la hausse des cotisations sociales employeurs et d'un peu moins dans les variantes d'impôts indirects.

Si on classe les mesures selon le ratio « emploi/déficit extérieur », on constate que c'est la hausse des cotisations employeurs qui nuit le plus à l'emploi, devant la hausse de la TVA.

#### **14.2. Scénarios d'unification de la fiscalité indirecte dans la CE**

L'harmonisation de la fiscalité indirecte dans la CE est sans doute un élément important de succès pour l'établissement du grand marché intérieur, dans la mesure où elle crée des règles du jeu communes à tous les producteurs de la Communauté. Reste à définir le champ de cette harmonisation et son rythme.

L'alignement des taux sur la moyenne communautaire est une solution de moyen terme acceptable pour la TVA et la fiscalité pétrolière. Elle n'est guère envisageable avec les accises qui touchent des produits dangereux pour la santé, comme l'alcool et le tabac : il serait difficile et de convaincre les pays d'Europe du Nord, qui ont relevé progressivement ces taxes, de revenir sur ces mesures en sacrifiant la santé de leurs habitants au nom d'une unification communautaire sans réel enjeu économique.

L'unification n'a pas un caractère d'urgence : comme nous l'avons montré au chapitre 8, de multiples dispositions permettent de supprimer les frontières sans craindre d'importants détournements de trafic si les écarts sont simplement réduits d'un pays à l'autre. On peut donc s'attendre à un processus de convergence assez long dans lequel chaque pays progresse en fonction de sa situation initiale et de ses impératifs spécifiques de politique économique. Dans l'état actuel des discussions dans chaque pays, il est impossible de définir un scénario réaliste d'harmonisation. Mais les simulations effectuées avec le modèle MIMOSA peuvent illustrer les problèmes macroéconomiques auxquels seraient confrontées les économies européennes. Elles contribueront donc à éclairer les débats qui ne

manqueront pas de se prolonger entre les pays-membres sur le rythme de l'unification fiscale.

A titre purement illustratif, les variantes ont été définies *a maxima*, c'est-à-dire qu'on a supposé que l'unification était totale et immédiate. Deux simulations ont d'abord été réalisées : unification de la TVA, puis unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière ; nous avons étudié ensuite la neutralisation des effets de cette unification sur les finances publiques par un relèvement de la fiscalité directe sur les ménages, puis par des mesures d'accompagnement adaptées plus finement à la diversité des situations nationales.

Dans la variante A on a supposé qu'en 1990 les pays de la CE alignent leurs taux sur la moyenne communautaire. Le calcul a été réalisé à partir des taux apparents rapportés à la demande finale (tableau 2). Des quatre grands pays, seule la France est amenée à abaisser beaucoup son taux apparent (de 1,6 point), la RFA, l'Italie et le Royaume-Uni augmentant le leur respectivement de 0,5, 1,6 et 0,7 point. Enfin la présence de taux élevés en Belgique, aux Pays-Bas et surtout au Danemark conduit en moyenne à une baisse des taux pour les huit autres pays de la Communauté de 0,5 point<sup>3</sup>.

Les effets de ces mesures sont résumés dans le tableau 3. En France la variante est fortement désinflationniste : la première année, les prix de la consommation diminuent de 2,5 % et les trois années suivantes l'inflation est plus basse encore de 0,7 % en moyenne par an. L'Italie, qui doit faire l'effort le plus grand pour s'aligner sur la moyenne communautaire, voit ses prix s'accroître de près de 2,6 % la première année. En RFA et au Royaume-Uni, cette hausse n'atteint pas un point.

---

<sup>3</sup> Le modèle MIMOSA regroupe ces huit pays dans une zone « Autres CEE ».

14.2 Taux apparents de TVA et coût *ex-ante* d'une unification totale

	Taux apparent * en %	Ecart à la moyenne CE 12 en %	Coût de l'harmoni- sation en millions d'ECU 1987
RFA	6,2	- 0,5	+ 4 573
France	8,4	+ 1,6	- 12 534
Italie	5,6	- 1,1	+ 7 269
Royaume-Uni	6,0	- 0,7	+ 4 048
Espagne	5,3	- 1,4	+ 3 574
Pays-Bas	8,1	+ 1,4	- 2 571
Belgique	7,5	+ 0,8	- 881
Danemark	10,0	+ 3,3	- 2 857
Grèce	7,5	+ 0,8	- 343
Portugal	6,2	- 0,5	+ 180
Irlande	8,6	+ 1,9	- 453
Luxembourg	6,8	+ 0,1	- 5
8 « petits pays »	7,2	+ 0,5	- 3 356
CE 12	6,7	—	—

\* Ces taux sont calculés pour 1987. En France et en Italie, ils sont corrigés pour tenir compte des modifications de taux intervenues depuis.

Sources : TVA, OCDE, *Statistiques de recettes publiques*, Demande finale : *Comptabilité Nationale Eurostat*, Calculs des auteurs.

A ces évolutions de prix correspondent des impacts inverses sur la croissance. Les variations des taux de TVA modifient indirectement la compétitivité des produits nationaux vis-à-vis de la concurrence étrangère, dans la mesure où elles amorcent des dynamiques divergentes de la boucle prix-salaires. La désinflation française stimule donc les exportations françaises. Elle autorise par ailleurs une baisse du taux d'épargne des ménages, qui peuvent consacrer une fraction plus faible de leur revenu à reconstituer le pouvoir d'achat de leurs encaisses monétaires. Il s'en suit une hausse de la consommation privée. Au total c'est 0,8 % de croissance par an en plus que la France obtient sur la période. A l'inverse, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une baisse sensible de leur activité. Seule la RFA réussit à limiter l'impact défavorable de la hausse des prix : le surcroît d'importations françaises et l'absence d'effet sur la demande interne de la hausse des prix neutralisent l'impact des pertes de compétitivité. Au total et malgré le caractère globalement neutre *ex-ante* de la mesure pour l'ensemble de la CE, on obtient un accroissement du PIB communautaire de 0,6 % au bout de quatre ans. Mais l'unification renforce les déséquilibres de balance courante de certains pays : la France voit son déficit extérieur s'accroître de 1,1 %, la RFA augmente son excédent de 0,4 %.

On assiste à une redistribution importante des revenus et des soldes de financement. En France les ménages en bénéficient fortement : même si les rémunérations nominales suivent rapidement la baisse des prix, le pouvoir d'achat du salaire augmente de plus d'un point à moyen terme grâce au raffermissement du marché du travail. Partout ailleurs, mais spécialement en Italie, l'inflation et la montée du chômage rognent les salaires réels. Quant aux entreprises, elles arrivent en France à financer et même au delà leur supplément d'investissement grâce à l'amélioration de leurs marges. Partout ailleurs, leurs capacités de financement se dégradent.

### 14.3. VARIANTE A - Unification de la TVA dans la CE

Ecarts par rapport à la simulation de référence

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1 <sup>ère</sup> année	4 <sup>ème</sup> année								
PIB en volume	- 0,1	0,0	0,8	3,3	- 0,9	- 1,4	- 0,3	- 0,4	0,1	0,8
Consommation privée (vol)	- 0,3	- 0,3	1,5	4,0	- 1,6	- 2,0	- 0,6	- 0,7	—	—
FBCF productive en volume	- 0,4	- 0,5	1,5	5,1	- 1,3	- 2,1	- 0,7	- 0,7	—	—
Exportations en volume	0,2	0,9	- 0,0	1,5	0,0	1,5	0,1	0,2	0,1	0,9
Importations en volume	- 0,3	- 0,0	1,6	3,9	- 1,0	- 0,7	- 0,7	- 0,1	0,3	1,1
Prix à la consommation	0,6	0,9	- 2,5	- 4,5	2,6	3,1	0,9	1,2	- 0,4	- 0,4
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,4	0,0	0,9	1,1	- 1,2	- 2,0	- 0,3	- 0,2	—	—
Emploi	- 0,0	0,1	0,1	1,8	- 0,3	- 0,9	- 0,1	- 0,3	—	—
Revenu disponible réel des ménages	- 0,6	- 0,4	2,0	3,3	- 1,9	- 2,0	- 0,7	- 0,7	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	- 0,2	- 0,1	0,4	- 1,2	- 0,2	- 0,0	- 0,0	0,0	—	—
• entreprises	- 0,1	- 0,2	0,5	0,5	- 0,3	0,0	- 0,5	- 0,3	—	—
• administrations publiques	0,5	0,6	- 1,4	- 0,7	0,9	0,5	0,7	0,5	- 0,4	- 0,2
Solde extérieur en points de PIB :	0,2	0,4	- 0,5	- 1,1	0,3	0,4	0,2	0,2	- 0,1	- 0,1

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

La variante B étend l'unification de la fiscalité indirecte aux accises pétrolières. L'établissement de conditions équivalentes de concurrence dans la CE, notamment en matière de transports routiers, peut justifier en effet que les carburants soient au même prix dans tous les pays. Le tableau 4 dresse une image synthétique sur la situation en 1987. Elle fait apparaître une situation très contrastée, les maxima étant enregistrés en Italie, les minima en Belgique, en Espagne et en RFA. Dans ce dernier pays en 1989, un important relèvement des taxes pétrolières, correspondant à 3,5 milliards d'Écus de recettes supplémentaires a réduit fortement l'écart avec les moyennes communautaires. Il en a été tenu compte dans la variante proposée.

**14.4. Taux apparents des accises sur les produits pétroliers en 1987  
et coût *ex-ante* d'une unification totale**

PAYS	Accise moyenne * en ECU par tonne	Ecart à la moyenne CE 12	Coût de l'unification en millions d'ECU 1987
Allemagne	161	- 84	6 604
France	285	39	- 2 001
Italie	375	129	- 5 036
Royaume-Uni	296	50	- 1 922
Espagne	183	- 63	1 150
Pays-Bas	252	6	- 48
U.E.B.L.	125	- 121	1 585
Danemark	249	3	- 21
Grèce	204	- 42	248
Portugal	376	130	- 401
Irlande	324	78	- 158
8 « petits pays »	204	- 42	2 354
CE 12	246	0	0

\* Montant des accises sur les produits pétroliers rapporté à la consommation d'essence pour automobile, de gazole et de fioul domestique.

Sources : OCDE, *Statistiques de recettes publiques - Eurostat, statistiques énergétiques.*

L'exercice proposé ne reprend pas en détail le scénario imaginé par la Commission pour l'unification de la fiscalité pétrolière. Celle-ci a établi des cibles pour les accises touchant les différentes catégories de produits, qui correspondent à des moyennes communautaires, pondérées ou non selon les cas. L'évaluation précise des coûts budgétaires de cette unification n'est malheureusement pas disponible pour tous les pays. La méthode retenue ici utilise des moyennes à un niveau plus agrégé. Elle peut donc conduire à des cibles légèrement différentes.

Au total l'unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière conduit *ex-ante* pour cette variante à un accroissement des recettes fiscales en RFA (7,7 milliards d'Écus 1987), en Italie (2,5 milliards) et au Royaume-Uni (2,1 milliards). Elle correspond à une baisse en France (- 14,5 milliards) et dans les autres pays de la CE (- 1,1 milliard). A la différence de la première variante, la mesure n'est pas neutre globalement puisqu'une partie du chemin a d'ores et déjà été réalisée en RFA.

#### 14.5. VARIANTE B - Unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière dans la CE

Ecarts en pourcentage par rapport à la simulation de référence

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1 <sup>ère</sup> année	4 <sup>ème</sup> année								
PIB en volume	- 0,4	- 0,7	0,8	3,8	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 0,9	0,0	0,5
Consommation privée (vol)	- 0,7	- 1,2	1,7	4,8	- 0,5	- 1,0	- 1,0	1,2	—	—
FBCF productive en volume	- 0,8	- 1,1	1,6	5,9	- 0,5	- 3,1	- 1,2	- 1,2	—	—
Exportations en volume	- 0,0	0,4	- 0,3	1,3	0,4	1,1	- 0,1	- 0,0	- 0,1	0,6
Importations en volume	- 0,4	- 0,3	1,6	4,5	- 0,9	- 1,1	- 1,1	- 0,2	0,0	0,5
Prix à la consommation	1,5	2,4	- 2,7	- 5,0	0,3	- 0,1	1,7	2,4	- 0,1	0,3
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 1,1	- 0,7	1,0	1,3	- 0,2	- 0,3	- 0,5	- 0,5	—	—
Emploi	- 0,1	- 0,3	0,2	2,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,7	—	—
Revenu disponible réel des ménages	- 1,3	- 1,3	2,2	3,9	- 0,9	- 1,2	- 1,1	- 1,2	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	- 0,4	- 0,1	0,5	- 1,3	- 0,3	- 0,1	- 0,0	0,0	—	—
• entreprises	- 0,1	- 0,1	0,6	0,6	- 0,2	0,1	- 0,7	- 0,4	—	—
• administrations publiques	0,7	0,7	- 1,7	- 0,7	1,1	1,0	1,0	0,7	- 0,2	- 0,0
Solde extérieur en points de PIB :	0,2	0,5	- 0,5	- 1,5	0,2	0,3	0,3	0,2	- 0,1	- 0,0

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

Les résultats de cette variante sont cohérents avec l'impact *ex-ante* sur les recettes fiscales de chaque pays (tableau 5). En France, la désinflation est légèrement plus marquée que dans la variante précédente : la baisse des prix atteint 2,7 % la première année, 0,8 % par an en moyenne les trois années suivantes. A l'inverse l'inflation se développe plus en

RFA (1,5 % d'abord, 0,3 % en moyenne ensuite) et au Royaume-Uni. En Italie, l'impact est inflationniste à court terme, mais la hausse des prix est modérée et finit par s'inverser. La demande intérieure française augmente fortement et entraîne avec elle les exportations des autres pays, en particulier celles de l'Italie. De ce fait et malgré les pertes de pouvoir d'achat et la dégradation de la compétitivité, les autres pays ne connaissent pas un ralentissement marqué de la croissance. Le pays le plus touché est le Royaume-Uni qui après quatre ans voit son PIB inférieur de 1 % à la situation de référence. Le transfert vers l'Etat atteint aussi bien le revenu réel des ménages que la capacité de financement des entreprises. L'impact de la variante est globalement expansionniste pour la Communauté, mais les effets en sont modestes : 0,5 % au bout de quatre ans. L'effet sur le reste du monde est encore plus limité. Le rééquilibrage des balances courantes à l'intérieur de la CE se fait au profit des pays qui doivent augmenter leur fiscalité, car les effets de freinage de la demande intérieure et donc des importations l'emportent sur la détérioration de la compétitivité-prix. La France connaît certes une croissance plus forte, donc plus d'emploi ; la convergence de son taux d'inflation avec celui de la RFA est renforcée, mais ceci est payé par un important déficit extérieur de 1,5 % du PIB après quatre ans.

L'unification de la fiscalité indirecte proposée dans ces deux variantes nécessite que certains pays soient prêts à subir d'importantes variations de leurs recettes budgétaires pour réaliser l'objectif communautaire : fort déficit en France; excédent en RFA par exemple. On peut supposer au contraire qu'une réforme éventuelle se traduirait par un simple réajustement de la structure fiscale à recettes inchangées. Cet exercice n'est pas un simple cas d'école : il correspond à des aménagements fiscaux récents dans certains Etats membres. C'est ainsi qu'en RFA l'augmentation des taxes sur les carburants en 1989 a précédé la mise en place de la troisième étape de la Grande Réforme Fiscale qui se traduit en 1990 par une baisse sensible des prélèvements directs sur les ménages. De même on peut penser que les ressources qui seraient utilisées en France pour réduire la fiscalité indirecte ne seraient plus disponibles pour la baisse d'autres prélèvements.

**14.6. VARIANTE C - Unification de la fiscalité indirecte compensée par des mesures sur la fiscalité directe des ménages**

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1 <sup>ère</sup> année	4 <sup>ème</sup> année								
PIB en volume	0,0	- 0,0	0,2	1,4	0,3	0,7	- 0,0	- 0,1	0,1	0,5
Consommation privée (vol)	0,2	0,5	0,3	0,9	0,5	1,2	0,1	0,4	—	—
FBCF productive en volume	- 0,1	- 0,1	0,6	3,2	0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	—	—
Exportations en volume	- 0,0	0,1	0,4	2,1	0,4	0,4	0,0	- 0,1	0,2	0,7
Importations en volume	0,5	1,0	0,3	0,9	0,1	0,6	0,2	0,9	0,1	0,4
Prix à la consommation	1,4	2,7	- 2,6	- 4,6	0,4	0,7	1,6	2,8	- 0,1	0,4
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,8	- 0,3	0,9	0,6	- 0,1	0,4	- 0,4	- 0,1	—	—
Emploi	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	0,3	- 0,0	- 0,1	—	—
Revenu disponible réel des ménages	0,3	0,6	- 0,9	- 0,4	1,1	1,4	0,6	0,9	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,1	0,1	- 0,6	- 1,0	0,5	0,2	0,3	0,3	—	—
• entreprises	- 0,2	- 0,2	0,5	0,6	- 0,1	0,0	- 0,5	- 0,4	—	—
• administrations publiques	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Solde extérieur : en points de PIB :	- 0,1	- 0,2	- 0,0	0,0	- 0,0	- 0,2	0,2	0,0	- 0,2	0,1

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

Dans la variante C la compensation par l'impôt sur le revenu a été introduite à titre d'exemple pour tous les pays européens. Plus précisément l'impôt sur le revenu augmente en France et dans les petits pays de la CE et diminue ailleurs d'un montant qui neutralise sur le solde budgétaire l'impact de l'unification de la fiscalité indirecte la première année (tableau 6). Ce mode de compensation pose cependant problème : la baisse de la TVA provoque une baisse des prix qui, les salaires étant indexés, ne modifie pas le niveau des salaires réels. Les salariés sont donc *a priori* les victimes de l'opération, puisque leurs impôts augmentent à revenu réel inchangé. En fait, l'histoire est un peu plus complexe : la baisse de la TVA se répartit *ex post* en gain à la fois pour les entreprises et pour les ménages ; mais comme la compensation ne porte que sur les ménages ceux-ci restent initialement perdants.

Le gain essentiel sur le plan macroéconomique porte sur les prix : ce type de mesure est désinflationniste. En revanche le rééquilibrage des finances publiques annule en grande partie les effets sur la croissance et provoque un déplacement de pouvoir d'achat des ménages vers les entreprises : les premiers supportent l'intégralité de la hausse des impôts directs et ne bénéficient que très partiellement des baisses de prix ; les secondes tardent à répercuter la baisse de leurs coûts dans leur prix et augmentent donc leurs marges. Les écarts du PIB par rapport à la situation de référence sont modestes sauf dans le cas français : la croissance y est en moyenne de 0,35 % supérieure. Stimulées par la désinflation, les exportations progressent de 2,1 % en quatre ans et favorisent un effort d'investissement des entreprises dont les marges s'améliorent. Quant aux ménages, leur salaire réel progresse grâce à la désinflation et aux tensions nouvelles sur le marché du travail, mais après impôt, ils enregistrent une baisse du pouvoir d'achat de leur revenu. Malgré cela, leur consommation ne faiblit pas, grâce à l'effet d'encaisse réelle déjà mentionné, particulièrement fort en France.

En RFA, au Royaume-Uni et en Italie, les ménages améliorent leur situation à la faveur de la baisse de la fiscalité sur les revenus et en dépit de la hausse des prix qui lamine le pouvoir d'achat des salaires. L'effet global sur la consommation est positif. La demande étrangère entraînée par la croissance française limite les conséquences sur les exportations des pertes de compétitivité dues à l'inflation.

Globalement cette variante se présente sous un jour favorable : dans aucun pays elle n'a de conséquences négatives sur la croissance. Mais chaque pays connaît le revers de sa médaille. En France la désinflation a pour pendant un transfert supplémentaire de revenu des ménages vers les entreprises dont la part des profits dans la valeur ajoutée a déjà fortement progressé dans le passé. Le mouvement inverse, un transfert vers les ménages a lieu en Italie et au Royaume-Uni, mais il se paie de hausses de prix dangereuses qui relancent la spirale prix-salaires dans ces pays où les pressions inflationnistes restent supérieures à la moyenne communautaire.

La variante D explore un scénario plus circonstancié dans lequel chaque pays profite de l'unification de la fiscalité indirecte pour améliorer sa situation fiscale. En Italie, où la dette de l'Etat devient de plus en plus incontrôlable (cf chapitre 12), le supplément de recettes dégagé permet de réduire le déficit budgétaire et par conséquent limite la croissance de l'endettement public. Au Royaume-Uni la hausse de la TVA concerne essentiellement les produits de première nécessité qui sont exonérés dans la situation actuelle. On peut penser que cette réforme n'est acceptable politiquement que si des transferts sociaux compensatoires sont mis en place. Les prestations familiales ont donc été relevées d'autant,

ce qui au vu de la situation des finances publiques britanniques est tout à fait possible. On relève de la même façon les prestations d'aide sociale en RFA, puisque ce pays doit faire face dans les prochaines années à l'intégration de plusieurs millions d'immigrés de souche allemande, indépendamment du problème de l'intégration de la RDA. Pour la France le choix retenu pour compenser les pertes de TVA et de TIPP consiste à augmenter l'impôt sur le revenu des ménages : celui-ci est faible en France et n'atteint qu'un nombre limité de ménages ; il n'a pas de conséquences sur la compétitivité des entreprises comme les cotisations sociales employeurs ou l'impôt sur les sociétés. On ne préjuge pas ici de la forme précise que ce relèvement pourrait adopter, ni de l'opportunité sociale d'une telle mesure. Enfin, par convention plutôt que par choix économique compte tenu de la diversité des huit petits pays européens, on a retenu aussi pour le reste de la Communauté une compensation par l'impôt sur le revenu.

Prise globalement, cette variante exerce *ex-ante* un effet légèrement restrictif puisque les hausses de fiscalité indirecte ne sont pas compensées en Italie. Ce sont effectivement les consommateurs italiens qui s'en sortent le plus mal, avec une baisse de la consommation de plus d'un point au bout de quatre ans. Le revenu réel des ménages allemands et surtout anglais est dopé par les augmentations de prestations, mais au prix d'un regain d'inflation. En fait cette variante est proche à la variante précédente, dans la mesure où une baisse d'impôt sur le revenu et une augmentation des transferts sociaux ont des impacts macroéconomiques similaires même si leurs effets redistributifs sont largement différents.

**14.7. VARIANTE D - Unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière accompagnée par des mesures différentes selon les pays**

	EFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année
PIB en volume	- 0,1	- 0,3	0,1	1,1	- 0,2	- 0,6	- 0,0	- 0,2	0,0	0,3
Consommation privée (vol)	0,1	0,3	0,3	0,8	- 0,5	- 1,1	0,1	- 0,6	—	—
FBCF productive en volume	- 0,4	- 0,7	0,4	2,7	- 0,5	- 3,4	- 0,9	0,4	—	—
Exportations en volume	- 0,2	- 0,5	0,1	1,3	0,5	0,6	- 0,1	- 0,4	0,1	0,3
Importations en volume	0,4	0,6	0,1	0,5	- 0,8	- 1,4	0,1	0,8	- 0,0	0,1
Prix à la consommation	1,4	2,6	- 2,6	- 4,6	0,3	- 0,1	1,6	2,8	- 0,1	0,2
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,9	- 0,5	0,9	0,6	- 0,2	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,1	—
Emploi	- 0,0	- 0,1	- 0,0	0,7	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,2	—	—
Revenu disponible réel des ménages	0,3	0,4	- 0,9	- 0,5	- 0,9	- 1,3	0,6	0,9	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,1	0,1	- 0,6	- 1,0	- 0,3	- 0,1	0,3	0,3	—	—
• entreprises	- 0,2	- 0,1	0,5	0,6	- 0,2	0,1	- 0,5	- 0,4	—	—
• administrations publiques	- 0,0	- 0,1	0,0	0,4	1,1	0,9	0,0	0,0	- 0,0	0,0
Solde extérieur en points de PIB :	- 0,1	- 0,2	- 0,0	- 0,1	0,2	0,3	0,0	- 0,2	- 0,0	- 0,0

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

Les enseignements que l'on peut tirer de ces variantes d'unification de la fiscalité indirecte dans la CE doivent être utilisés avec précaution. Contrairement à d'autres types d'exercice, elles sont neutres, ou presque, par construction à l'échelle européenne et s'apparentent le plus souvent à des jeux à somme nulle entre pays et, à l'intérieur de chaque pays, entre agents. Les transferts entre agents que le modèle met en évidence reposent souvent sur des mécanismes d'indexation formalisés dans les équations de salaires et de prix qui peuvent se révéler instables dans le temps et très dépendants des chocs qui leur sont appliqués : il n'est pas sûr que les salariés allemands réagiront de la même façon à une hausse des taux de TVA et à un troisième choc pétrolier.

On peut néanmoins tirer quelques idées robustes des simulations précédentes sur les problèmes macroéconomiques posés par l'unification de la fiscalité indirecte en Europe. Parmi elles il faut retenir son impact inflationniste au Royaume-Uni et dans une moindre mesure en RFA et son impact désinflationniste en France. Dans la situation conjoncturelle du premier pays, caractérisée par des tensions sur les prix, les réticences du gouvernement actuel pour une telle opération et sa volonté affirmée de ne pas toucher au taux « zéro » sont compréhensibles. A l'opposé, la France peut y voir un moyen d'assurer une convergence durable de son taux d'inflation avec la RFA ; mais ceci se paye soit par un accroissement du déficit extérieur dans un contexte expansionniste, soit par une réduction du pouvoir d'achat des ménages.

### 14.3. Scénarios de dumping fiscal

L'unification de la fiscalité indirecte coordonnée par Bruxelles est une voie « douce » vers l'unification des régimes fiscaux européens. Il en est d'autres qui s'apparentent plutôt à la guerre commerciale. Dans un espace monétaire intégré comme le SME, les partenaires se donnent comme objectif de renoncer à l'arme du change : face à des déficits extérieurs importants, la politique économique n'a plus d'autre solution que de devenir restrictive pour freiner l'activité intérieure et donc les importations. Dans les pays qui ont à faire face à des impératifs de créations d'emplois importants, cela peut constituer un choix dramatique<sup>4</sup>. L'abaissement du coût du travail peut-être vu alors comme un moyen alternatif à la dévaluation et les armes fiscales ne sont pas négligeables dans ce domaine.

Pour illustrer ce scénario de dumping fiscal, on a simulé une baisse simultanée des taux de cotisations sociales employeurs d'un point par an dans les trois pays où ils sont au-dessus de la moyenne communautaire, c'est-à-dire la France, l'Italie et l'Espagne (cf tableau 6 du chapitre 1). Ces trois pays ont précisément des problèmes de chômage structurel à résoudre. L'interprétation de cette variante ne doit pas être vue d'une façon trop restrictive. En France notamment, c'est en variante par rapport à une évolution de référence, où les déséquilibres de régimes de retraite doivent être constamment financés par des hausses de cotisations, qu'il faut apprécier l'exercice. On peut supposer par exemple que pour limiter la hausse d'ensemble des cotisations à la charge des employeurs les cotisations familiales qu'ils payent sont progressivement abaissées, le déficit correspondant étant pris en charge par l'Etat.

Les effets macroéconomiques d'une telle simulation sont présentés dans le tableau 8. La France et l'Italie connaissent une réduction de plus de deux points sur les prix du PIB en

---

<sup>4</sup> Sur cette question on pourra se référer au rapport pour l'Assemblée Nationale : Equipe MIMOSA.

quatre ans et l'effet sur les prix espagnols, dilué dans l'ensemble « Autres CE », est comparable compte tenu du poids de l'Espagne dans cette zone. L'impact sur le commerce extérieur est lent à se manifester, mais à moyen terme c'est plus d'un point qui est gagné sur les exportations italiennes et françaises. Ce scénario de dumping fiscal n'affecte pas les autres pays européens : leur position compétitive est dégradée, mais il ne s'en suit pas un ralentissement de leur activité ; tirées par la demande européenne qui progresse globalement grâce aux effets bénéfiques de la désinflation dans les trois pays, les exportations allemandes et britanniques s'accroissent même légèrement.

**14.8. Baisse des cotisations sociales d'un point par an dans les pays européens au-dessus de la moyenne (France, Italie, Espagne)**

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1 <sup>ère</sup> année	4 <sup>ème</sup> année								
PIB en volume	0,0	0,2	0,1	1,2	0,1	1,4	0,0	0,0	0,0	0,6
Consommation privée (vol)	0,0	0,2	0,2	1,4	0,2	1,4	0,0	0,0	—	—
FBCF productive en volume	0,0	0,5	0,2	2,8	0,1	2,3	0,0	0,1	—	—
Exportations en volume	0,0	0,6	0,1	1,4	0,1	1,2	0,0	0,3	0,0	0,8
Importations en volume	0,0	0,7	0,1	2,0	- 0,0	1,1	0,0	0,3	0,0	0,6
Prix du PIB	0,0	0,1	- 0,3	- 2,2	- 0,4	- 2,1	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,6
Prix à la consommation	0,0	- 0,0	- 0,2	- 1,9	- 0,3	- 1,5	- 0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,5
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	0,0	0,2	0,1	0,5	0,2	1,7	0,0	0,0	—	—
Emploi	0,0	0,1	0,0	0,5	0,1	0,8	0,0	0,0	—	—
Revenu disponible réel des ménages	0,0	0,2	0,2	1,5	0,3	1,3	0,0	0,0	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—
• entreprises	0,0	- 0,0	0,2	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	—	—
• administrations publiques	0,0	0,1	- 0,3	- 0,9	- 0,2	- 0,4	0,0	0,0	- 0,1	- 0,4
Solde extérieur en points de PIB :	0,0	0,1	- 0,0	- 0,3	- 0,0	- 0,2	0,0	0,0	- 0,0	0,0

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

La variante suivante neutralise sur le plan des finances publiques la baisse des cotisations employeurs par une augmentation de l'impôt sur les revenus des ménages. Elle n'a évidemment pas le même caractère que la précédente qui était globalement expansionniste pour la CE (tableau 9). Cette variante s'apparente à un choc à la baisse sur les salaires : elle en a les effets sur les coûts des entreprises, elle en a les conséquences sur le revenu des ménages et est neutre sur les finances publiques. Il n'est donc pas étonnant de retrouver ici les résultats mitigés dans la plupart des modèles macroéconomiques d'une baisse des salaires sur la croissance : la hausse des profits des entreprises stimule leur investissement ; la baisse des revenus des ménages provoque une diminution de leur consommation. Prise dans un seul pays, la mesure aura d'autant plus d'effet que les élasticités-prix du commerce extérieur sont fortes. Si elle est généralisée à un nombre d'important de pays, les effets de compétitivité vont être partiellement neutralisés. Elle se traduit, avec le jeu des interactions multinationales, par un effet globalement restrictif en Europe où seule l'Italie, grâce à ses exportations très sensibles aux gains de compétitivité, sort son épingle du jeu. Une baisse des cotisations employeurs est donc rentable, soit si un pays l'entreprend seul, et dans ce cas pour lui seul ; soit si elle n'est pas compensée par une hausse d'autres prélèvements. Dans ce dernier cas, elle est expansionniste, créatrice d'emploi coût relativement faible en déficit extérieur.

**14.9. Baisse des cotisations sociales employeurs en France, en Italie et en Espagne compensée par des hausses de la fiscalité directe sur les ménages**

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1 <sup>ère</sup> année	4 <sup>ème</sup> année								
PIB en volume	- 0,0	- 0,4	- 0,1	- 0,3	0,0	0,4	- 0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Consommation privée (vol)	- 0,0	- 0,2	- 0,1	- 0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—
FBCF productive en volume	- 0,1	- 0,7	- 0,0	0,8	- 0,1	0,4	- 0,0	- 0,2	—	—
Exportations en volume	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,1	0,0	0,4	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,3
Importations en volume	- 0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,8	- 0,3	- 0,7	- 0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,7
Prix à la consommation	0,0	- 0,1	- 0,3	- 2,0	- 0,4	- 2,4	0,0	- 0,1	- 1,2	- 1,2
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,0	- 0,2	- 0,2	- 1,7	- 0,3	- 1,8	- 0,0	- 0,2	- 0,1	- 1,0
Emploi	- 0,0	- 0,2	- 0,0	- 0,1	0,1	0,5	0,0	- 0,1	—	—
Revenu disponible réel des ménages	- 0,0	- 0,2	- 0,3	- 1,0	- 0,1	- 0,5	0,0	- 0,0	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,0	- 0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,3	0,0	- 0,0	—	—
• entreprises	0,0	0,1	0,2	0,5	0,1	0,2	0,0	0,0	—	—
• administrations publiques	- 0,0	- 0,2	0,0	- 0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	- 0,0	- 0,1
Solde extérieur en points de PIB :	- 0,0	- 0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	- 0,0	0,0	0,1

Source : Modèle MIMOSA CEPII - OFCE.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

CEPII-OFCE, 1990 : « MIMOSA, une modélisation de l'économie mondiale », *Revue de l'OFCE*, n° 30, janvier.

EQUIPE MIMOSA CEPII-OFCE, 1989 : *Les déséquilibres macroéconomiques en Europe*, Rapport pour l'Assemblée Nationale, septembre.

OCDE, 1989 : *Statistiques de recettes publiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

## CONCLUSION

Les exigences d'harmonisation qu'impose l'achèvement du processus d'intégration des marchés des biens et des capitaux sont modestes et peuvent, si l'harmonisation s'accompagne de quelques mesures compensatoires, n'avoir que des conséquences macroéconomiques limitées. Cependant, étant donné la diversité des structures fiscales existantes et le manque de justifications économiques d'un grand nombre de particularismes nationaux actuels, le processus d'harmonisation pourrait être mis à profit pour rationaliser les fiscalités nationales et promouvoir des réformes fiscales « à l'européenne », afin d'organiser une convergence qui, tout en préservant les divergences justifiées, assurerait, à terme, une plus grande cohésion de l'ensemble européen.

La réalisation de l'union économique et monétaire risque, par ailleurs, de réduire encore davantage l'autonomie des politiques budgétaires et fiscales nationales et de faire naître des situations où l'action concertée des gouvernements sera nécessaire à la stabilisation conjoncturelle de l'économie européenne. Une telle coordination, qui n'implique pas toujours des choix uniformes, serait grandement facilitée par l'existence de structures fiscales moins disparates.

Puisque les progrès de l'intégration économique européenne ne manqueront pas de resserrer les interdépendances et de restreindre un peu plus les souverainetés nationales en matière fiscale, les remises en cause qu'ils imposent devraient être l'occasion pour les Etats membres de renforcer conjointement les instruments fiscaux permettant la poursuite concertée d'objectifs de croissance et de justice sociale à l'échelle de l'Europe.

# **ANNEXES**

**LA FISCALITE**  
**DANS LES PAYS DE LA C.E.E.,**  
**AUX ETATS-UNIS**  
**ET AU JAPON**

## SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
<b>Belgique</b> .....	<b>3 - A</b>
<b>Danemark</b> .....	<b>21 - A</b>
<b>Espagne</b> .....	<b>29 - A</b>
<b>France</b> .....	<b>41 - A</b>
<b>Irlande</b> .....	<b>69 - A</b>
<b>Italie</b> .....	<b>81 - A</b>
<b>Pays-Bas</b> .....	<b>95 - A</b>
<b>Allemagne</b> .....	<b>109 - A</b>
<b>Royaume-Uni</b> .....	<b>127 - A</b>
<b>Etats-Unis</b> .....	<b>139 - A</b>
<b>Japon</b> .....	<b>151 - A</b>

**LA FISCALITÉ EN BELGIQUE**

## PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

### L'ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Avec un taux de prélèvements obligatoires de 46 % en 1987, la Belgique se situe à la 3<sup>ème</sup> place dans le CE, juste devant la France. Cette fiscalité élevée est associée à un fort niveau de protection sociale puisque pour les transferts sociaux par tête, la Belgique se situe au 7<sup>ème</sup> rang des pays de l'OCDE alors qu'elle n'occupe que la quatorzième place pour le PIB par personne. Les dépenses sociales les plus importantes concernent la famille (2<sup>ème</sup> rang des pays OCDE), l'éducation (3<sup>ème</sup> rang) et l'indemnisation du chômage (4<sup>ème</sup> rang).

L'augmentation du taux de prélèvement obligatoire (cf le graphique 1) s'est plutôt ralentie depuis le début de la crise (+ 5 points entre 1975 et 1987 contre + 11 points entre 1965 et 1975). Depuis 1984, ce taux est pratiquement stable. Ceci malgré la situation particulièrement difficile des finances publiques dont le déficit atteint encore 7 % du PIB en 1988 après être passé par un maximum de 13 % du PIB en 1981.

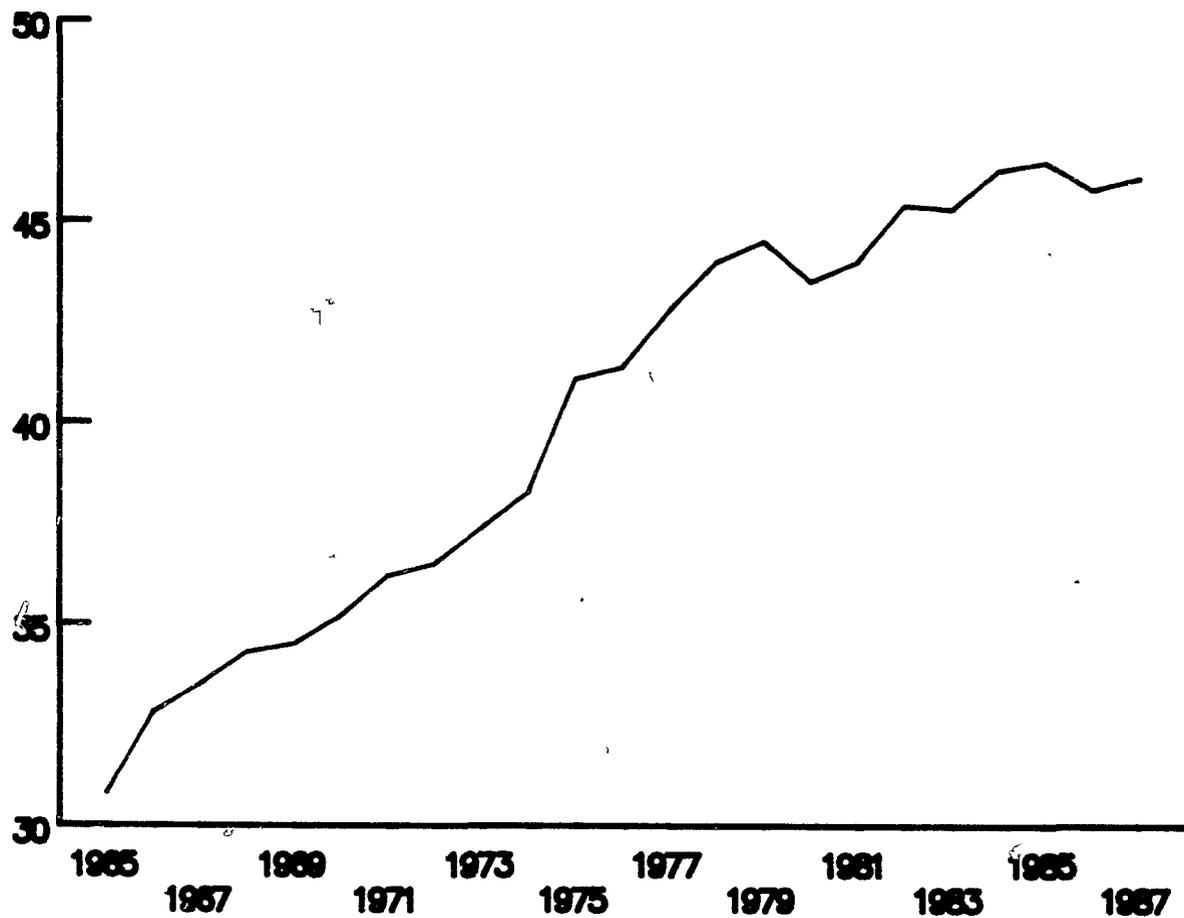
La politique budgétaire belge devrait continuer pendant de nombreuses années à supporter le poids des déficits passés. La dette publique représentait en 1988 124% du PIB. La charge d'intérêts atteint ainsi 22 % des dépenses totales et 11 % du PIB. Toutes les réformes fiscales envisageables doivent donc tenir compte de cette contrainte et être réalisées au moins à déficit constant.

### STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

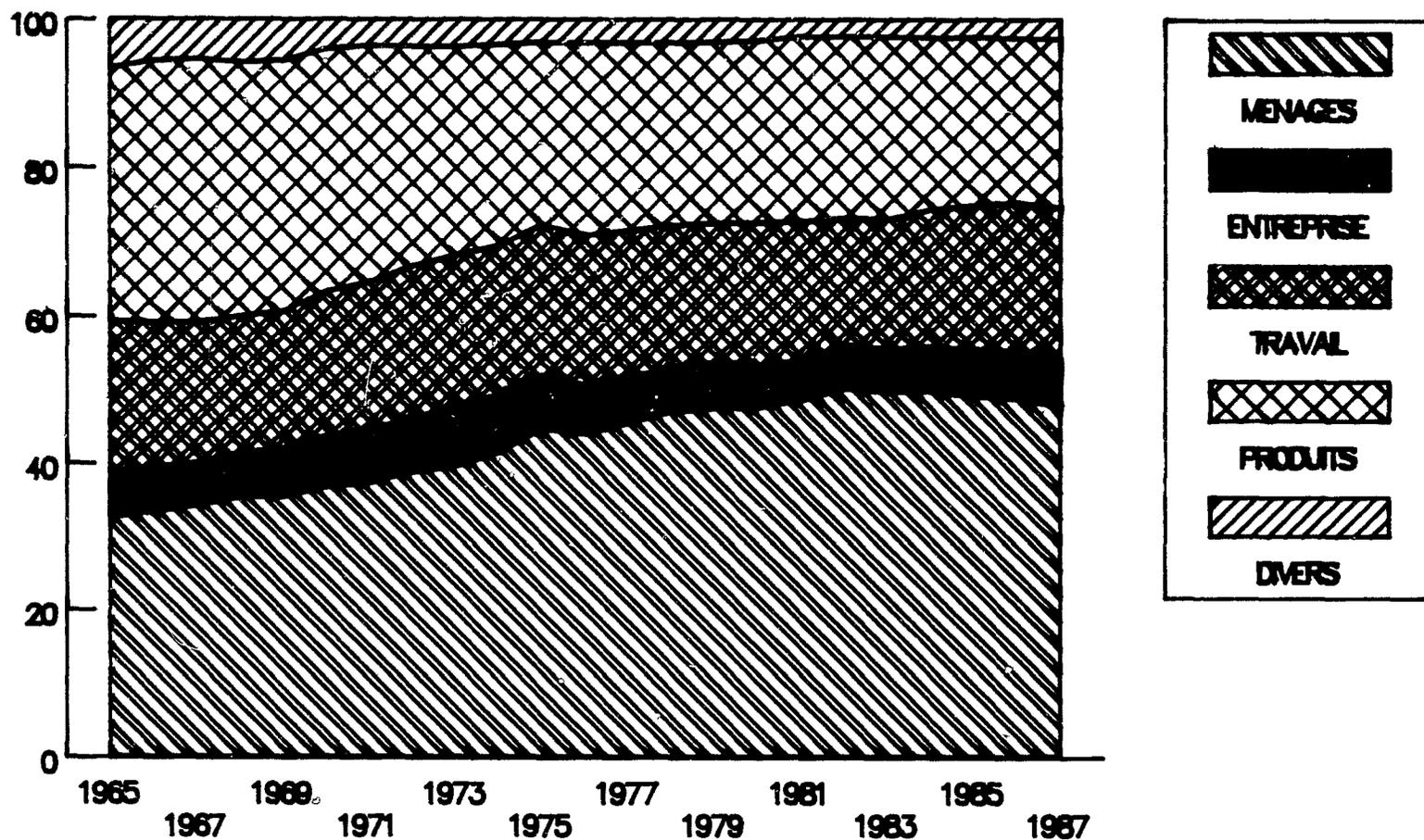
La structure des prélèvements obligatoires privilégie largement l'imposition directe des ménages et pèse assez lourdement sur le coût du travail. Son évolution au cours du temps n'a fait que renforcer cette caractéristique car l'essentiel de l'augmentation de la pression fiscale a été réalisé par l'augmentation des taux de l'impôt sur le revenu payé par les ménages. Par contre, à l'inverse de la France, la Belgique a pu contenir l'augmentation des cotisations sociales à l'exception de celles qui sont destinées à l'indemnisation du chômage.

# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN BELGIQUE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN BELGIQUE



**Les recettes fiscales en 1987  
Belgique**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>22,0</b>	<b>47,6</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	15,1	32,7
• cotisations sociales salariés et indépendants	6,2	13,6
• impôts sur le patrimoine	—	—
• impôts sur les successions	0,3	0,6
• taxes périodiques sur automobiles	0,3	0,7
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>3,0</b>	<b>6,6</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>9,3</b>	<b>20,3</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	9,3	20,3
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>10,5</b>	<b>22,8</b>
dont :		
• TVA	7,2	15,7
• accises	2,1	4,6
<b>Divers</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>
<b>Total</b>	<b>46,1</b>	<b>100,0</b>

## LES PRÉLÈVEMENTS SUR LE REVENU DES MÉNAGES

### L'IMPOT SUR LE REVENU

#### *Assiette*

L'impôt sur le revenu reste en Belgique, fortement marqué par ses origines cédulaires. Si en théorie il s'agit en effet d'un impôt général sur le revenu, dans la pratique, les modalités d'imposition varient assez fortement selon la catégorie de revenus:

— Les revenus immobiliers, qui incluent une évaluation des loyers fictivement perçus par les propriétaires occupants de leurs logements, sont soumis à un impôt de type forfaitaire et libératoire: le *précompte immobilier*. Les recettes de cet impôt alimentent pour l'essentiel les budgets des provinces et des collectivités locales, mais une partie (le précompte national) est également prélevée au profit de l'Etat central.

— Les revenus de valeurs mobilières sont depuis la réforme votée par le parlement belge en décembre 1988, également soumis à un prélèvement libératoire de type forfaitaire, au taux de 25 %. Depuis le 1er janvier 1990, les obligations nouvelles et les bons de caisse ne sont plus taxés qu'au taux de 10 %.

— Les revenus du travail sont eux soumis à une imposition progressive.

Plusieurs dispositions assez complexes permettent cependant au contribuable d'opter dans certaines conditions, pour la globalisation de ses revenus. Dans ce cas, il a la possibilité de déduire les *précomptes* versés au titre des impôts sur les revenus immobiliers et professionnels (depuis la loi de décembre 1988 il n'est pratiquement plus possible d'opter pour la globalisation des revenus mobiliers).

Les acheteurs de logements ont la possibilité de déduire de leurs revenus les intérêts des emprunts qu'ils ont contractés dans la limite des loyers fictifs déclarés (toutefois le revenu net immobilier ne peut pas être négatif).

Enfin, les *plus-values* sont peu taxées en Belgique ; les cessions d'immeubles bâtis et de valeurs mobilières ne sont pas imposées en général.

### *Calcul de l'impôt*

Les salariés peuvent déduire de leurs revenus des *frais professionnels* évalués forfaitairement à 20 % des salaires jusqu'à 150.000 FB (24.000 FF) ; 10 % entre 150.000 et 300.000 FB (24.000 et 48.000 FF) et 5 % au-delà avec un maximum de 80.000 FB (13.000 FF). Il existe également une possibilité de déduction des frais professionnels réels.

Le jeu de la progressivité de l'impôt est limité pour les *couples mariés* par l'application d'un régime de fractionnement. Ce système consiste à attribuer au conjoint qui ne travaille pas (ou dont le revenu professionnel est inférieur à 29 % du revenu professionnel total du couple) une quote-part du revenu total du couple, limitée à 29 % de ce revenu ou 270.000 FB (43.000 FF). Chaque conjoint est ensuite imposé séparément. Les époux qui ne peuvent pas bénéficier de ce système sont imposés séparément, les

revenus non professionnels étant ajoutés à ceux de l'époux qui a les revenus les plus élevés.

L'impôt est calculé par application d'un barème progressif comportant, depuis la réforme entrée en application pour l'imposition des revenus de 1989, sept taux applicables aux revenus suivant les tranches suivantes:

- inférieure à 230.000 FB (37.000 FF) : 25 %
- 230.000 à 305.000 FB (37.000 à 50.000 FF) : 30 %
- 305.000 à 435.000 FB (50.000 à 70.000 FF) : 40 %
- 435.000 à 1.000.000 FB (70.000 à 160.000 FF) : 45 %
- 1.000.000 à 1.500.000 FB (160.000 à 240.000 FF) : 50 %
- 1.500.000 à 2.200.000 FB (240.000 à 360.000 FF) : 52,5 %
- supérieure à 2.200.000 FB (360.000 FF) : 55%

Ce barème est relativement lourd et peu progressif.

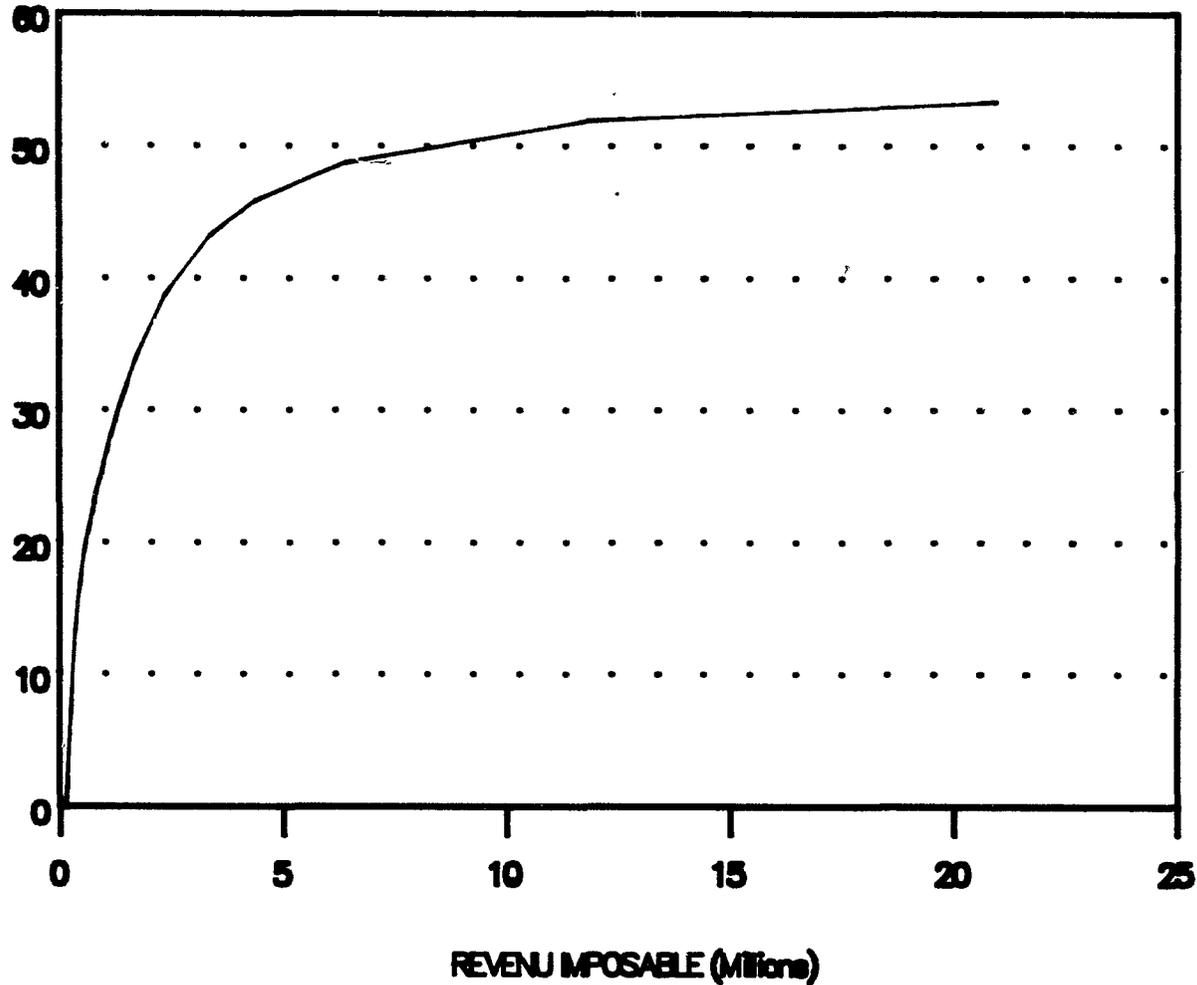
En plus du barème, les revenus élevés sont frappés par une *cotisation spéciale de sécurité sociale*. Pour les revenus compris entre 3 et 5 millions de FB (480.000 et 800.000 FF) cette cotisation est de 25 % de leur montant. Au delà elle est augmentée de 10 % des revenus excédant, 5 millions de FB (800.000 FF). Enfin une *cotisation complémentaire de sécurité sociale* s'applique aux rémunérations élevées à la charge du secteur public (5 % des revenus compris entre 3 et 4 millions de FB (480.000 et 640.000 FF), 20 % entre 4 et 5 millions (640.000 et 800.000 FF), % au delà). Ces cotisations sont déductibles du revenu net imposable.

Une fois déterminé le montant de l'impôt on impute un certain nombre de crédits d'impôts essentiellement pour tenir compte des impôts déjà prélevés à la source et de la *situation de famille*. Celle-ci est prise en compte au travers d'un système général de *crédit d'impôt* calculé sur la base d'un barème qui dépend du nombre de personnes à charge. Le crédit d'impôt est égal au montant d'impôt du pour un revenu égal à :

- 165.000 FB (27.000 FF) pour une personne seule ;
- 260.000 FB (42.000 FF) pour un couple marié ;
- 295.000 FB (48.000 FF) pour un enfant à charge ;
- 350.000 FB (57.000 FF) pour deux enfants à charge ;
- 462.500 FB (75.000 FF) pour trois enfants à charge ;

# Taux d'imposition sur le revenu en Belgique

Taux d'imposition (%)



587.500 FB (95.000 FF) pour quatre enfants ;

Au-delà de quatre enfants le montant de revenu exonéré d'impôt est augmenté de 125.000 FB (20.000 FF).

L'impôt sur le revenu est pour l'essentiel prélevé à la source, sous forme des trois *précomptes immobilier, mobilier et professionnel*. Le précompte professionnel est remboursable en cas d'excédent. Les contribuables qui ne peuvent pas être soumis à ce système pour leurs revenus professionnels (agriculteurs, indépendants, professions libérales, etc) doivent effectuer des versements anticipés spontanés. Si ces versements s'avèrent insuffisants des pénalités de retard très substantielles sont appliquées. Inversement une bonification est servie aux contribuables qui s'acquittent de leurs impôts plus tôt que prévu ou pour un montant trop élevé : elle correspond à la rémunération d'un placement et elle est ... non-imposable.

Malgré l'allègement que représente le nouveau barème par rapport à celui qui était précédemment utilisé, l'impôt sur le revenu reste particulièrement lourd en Belgique. A revenu net identique, il est, pour les revenus moyens (300.000 FF par exemple) à peu près deux fois plus lourd qu'en France.

D'autre part l'impôt sur le revenu peut-être majoré par les communes et les agglomérations ; cette majoration est en moyenne de 6 % de l'impôt d'Etat ; elle peut, dans certains cas, s'élever à 10 ou 12 %.

## LES IMPÔTS LOCAUX

Les principaux impôts locaux sont constitués par les *centimes additionnels* au précompte immobilier et à l'impôt sur le revenu. En 1984 ces ressources représentaient respectivement 88 % des taxes communales et 73 % des taxes provinciales.

L'assiette du précompte immobilier est constituée par le revenu cadastral qui est évalué directement par l'administration et qui est en principe révisé tous les dix ans. Certaines exemptions et réductions sont accordées pour les constructions neuves, certaines catégories de logements sociaux ou pour tenir compte de la charge de famille des contribuables.

En dehors de ces deux ressources principales, les collectivités locales belges reçoivent également une part des impôts d'Etat par l'intermédiaire de fonds de répartition. Enfin elles ont la possibilité d'établir librement des taxes spécifiques choisies parmi un ensemble autorisé. Il en résulte une très grande disparité de situation d'une collectivité à l'autre et la multiplication des petites taxes sur les entreprises (impôts de type patente) ou sur l'affichage, les jeux, les chiens, les chevaux, les pigeonniers...

### **LES IMPOTS SUR LE CAPITAL**

Les droits de succession et de donation frappent la part successorale de chaque héritier. La base imposable est constituée par le total net du patrimoine transmis y compris les fractions éventuellement localisées à l'étranger. Le tarif de l'impôt est progressif et le barème dépend du lien de parenté des personnes concernées par la succession.

En dehors de ces droits de succession, les patrimoines supportent essentiellement une taxe sur les transactions immobilières. Celle-ci est très élevée puisque le taux de base est de 12,5 % auquel s'ajoutent des droits de 1,2 % en cas d'hypothèques (plus le salaire du conservateur). Par contre il existe un certain nombre d'exonérations et de réductions de taux pour les logements modestes. La taxe peut être restituée aux 4/5<sup>èmes</sup> en cas de revente dans un délais de 3 mois ou aux 3/5<sup>èmes</sup> dans un délais de 3 ans.

**Tarifs des droits de succession**

<i>Successions entre époux ou en ligne directe :</i>			
0 à 500.000 FB			3 %
500.000 à 1 million FB			4 %
1 million à 2 millions FB			5 %
2 millions à 4 millions FB			7 %
4 millions à 6 millions FB			10 %
6 millions à 8 millions FB			14 %
8 millions à 10 millions FB			18 %
10 millions à 20 millions FB			24 %
plus de 20 millions FB			30 %
<i>Autres successions et donations :</i>	frères et soeurs	oncles, tantes neveux, nièces	autres
0 à 500.000 FB	20 %	25 %	30 %
500.000 à 1 million FB	25 %	30 %	35 %
1 million à 3 millions FB	35 %	40 %	50 %
3 millions à 7 millions FB	50 %	55 %	65 %
plus de 7 millions FB	65 %	70 %	80 %

**LES COTISATIONS SOCIALES**

Le système belge de sécurité sociale couvre l'ensemble des risques liés à la maladie, à la vieillesse et au chômage. Il existe également une branche famille qui sert des allocations familiales.

Les cotisations sont perçues par l'*Office national de sécurité sociale* qui les répartit entre les différentes branches (sauf pour les accidents du travail qui relèvent de caisses communes ou de sociétés privées d'assurance agréées).

Ces cotisations couvrent l'essentiel des dépenses. Toutefois, l'Etat finance directement 20 % de toutes les prestations de la branche vieillesse et il assure l'équilibre du régime d'indemnisation du chômage<sup>1</sup>. Depuis 1984 les taux de cotisation ont très peu

---

<sup>1</sup> L'Etat participe également au financement d'un certain nombre de prestations spécifiques d'invalidité ou concernant des publics particuliers (veuves, orphelins, etc).

variés. Seules les cotisations des employeurs à l'assurance chômage ont connu une augmentation importante. Le tableau suivant indique la situation au 1<sup>er</sup> octobre 1988.

**Taux des cotisations a l'office national de sécurité sociale**

	salarié	employeur	total
Maladie	3,70	7,40	11,10
Vieillesse	7,50	8,86	16,36
Chômage	0,87	2,92	3,79
Allocations familiales		7,00	7,00
TOTAL	12,07	26,18	38,25

Source : Statistiques sociales, Institut national de statistique, Royaume de Belgique, 1989, n°1. Les taux sont en %. La branche maladie inclue ici les cotisations accidents du travail. Il existe en outre des systèmes privés d'assurance qui couvrent ce risque.

## L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES

La détermination du bénéfice imposable repose sur la comparaison des bilans. L'ensemble des charges est déductible y compris les frais financiers. En ce qui concerne les stocks, la méthode d'évaluation est libre. De même la législation belge laisse le choix du régime d'amortissement qui peut donc être linéaire ou dégressif (excepté pour les automobiles particulières autres que les taxis et les véhicules de location). Il existe en outre un régime d'amortissement accéléré pour certaines catégories particulières d'immobilisations (bâtiments des banques, navires,...) ou certaines entreprises (moins de 40 ou 70 salariés selon les cas) Quant aux plus-values elles sont normalement taxables lorsqu'elles sont réalisées, puisqu'elles sont assimilées à un revenu professionnel, mais il existe un grand nombre d'exemptions (terrains détenus depuis plus de huit ans) ou d'imposition réduite (imposition séparée au taux de 16,5 % des plus-values à long terme).

Le barème de l'impôt sur les sociétés est *progressif*. Pour l'année 1988 les taux étaient les suivants:

— bénéfices inférieurs à 1 millions FB : 30 % ;

— bénéfices compris entre 1 et 14,4 millions FB : barème progressif passant de 30 à 43 % ;

— bénéfices supérieurs à 14,4 millions FB : 43 %.

Pour éviter le fractionnement des entreprises à seule fin fiscale, les taux réduits ne s'appliquent pas aux filiales (participations supérieures à 50 %) et aux holdings. De même, pour éviter que les dirigeants d'entreprises reçoivent leur rémunération sous forme de dividendes, les taux réduits ne s'appliquent pas aux entreprises qui distribuent plus de 13 % de leur capital libéré sous forme de dividendes.

Le régime d'imposition des dividendes reçus par les sociétés est tel qu'il n'y a pas de double imposition.

Il existe par ailleurs un grand nombre de dispositions, visant à attirer les capitaux étrangers (centres de coordination) ou à inciter à l'investissement qui permettent de réduire l'impôt sur les bénéfices. Selon M. Gérard<sup>2</sup>, le montant de la *dépense fiscale* correspondante atteindrait le quart des recettes totales de l'impôt sur les sociétés.

---

<sup>2</sup> « L'investissement et l'impôt en Belgique », *Revue française des finances publiques*, n° 8, 1984.

## TVA ET ACCISES

La TVA a été introduite en Belgique en 1971. Ses principes sont conformes aux directives européennes. Il existe cependant un certain nombre de limites du droit à déduction : ainsi, la TVA relative aux frais de réception, de nourriture, de boisson et de tabac ainsi que certains déplacements et la moitié de la TVA sur les automobiles de tourisme ne sont pas déductibles.

Il existe un système de taxation forfaitaire s'appliquant aux entreprises ayant un chiffre d'affaire inférieur à 20 millions de FB hors taxes ainsi qu'un régime très particulier s'appliquant aux *petits détaillants* (11 000 personnes environ) qui les dispense de toutes formalités administratives moyennant le paiement d'une *surtaxe d'égalisation*.

La TVA comporte un taux zéro, deux taux réduits, un taux intermédiaire, un taux normal et deux taux majorés :

— le taux zéro s'applique aux journaux quotidiens et hebdomadaires et aux produits et matières de récupération ;

— le premier taux réduit, de 1 % s'applique à certaines transactions sur l'or à fin de placement ;

— le taux réduit de 6 % s'applique principalement aux produits alimentaires, à la pharmacie, aux textiles, aux livres ;

— le taux intermédiaire de 17 % s'applique aux consommations dans les cafés et restaurants, aux combustibles et produits énergétiques (sauf l'essence et les huiles de graissage), aux bâtiments, aux œuvres d'art, aux chaussures, au nettoyage et à la réparation du linge ou des vêtements ;

— le taux normal de 19 % s'applique à tous les produits non concernés par un taux particulier ;

— le taux majoré de 25 % concerne principalement la plupart des automobiles, les motos, les bateaux et les avions, l'électroménager, la vidéo, les appareils de photo et de cinéma ;

— le taux super-majoré de 33 % est relatif aux automobiles de luxe, à l'horlogerie et la bijouterie, les fourrures, les parfums, les armes, l'essentiel de l'audio-visuel et de la haute fidélité.

En Belgique, les accises (cf tableau) sont relativement plus faibles que dans le reste de la Communauté européenne. L'harmonisation des impôts indirects devrait donc procurer des recettes supplémentaires à l'Etat belge. Une première réforme en cours vise à rééquilibrer la structure des prélèvements obligatoires par une baisse de l'impôt sur le revenu compensée essentiellement par une hausse des accises.

**Taux des droits d'accises en Belgique**

	taux actuels en Belgique	taux proposés par la CEE
<b>PRODUITS PETROLIERS</b>		
Essence (FB/L)		
- avec plomb	11,20	14,53
- sans plomb	11,20	13,31
Diesel routier (FB/L)	5,25	7,60
Gasoil chauffage (FB/L)	-	2,15
Fuel lourd (FB/t)	-	730,00
Gaz LPG et méthane (FB/L)	-	3,65
<b>BOISSONS ALCOOLISEES</b>		
Alcool pur (FB/HL)	56.500,00	54.554,00
Produits interm. (FB/HL)	2.521,00 (17%vol)	3648,00
Vins (F/HL)	1.471,00 (11% Vol)	730,00
Bière (F/HL)	462,00	708,00
<b>TABAC</b>		
Cigarettes (pour 1000 pces)		
- spécifique (FB)	107,00	837,00
- ad valorem (%)	60,70	35,33/37,33
Cigares		
- ad valorem (%)	16,50	17,33/19,33
Cigarillos		
- ad valorem (%)	21,00	17,33/19,33
Tabac à fumer		
- ad valorem (%)	31,50	24,33/26,33
<b>AUTRES ACCISES</b>		
Eaux minérales (FB/L)	2,00	-
Limonades (FB/L)	3,00	-
Sucre (FB/Kg)	0,60	-
Café		
- non torréfié (FB/Kg)	8,00	-
- torréfié (FB/Kg)	10,00	-
- extraits (FB/Kg)	25,00	-

**RÉFORMES EN COURS**

Deux réformes importantes des finances publiques sont en cours en Belgique. La première est liée à la *réforme constitutionnelle* qui transfère des pouvoirs étendus aux trois Communautés (de langues flamande, française et allemande) et aux régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles). En contrepartie des transferts de compétence réalisés (éducation aux Communautés, transports, financement des collectivités locales et restructuration de l'industrie lourde aux régions) l'Etat belge doit transférer plus de 30 % de son budget. Un mécanisme complexe permettra de transférer en même temps une partie de la charge de la dette publique centrale au niveau local (préfinancement obligatoire par emprunt de la partie du transfert qui couvre les dépenses d'équipement et 14,3 % des dépenses de fonctionnement). Pendant onze ans les transferts seront indexés sur l'inflation. Pour une longue période, la fiscalité restera donc malgré cette réforme, du domaine de l'Etat central, même si les régions sont autorisées sous la supervision de l'Etat à augmenter ou à abaisser les taux des impositions sur les revenus.

La seconde réforme des finances publiques belges vise le rééquilibrage de la structure de la fiscalité par l'abaissement de la fiscalité directe et l'augmentation des taxes indirectes. Cette réforme, votée en décembre 1988, entraînerait une réduction de 96 milliards de FB de l'impôt sur le revenu. Cette réduction est opérée de façon particulièrement inégalitaire et favorise essentiellement les très hauts revenus<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir Max Frank, « La réforme de l'impôt sur le revenu. Problèmes d'équité », *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politique (CRISP)*, n° 1236, 1989.

**LA FISCALITÉ AU DANEMARK**

La fiscalité du Danemark est passablement excentrique par rapport à celle des autres pays de la CEE. Elle se caractérise en effet par un poids extrêmement fort de l'Impôt sur le Revenu et des taxes indirectes ; par contre, les cotisations de Sécurité sociale y sont très faibles (tableau 1). Au total, les prélèvements obligatoires sont extrêmement lourds et représentent en 1987, 52 % du PIB. De ce point de vue, le Danemark vient au premier rang de la CEE, et au deuxième de l'OCDE tout de suite après la Suède. Le taux de prélèvements obligatoires atteignait 30 % en 1965 ; 40 % en 1970 ; 41,5 % en 1975 ; 45,5 % en 1980 ; 49 % en 1985 : la croissance de ce taux ne s'est donc pas interrompue. La hausse de 12 points de PIB depuis 1970 a été obtenue surtout par hausse de l'impôt sur le revenu (6 points de PIB) et de la TVA (2 points de PIB).

**1. Les recettes fiscales en 1987**

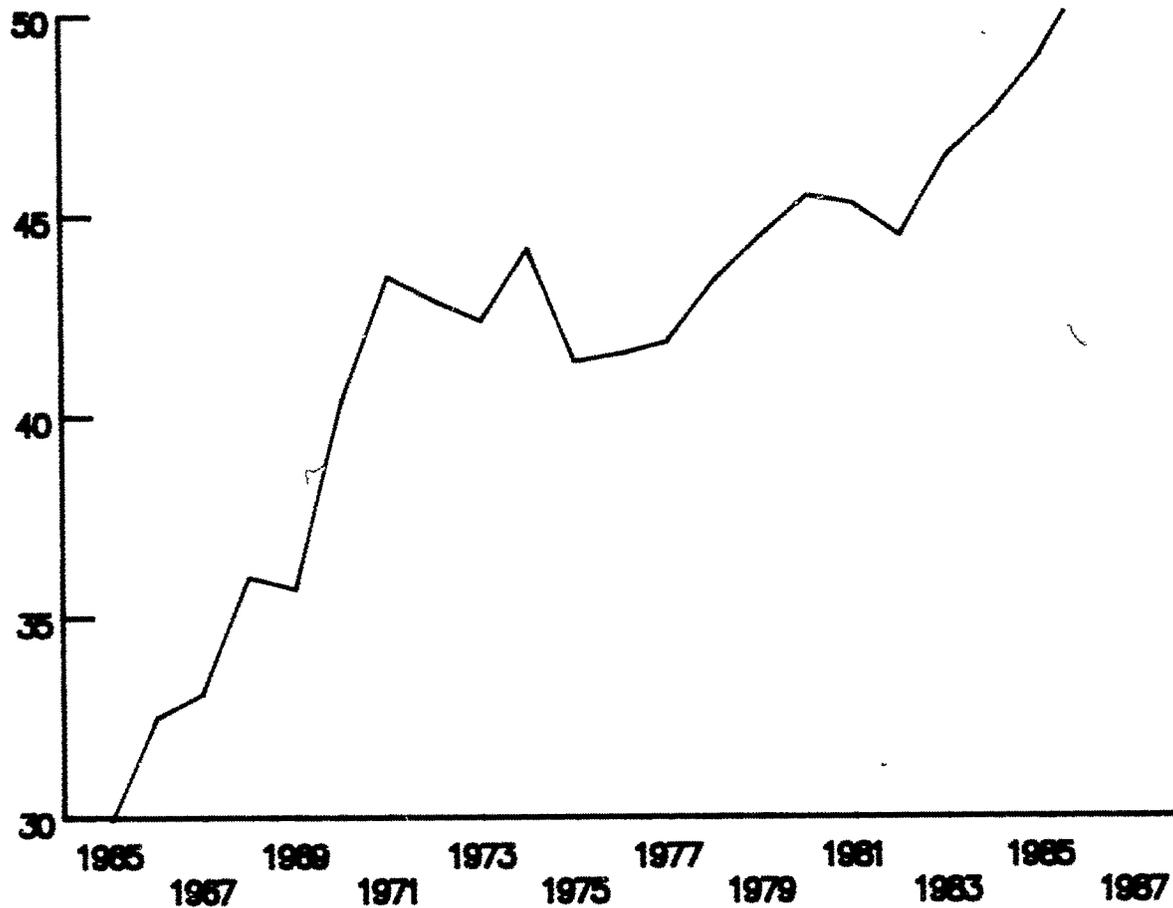
**Danemark**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>27,4</b>	<b>52,9</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	25,5	49,2
• cotisations sociales salariés et indépendants	1,0	1,9
• impôts sur le patrimoine	0,2	0,5
• impôts sur les successions	0,3	0,6
• taxes périodiques sur automobiles	0,3	0,6
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	0,9	1,8
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>17,0</b>	<b>32,8</b>
dont :		
• TVA	9,8	18,9
• accises	6,7	12,9
<b>Divers</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>
<b>Total</b>	<b>51,9</b>	<b>100,0</b>

Source : OCDE

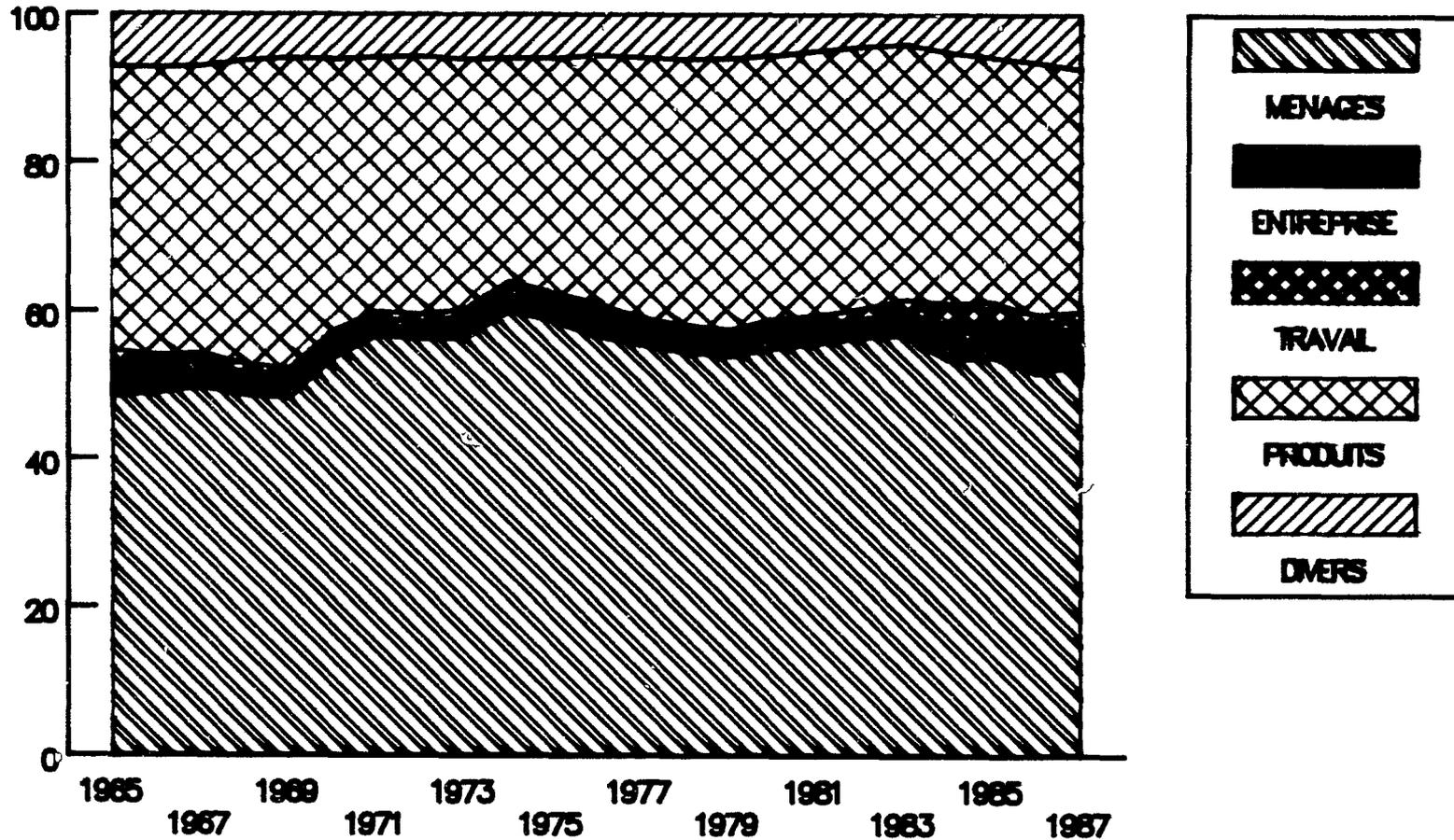
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## AU DANEMARK



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## AU DANEMARK



Les recettes fiscales sont perçues pour 68,2 % par l'administration centrale, pour 28,8 % par les autorités locales, pour 2,4 % par la Sécurité sociale, pour 0,6 % par la CEE. Le Danemark est celui des pays de la CEE où les impôts locaux sont les plus importants et celui où les ressources propres de la Sécurité Sociale sont les plus basses.

#### **LES IMPOTS SUR LE REVENU DES MÉNAGES.**

Les impôts sur le revenu sont particulièrement élevés au Danemark où se cumulent des taxes au gouvernement, aux comtés, aux municipalités.

Dans le calcul du revenu imposable, sont autorisées une déduction de 3 % pour frais professionnels pour les travailleurs, limitée à 3 400 couronnes et la déduction des frais réels ; la déduction des intérêts versés peut être faite mais des seuls revenus du capital ; le loyer fictif des locaux occupés par leur propriétaire est taxé. En principe, maris et femmes sont taxés séparément ; toutefois, si une femme mariée ne travaille pas, son droit à crédit d'impôt est reporté à son mari. Par contre, les enfants ne sont absolument pas pris en compte.

Les Danois payent une taxe sur le revenu au Gouvernement central dont le taux en 1989 était de 22 % jusqu'à 140 700 couronnes ; 28 % sur la partie du revenu allant de 140 700 à 216 400 couronnes ; 40 % au dessus. La taxe est ensuite réduite de 6500 couronnes par personnes de 18 à 67 ans. Les municipalités et les comtés prélèvent des taxes identiques dans leur assiette à celles de l'Etat : le taux uniforme est de 29,6 % en moyenne, la réduction par personne est de 6 800 couronnes. Le taux marginal de la somme des taxes des autorités centrales et locales est plafonné à 68 % ; c'est le niveau atteint pour les revenus supérieurs à 216 400 couronnes alors que le salaire moyen d'un ouvrier est de l'ordre de 200 000 couronnes. L'ouvrier moyen célibataire ou le couple d'ouvrier moyen paye un impôt au taux marginal de 57,6 % , le taux moyen est de 44,8 %. Si la femme ne travaille pas, le taux marginal est inchangé le taux moyen est de 38,2 % ; le salaire de la femme est donc taxé au taux moyen de 51,5 %. En contrepartie, il n'y a pas de cotisations employeurs assises sur le salaire et très peu de cotisations salariées (2% du salaire). Les impôts directs sont prélevés à la source.

#### **L'IMPOT SUR LE CAPITAL**

Il est de 2,2 % au delà d'un certain seuil de patrimoine.

## **L'IMPOT SUR LES SOCIÉTÉS**

Le taux de la taxe est de 50 %. L'amortissement des machines se fait selon un régime dégressif : 25 % la première année; puis 30 % de la valeur restant à amortir révalorisée de l'inflation (le Danemark est le seul pays de la CEE à autoriser cette revalorisation). Pour les bâtiments, l'amortissement est de 6 % les dix premières années ; de 2 % les vingt suivantes. Les dividendes versés supportent une retenue à la source de 30 %, mais l'actionnaire bénéficie d'un avoir fiscal de 25 %. Pour un bénéfice distribué de 100, l'actionnaire reçoit donc 35 directement et 27,5 sous forme d'avoir fiscal ou de crédit d'impôt; l'impôt est donc de 37,5.

## **LES COTISATIONS SOCIALES.**

Elles ne servent qu'à financer l'assurance chômage. Depuis janvier 1988, les cotisations employeurs sont assises sur la TVA. Les cotisations salariés, très faibles, sont forfaitaires (environ 2 % du salaire).

## **LES IMPOTS INDIRECTS**

Le taux de TVA est uniforme et vaut 22 % sur l'ensemble des biens et services. Seuls, les journaux bénéficient d'un taux Zéro.

Mais le Danemark se caractérise par l'existence d'un très grand nombre de taxes spécifiques sur différents biens. Par ordre d'importance : enregistrement des véhicules (2,9 % des recettes fiscales), essence (2,0 %), tabac (1,8 % des RF), alcool (1,8 %), produits pétroliers (1,6 %), électricité (1,2 %), vignette auto (1,0 % des RF). Mais aussi, taxes sur les glaces, le café, l'eau minérale, le chocolat et le sucre, les télévisions, les cartes à jouer, les insecticides.

Le Danemark est celui des pays de la CEE où la taxation du tabac est la plus forte ; de même celle de l'essence. En ce qui concerne l'alcool, la fiscalité est la plus lourde sur les spiritueux et vient tout de suite après celle de l'Irlande pour la bière et le vin.

## SITUATION BUDGÉTAIRE ET RÉFORME FISCALE

Le solde public danois qui s'était creusé jusqu'à un déficit de 9 % du PIB en 1982 est revenu à l'équilibre en 1988, après un net excédent en 1986 et 1987. Le Danemark a actuellement un excédent primaire de l'ordre de 3 à 4 % de son PIB ; sa dette publique nette est de l'ordre de 55 % du PIB et est en baisse relative. Le taux de prélèvements obligatoires est resté à 52 % en 1988 et 1989. Le Danemark n'a donc plus de problèmes graves de dette ou de déficit publics, mais un problème de prélèvements obligatoires forts. Il pourrait réduire de 2 à 3 points ceux-ci, en renonçant à faire baisser le poids de sa dette.

Les objectifs du gouvernement sont de réduire de 0,5 point par an le poids des prélèvements dans le PIB, ceci étant permis en partie par la baisse du poids des intérêts sur la dette publique (0,3 points de PIB par an).

Le plan à moyen-terme (selon « *The Economic Programme for Growth and Prosperity* », Ministry of Finance, Mai 1989) envisage des réformes fiscales, qui permettraient de réduire les taux, d'élargir les assiettes, donc de diminuer les désincitations fiscales tout en maintenant le montant globale des recettes :

— réduire de 50 à 35 % le taux de l'impôt sur les sociétés mais rendre moins favorable les règles d'amortissement (en particulier, supprimer l'indexation des amortissements). Supprimer la double imposition des dividendes.

— faire passer, d'ici 1994, de 68 à 52 % le taux marginal supérieur des impôts sur le revenu (impôt national + impôts locaux) : le taux de 22 % passerait à 18 % ; celui de 6 % serait supprimé ; celui de 12 passerait à 8 ; le taux des collectivités locales diminuerait de 2 points. En même temps, les déductions fiscales seraient diminuées.

— faire diminuer les impôts indirects mais introduire des péages sur les autoroutes, une taxe sur l'eau, augmenter les cotisations employeurs du secteur financier et celles concernant les accidents du travail et les indemnités-chômage.

On le voit, ce projet vise à faire rentrer progressivement le Danemark dans la norme européenne.

**LA FISCALITÉ EN ESPAGNE**

Face à l'augmentation des dépenses publiques qui sont passées d'une moyenne annuelle de 29,6 % du PIB en 1974-76 à 40,6 % en 1987 et la nécessité de réduire le déficit public, l'Etat espagnol a été dans l'obligation d'accroître ses recettes.

Cette hausse s'est faite en plusieurs étapes dont les principales ont été la réforme de 1977 qui a modernisé le système fiscal dans son ensemble et accru le poids de l'IR, et l'entrée dans la communauté européenne qui s'est traduite par la création de la TVA.

Le taux de prélèvement obligatoires est ainsi passé de 14,5 % en 1965 à 16,9 % en 1970 ; puis 18,1 % en 1974 ; 24,1 % en 1980 ; 29,1 % en 1985. Néanmoins au total, les prélèvements obligatoires en Espagne restent les plus faibles parmi les pays de la CEE, le Portugal mis à part : 33 % du PIB en 1987 contre une moyenne de 40,6 % dans la CEE. Une des raisons de cette faiblesse est l'importance de la fraude et en particulier de l'économie souterraine évaluée entre 15 et 20 % du PIB.

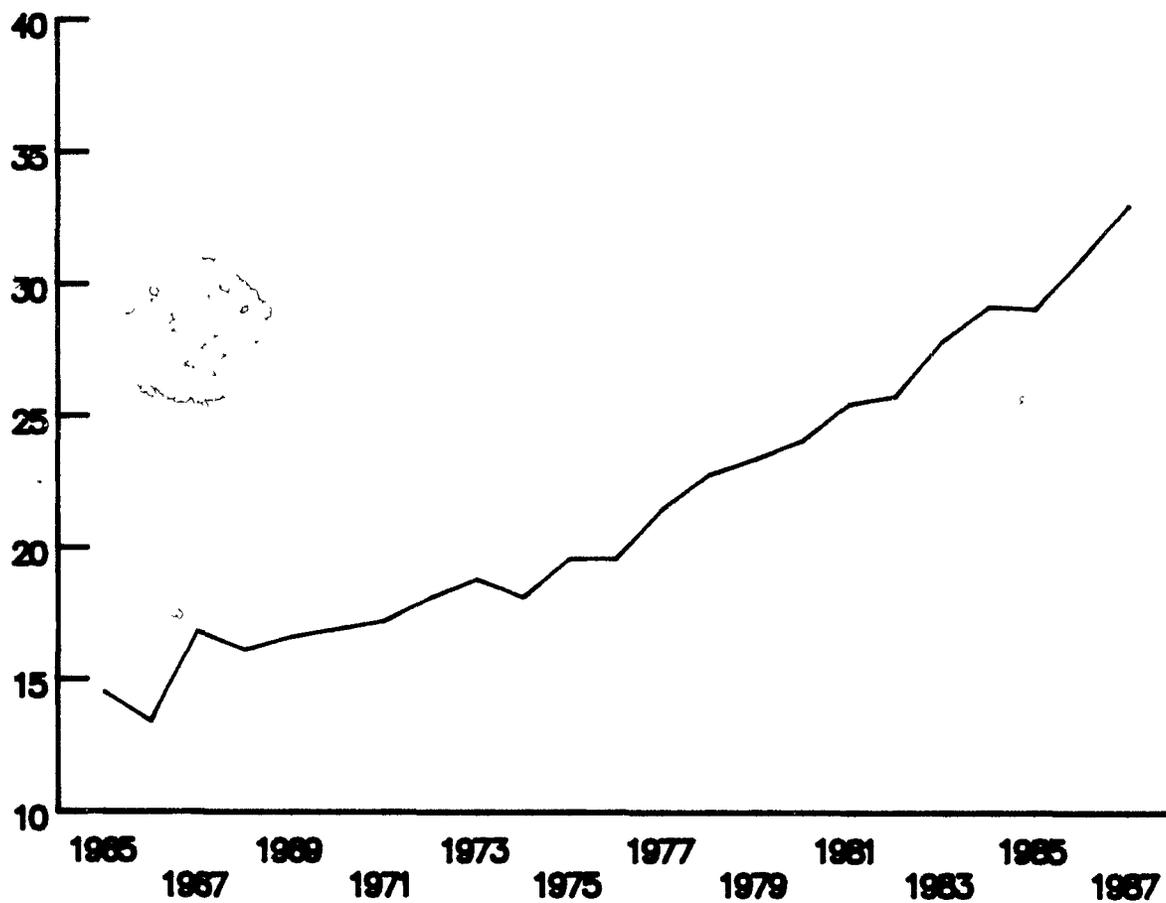
Par rapport à la moyenne de la CE, l'Espagne se caractérise par un niveau relativement élevé des cotisations sociales employeurs.

### 1. Les recettes fiscales en 1987 Espagne

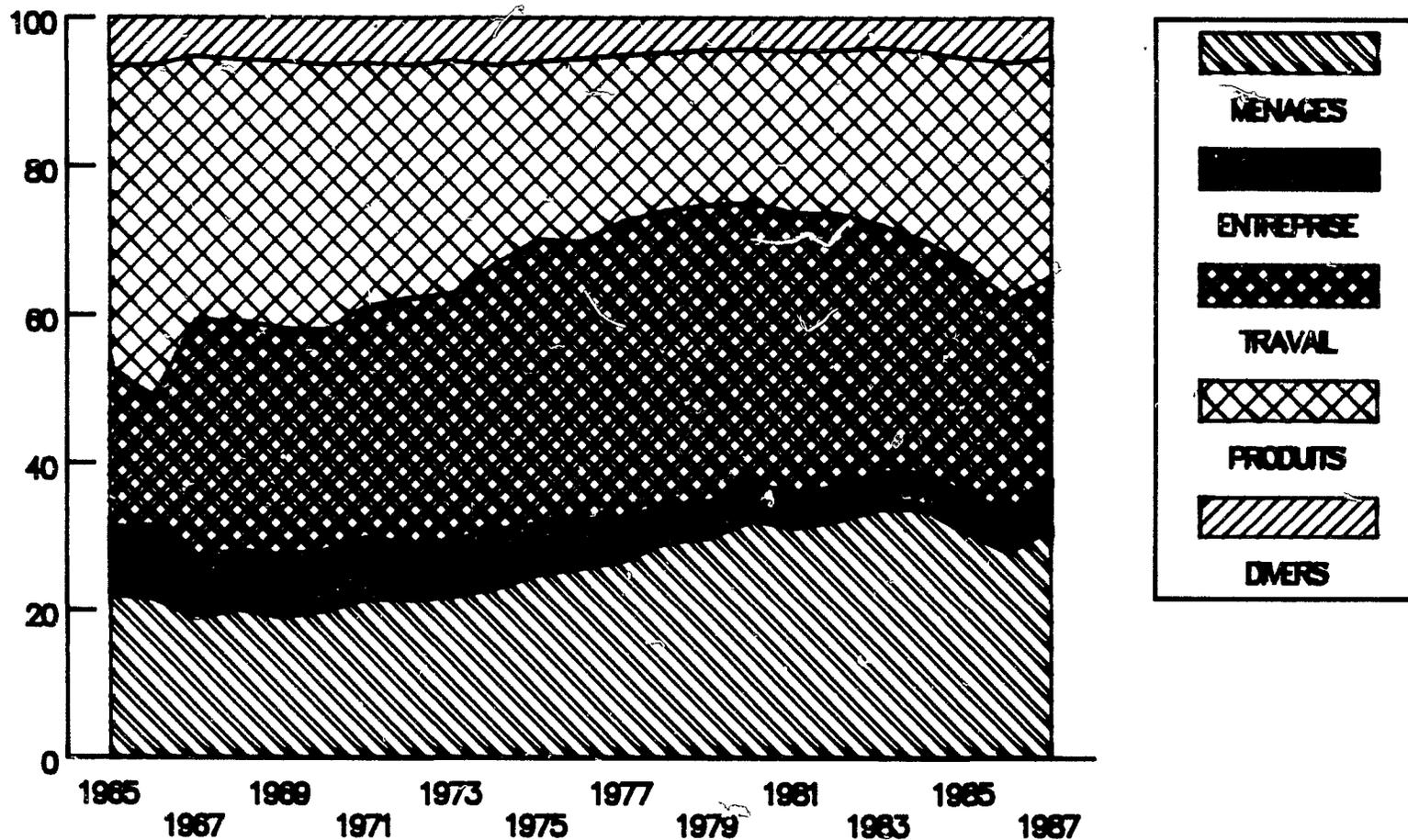
	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>10,3</b>	<b>31,1</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	7,0	21,3
• cotisations sociales salariés et indépendants	2,9	8,7
• impôts sur le patrimoine	0,2	0,5
• impôts sur les successions	0,2	0,6
• taxes périodiques sur automobiles	—	—
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>2,2</b>	<b>6,7</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>9,0</b>	<b>27,4</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	9,0	27,4
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Taxes sur le prix des produits</b>	<b>9,7</b>	<b>29,3</b>
dont :		
• TVA	5,6	16,9
• accises	2,0	6,2
<b>Divers</b>	<b>1,7</b>	<b>5,3</b>
<b>Total</b>	<b>33,0</b>	<b>100,0</b>

# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN ESPAGNE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN ESPAGNE



## L'IMPÔT SUR LE REVENU

Un impôt sur le revenu proche de son équivalent français est applicable en Espagne depuis 1979. Toutefois la loi sur l'impôt sur le revenu ayant été déclarée inconstitutionnelle en février 1979 par le Conseil constitutionnel espagnol (car elle se traduisait par une surimposition des couples mariés), une réforme est en préparation. C'est donc l'impôt sur le revenu tel qu'il est applicable jusqu'à la fin 1989 qui est décrit brièvement ci-dessous.

### 2. Impôt sur le revenu

(en % du PIB)

	1975	1980	1985	1987
Espagne	2,8	4,9	5,7	7,0
CEE	9,5	10,5	10,8	11,2

Source : OCDE.

### 3. Impôt sur le revenu

(en % des prélèvements obligatoires)

	1975	1980	1985	1987
Espagne	14,5	20,4	19,7	21,3
CEE	26,1	27,5	26,3	26,3

Source : OCDE.

### Le revenu imposable

La base imposable est le revenu mondial net des charges. Les plus-values sont incluses dans le revenu imposable mais sont taxées selon des modalités particulières.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En règle générale, les plus-values de plus d'un an font l'objet d'une imposition fractionnée au taux moyen de l'année de leur réalisation.

La valeur de l'avantage en nature résultant de la jouissance d'une habitation est intégrée au revenu et est comptabilisée pour 2 % de la valeur cadastrale. Un forfait fixé à 2 % du montant brut du salaire peut être déduit au titre des frais professionnels. Mais le plus souvent, les salariés préfèrent déduire le montant de leurs frais réels.

La politique fiscale a développé depuis 1985 le rôle de l'IR comme instrument d'incitations économiques. En effet si les revenus des produits d'épargne ne bénéficient d'aucun avantage spécifique et sont imposés avec les autres revenus, l'épargne tant mobilière qu'immobilière est encouragée par le biais d'incitations multiples. Sont ainsi déductibles du revenu imposable :

— 10 % des primes d'assurance-vie, décès ou invalidité,

— 15 % de la différence entre 750 000 pesetas et le montant déduit des revenus au titre des versements à des fonds ou des plans de retraite,

— 15 % des sommes consacrées à l'achat ou à la rénovation de la résidence principale,

— 10 % des sommes investies dans l'achat ou la rénovation des résidences secondaires.

Toutefois le total de ces déductions ne peut dépasser 30 % du revenu imposable.

## LES TAUX

En 1988, le taux marginal maximum ainsi que le nombre de tranches ont été réduits : le taux supérieur est passé de 64 % à 56 % et le nombre de tranches de 34 à 14. En contrepartie, le plafonnement de l'impôt à 46 % du revenu imposable a été supprimé.

Compte tenu des taux de l'IR en Espagne qui sont relativement élevés, le rendement devrait être bien supérieur. Mais l'évasion fiscale reste encore forte malgré les tentatives pour lutter contre la fraude : ainsi selon une commission d'étude en 1985, seuls 37 % des revenus du travail sont soumis à l'IR et seulement 23 % des autres revenus.

## L'IMPOSITION DES PATRIMOINES.

Les recettes tirées de l'imposition du patrimoine représentaient 0,82 % du PIB dont 0,54 % provenant de l'imposition des transactions mobilières et immobilières.

Un impôt sur l'actif net dont le rendement était en 1985 de 0,06 % du PIB a été institué depuis 1978. En sont redevables les ménages à partir d'un patrimoine relativement faible (9 000 000 de PTA pour un couple marié). Les exonérations se limitent aux immeubles classés monuments historiques et aux œuvres d'art. Les taux s'échelonnent de 0,2 % à 2 %. Le total de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le patrimoine ne peut représenter plus de 70 % du revenu imposable du contribuable.

L'imposition des successions et des donations a été réformée en 1987. Désormais l'impôt est calculé sur chaque part successorale en ligne directe et le taux marginal maximum est de 34 %.

### LES COTISATIONS SOCIALES.

Les taux des cotisations sociales s'appliquent en Espagne à un salaire plafonné qui varie avec les professions. Ils étaient en 1988 les suivants :

Nature des cotisations	patronales (en %)	salariales (en %)
Régime général de sécurité sociale	24	4,80
Accident du travail	0,90	
Assurance chômage	5,20	1,10
Fonds de garantie des salariés	0,80	
Formation professionnelle	0,60	0,10

### L'IMPOSITION DES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS

L'imposition des bénéfices des sociétés a été instaurée en Espagne sous une forme moderne à la suite de la grande réforme fiscale des années 1977 et 1978. Sont aujourd'hui assujetties à l'IS, les sociétés de capitaux ainsi que certaines sociétés de personnes.

Son rendement, malgré une hausse ces dernières années, reste encore comparativement à la moyenne des pays de la CEE, relativement modeste du fait de la fraude fiscale ainsi que des multiples dépenses fiscales. Les incitations en faveur de l'investissement net ont ainsi représenté en 1985, 16 % du montant de l'impôt

**4. Impôt sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB**

	1980	1983	1985	1986	1987
Espagne	1,2	1,4	1,5	1,7	2,2
CEE	2,5	2,7	2,9	3,0	3,1

Source : OCDE.

**5. Impôt sur le bénéfice des sociétés en pourcentage  
du total des prélèvements obligatoires**

	1980	1985	1986	1987
Espagne	5,1	5,2	5,5	6,7
CEE	6,1	7,3	7,4	7,4

Source : OCDE.

**La base imposable**

Les sociétés résidentes en Espagne sont soumises à l'IS en raison de leur bénéfice mondial, ce qui leur permet d'imputer les pertes réalisées par leurs établissements étrangers.

Les investissements sont amortissables selon une méthode linéaire ou dégressive. Les taux d'amortissement sont calculés d'après la durée normale d'utilisation dans la limite du taux maximum et minimum fixée par l'administration fiscale espagnole. Les taux de l'amortissement dégressif sont égaux au produit du taux linéaire par un coefficient de 1,5 à 2,5 en fonction de la durée d'utilisation.

L'imposition des sociétés s'est caractérisée ces dernières années par la prolifération d'incitations fiscales qui réduisent les bénéfices et qui ont pour but de favoriser divers objectifs de politiques économiques : investissement, emploi, développement régional. La principale aide fiscale est relative à l'investissement (acquisition d'immobilisations nouvelles) et se présente sous la forme d'un crédit d'impôt égal en 1989 à 5 % (10 % en 1988). Au total, la somme des crédits ne peut excéder en 1989, 20 % de l'impôt dû au

titre de l'exercice. Néanmoins l'excédent du crédit peut être reporté sur les quatre exercices suivants.

### Le taux d'imposition

Le taux de l'IS est de 35 %. Il est le même pour les bénéfices distribués ou non distribués. Un avoir fiscal de 10 % du montant des dividendes est accordé aux personnes physiques résidentes en Espagne

Bénéfice	1 000	
IS	350	
Dividende	650	
Retenue à la source	130	
	<hr/>	
Dividende net	520	Revenu imposable 715 dont crédit d'impôt 195 (130 + 65)

### LA TVA

La TVA est applicable en Espagne depuis son entrée dans la Communauté européenne le 1er janvier 1986. Son introduction s'est traduite par une simplification de la législation fiscale qui se caractérisait par la multiplication des taxes indirectes. La suppression de 24 taxes sur le chiffre d'affaires perçues en cascade et leur remplacement par la TVA permet d'assurer désormais une parfaite neutralité entre les différents circuits de production et de distribution.

Le texte adopté est en conformité avec le 6ème, 8ème, 12ème et 13ème directions communautaires. En particulier, elle ne comporte aucun décalage en matière de déduction. Le taux normal est de 12 %. Les produits chimiques, domestiques et médicaux sont soumis à un taux réduit de 6 %. Enfin un taux majoré de 33 % s'applique aux produits de luxe.

**6. Impôts généraux sur la consommation en % du PIB**

	1986	1987
Espagne	5,5	5,6
CEE	6,9	7,3

Source : OCDE.

**7. Impôts généraux sur la consommation (% des prélèvements obligatoires)**

	1986	1987
Espagne	17,7	16,9
CEE	17,1	18,0

Source : OCDE.

## **LES ACCISES**

L'Espagne est le pays de la CEE où les taux de taxes sont les plus bas sur le tabac, l'essence, le diesel. Elle ne taxe pas le vin, très peu la bière, et relativement peu les spiritueux (9<sup>ème</sup> rang dans la CEE).

## **REFORME FISCALE ET SITUATION BUDGETAIRE**

Suite à une décision du Tribunal constitutionnel, l'Espagne a dû modifier son système d'imposition du revenu. Le choix de la famille comme unité d'imposition a été jugé inconstitutionnel dans la mesure où la charge fiscale supportée par la famille est supérieure à la somme des impôts dus individuellement. Aussi un nouveau régime d'imposition est-il en cours d'application.

Afin de contenir l'évolution de la demande intérieure, le gouvernement espagnol poursuit une politique de réduction du déficit public. Alors qu'il s'élevait à plus de 6 % en 1985, le budget prévoit qu'il ne dépassera pas 1,6 % du PIB en 1990.

**8. Déficit public en % du PIB**

1986	1987	1988	1989
- 4,5	- 3,7	- 3,0	- 1,9

Source : D.b. de Prevision y Conjuntura.

L'ensemble des dépenses de l'Etat devrait augmenter en terme nominal de 10,3 %, soit pour la première fois, moins que le taux de croissance du PIB prévu pour être de 10,5 %.

L'administration espagnole semble peu soucieuse des contraintes fiscales liées à la construction du marché unique. En effet, selon elle, toute harmonisation fiscale ne se fera que vers le bas, or c'est l'Espagne qui a en Europe, les prélèvements obligatoires les plus faibles.

# **LA FISCALITÉ EN FRANCE**

Les vingt dernières années ont été marquées en France par une progression de l'ensemble des prélèvements obligatoires plus rapide que celle du PIB. Le taux de prélèvements obligatoires est ainsi passé de 35 %, valeur qu'il a eu de 1965 à 1973, à 37 % en 1975 ; 38,5 % de 1976 à 1978 ; 40 % en 1979 ; 42 % en 1980 pour atteindre 44,5 % de 1984 à 1987. Cette évolution s'explique avant tout par l'inertie de la croissance des dépenses publiques, et notamment des prestations sociales, lors des ralentissements de la croissance du PIB.

Cette progression recouvre des mouvements assez différents selon les administrations perceptrices :

— Les prélèvements sociaux expliquent pour une grande part l'augmentation des prélèvements obligatoires : ils représentaient en effet 19,1 % du P.B en 1988 contre 12,8 % en 1971.

— La croissance de la pression fiscale des collectivités locales a été assez régulière sur toute la période y compris lorsque l'on défalque les transferts de ressources nés de la décentralisation.

— La pression fiscale de l'Etat est restée jusqu'en 1979 à peu près au même niveau qu'en 1971 avant de s'accroître à partir de 1980 puis de diminuer légèrement depuis 1985.

En 1987, la France est celui des pays de l'OCDE où la part des recettes perçue par la Sécurité Sociale, est la plus grande.

Il existe différents critères pour classer les prélèvements qu'effectuent les administrations. En se limitant d'abord à des classifications légales, on voit que les cotisations sociales représentent la plus grosse part (43 % des recettes en 1988 dont 27 % pour les cotisations employeurs, 12 % pour les cotisations salariés et 4 % pour les cotisations de non-salariés) ; ensuite, viennent les impôts indirects (36 % des recettes dont 19 % pour la TVA) ; puis les impôts directs (21 % des recettes, que l'on peut répartir entre l'impôt sur le revenu, 9,5 % des recettes, les autres impôts payés par les ménages, 5 % des recettes, l'impôt sur le bénéfice des sociétés, 5 % des recettes, et les autres impôts payés par les entreprises, 1,5 % des recettes).

Une décomposition plus économique (tableau 1) met en évidence le poids spécifique qui frappe le coût du travail ; la faiblesse de l'impôt sur le revenu et l'importance des cotisations sociales assurés.

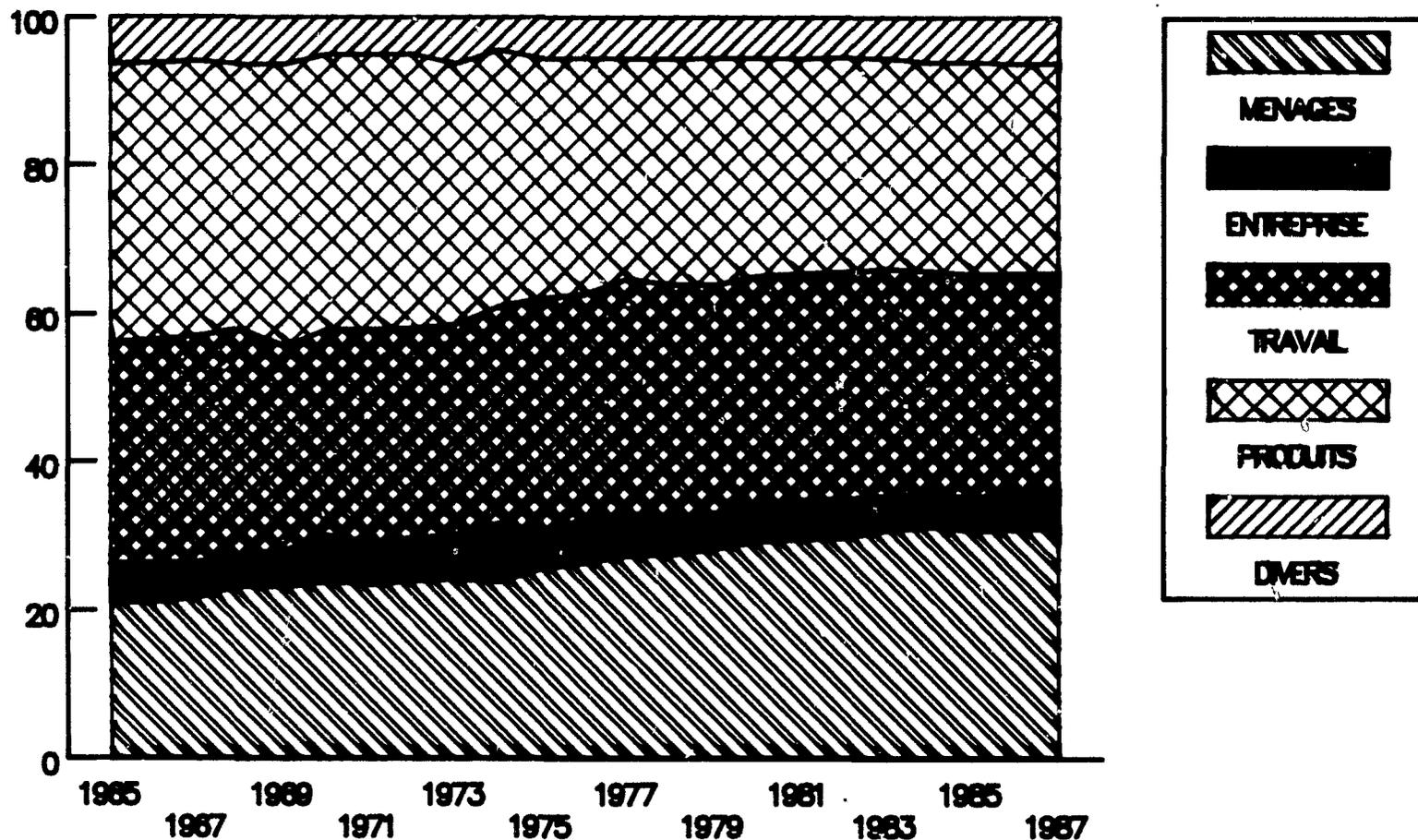
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN FRANCE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## EN FRANCE



**Les recettes fiscales en 1987  
France**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>13,9</b>	<b>31,1</b>
dont : • impôt sur le revenu	5,7	12,7
• cotisations sociales salariés et indépendants	7,1	15,8
• impôts sur le patrimoine	0,7	1,5
• impôts sur les successions	0,3	1,8
• taxes périodiques sur automobiles	0,1	0,3
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>2,3</b>	<b>5,2</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>13,0</b>	<b>29,1</b>
dont : • cotisations sociales employeurs	12,2	27,2
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>12,7</b>	<b>28,3</b>
dont : • TVA	8,7	19,5
• accises	2,9	6,4
<b>Divers</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>
<b>Total</b>	<b>44,8</b>	<b>100,0</b>

## LES IMPÔTS DIRECTS SUR LE REVENU DES MÉNAGES

### L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'instauration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est récente en France : elle remonte à 1914 alors que l'Income Tax a été définitivement établie en Grande-Bretagne en 1842, et que la Prusse s'est dotée de l'Einkommensteuer dans les années 1891-1893.

Trois étapes ont été nécessaires à la mise à la place du système actuel :

— le système «Caillaux» avec la création d'impôts cédulaires sur chaque type de revenu et d'un impôt progressif sur le revenu global.

— la réforme de 1948 qui a institué l'Impôt sur les Personnes Physiques qui se décomposait en une taxe proportionnelle et une surtaxe progressive.

— Enfin la réforme de 1959 qui a donné naissance à l'impôt sur le revenu actuel qui est un impôt progressif, unique<sup>1</sup> et personnalisé<sup>2</sup>.

### Principes généraux

L'augmentation du produit de l'impôt sur le revenu a sur ces trente dernières années été rapide. En 1989 selon la loi de Finances, l'impôt sur le revenu a procuré au Trésor 244 milliards, soit 17,9 % des recettes brutes du budget. En valeur relative, la croissance de l'impôt sur le revenu après avoir été forte pendant 25 ans s'est nettement ralentie du fait des allègements successifs amorcés en 1985, qui se sont traduits par la réduction du taux maximal de 65 % à 56,8 % et par l'extension du régime de la décote, ce qui a eu pour effet d'exonérer d'impôt environ deux millions de contribuables et d'alléger la charge de deux autres millions. C'est ainsi que de 1983 à 1987, l'impôt n'a cru que de 23 % contre 27 % pour les revenus correspondants.

#### IR en pourcentage de l'ensemble des prélèvements obligatoires

1965	1970	1975	1979	1984	1987
10,6	11,8	12,1	12,4	13,3	13,0

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE 1965-1987.

#### IR en pourcentage de l'ensemble du PIB

1965	1970	1980	1984	1987	1988
3,7	4,1	4,3	4,8	4,5	4,2

Source : Comptes de la Nation.

<sup>1</sup> Ce qui signifie qu'il porte sur la somme algébrique des différents revenus catégoriels nets des éventuels déductions et abattements propres à chaque catégorie de revenu et déduisant les charges du revenu global.

<sup>2</sup> Ce qui signifie qu'il est tenu compte des charges personnelles du ménage (ex nombre d'enfants).

Comparativement aux autres pays européens, l'impôt sur le revenu occupe donc toujours au sein de notre système fiscal une place restreinte. Cette faiblesse s'explique d'une part par la légèreté des premières tranches du barème<sup>3</sup> et d'autre part par l'étroitesse de la base d'imposition.

### *Assiette*

L'impôt sur le revenu se calcule sur le revenu global dont le contribuable a disposé au cours d'une année. Le revenu global se décompose en différents éléments que l'on peut soit rattacher soit aux traitements et salaires (environ 80 % du revenu brut imposable), soit aux revenus professionnels (environ 15 % des revenus), soit enfin aux revenus patrimoniaux (environ 5 % des revenus).

— *Les traitements et salaires.* : Est considéré comme salarié celui qui se trouve dans un état de subordination juridique vis-à-vis de son employeur. En théorie, toutes les rémunérations perçues à ce titre par un salarié sont imposables. Cependant, des déductions multiples permettent de réduire légalement la base d'imposition. Ainsi, les différentes cotisations sociales sont entièrement déductibles ce qui revient à diminuer le salaire brut d'environ 16%.

Les salariés bénéficient en outre pour frais professionnels d'un abattement de base de 10 % sur le revenu imposable plafonné à 62 790 F pour l'année 1988, soit plus de 5 000 F par mois auxquels peuvent s'ajouter des déductions forfaitaires supplémentaires de 5 à 30 % pour certaines professions. Cet abattement a été étendu aux retraités dans la limite du plafond des 26 600 francs bien qu'ils ne supportent pas de frais professionnels. Enfin un abattement de 20 % sur les salaires et les retraites qui représente une prime à la bonne connaissance des revenus vient amputer d'autant le revenu imposable.

— On distingue parmi les revenus du patrimoine les *revenus mobiliers*, les *plus-values* (voir plus loin) ainsi que les *revenus fonciers*.

---

<sup>3</sup> La première tranche est de 5 % contre 25 % en Grande-Bretagne.

— Les loyers sont imposés au titre des *revenus fonciers*. Ils bénéficient d'une déduction forfaitaire qui est réduite de 15 % à 10 % à partir de 1990. Depuis 1965, les loyers fictifs sont exonérés de l'impôt sur le revenu.

— Les revenus professionnels comprennent les *Bénéfices Industriels et Commerciaux*, les *Bénéfices Agricoles*, les *Bénéfices Non Commerciaux*.

— Les *Bénéfices Industriels et Commerciaux* sont les bénéfices réalisés par des personnes physiques, provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale. Les petites entreprises ont la possibilité d'évaluer forfaitairement leur bénéfice ce qui permet une certaine sous-évaluation.

— Sont taxés comme *Bénéfice Agricole* les bénéfices provenant des activités de culture et d'élevage.

— Enfin, toutes les autres sources de profit sont imposées au nom des *Bénéfices Non Commerciaux*. Ils comprennent en particulier les revenus des professions libérales.

### *Calcul de l'impôt*

C'est la somme des différents revenus qui constituent le revenu global imposable, après déduction le cas échéant des déficits. Ce principe souffre néanmoins d'exceptions : d'une part ne sont pas pris en compte les revenus qui font l'objet d'une imposition séparée (les plus-values par exemple) ou qui font l'objet d'un prélèvement libératoire. D'autre part afin de limiter l'évasion fiscale l'imputation de certains déficits catégoriels sur le revenu global est interdite.

Il n'est calculé qu'un revenu imposable par foyer : il faut donc additionner l'ensemble des revenus du mari, de la femme ainsi que des enfants à charge. Toutefois le mécanisme du quotient familial permet d'atténuer la progressivité du barème en tenant compte des charges de famille. Il consiste en la division du revenu global par un nombre de parts d'autant plus important qu'il y a d'enfants.

D'une manière générale, le montant de l'impôt sur le revenu s'obtient donc par la formule :  $I = N f(R/N)$  où N désigne le nombre de parts correspondant à la situation de famille du foyer, R le revenu net imposable, f la fonction associée au barème progressif.

Outre les dépenses d'acquisition et de conservation de revenus, la déduction de certaines dépenses ayant un caractère personnel est autorisée dans un but d'incitation. Cette déduction peut se faire soit par l'imputation directe sur le revenu imposable, soit par le biais d'un crédit d'impôt imputable sur l'impôt exigible. Au total le projet de lois de Finances recense 168 différentes dépenses fiscales qui vont de l'exonération du prix Nobel à la déduction des investissements réalisées dans les DOM TOM ou le cinéma. Deux principaux objectifs ont au cours des années été poursuivis : encourager le logement et stimuler l'épargne. La politique du logement poursuit deux objectifs :

- favoriser l'accession à la propriété,
- inciter à des placements immobiliers.

Les principales aides à l'accession à la propriété sont :

— La réduction d'impôt pour certaines charges afférentes à l'habitation principale : intérêts d'emprunts et frais de ravalement – coût 6 900 millions de F.

— La réduction d'impôt au titre des grosses réparations afférentes à la résidence principale – coût 310 Millions de F.

— L'exonération d'impôt sur le revenu des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance – coût 7 700 millions de F ( Mais ce chiffre est sous doute fortement sous-évalué car la Comptabilité Nationale évalue à 300 Milliards la valeur de ces loyers fictifs).

— Exonération d'impôt sur le revenu pour les plus-values de cession de résidences principales.

Les principales mesures en faveur des placements immobiliers sont :

— La réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la construction ou l'acquisition de logements neufs destinés à la location – coût 210 millions de F.

— La déductibilité des dépenses de grosses réparation et d'amélioration – coût 4 150 millions de F.

— La déductibilité des déficits et charges foncières afférentes aux monuments historiques – coût 120 millions de F.

— L'exonération d'impôt sous certaines conditions des personnes louant ou sous-louant en meublé une partie de leur habitation principale.

*Rendement de l'IR et impact sur la répartition des revenus*

L'étroitesse de la base d'imposition combinée à la faiblesse des premières tranches du barème ainsi qu'aux mécanismes de la décote et du minimum de perception qui exonère du paiement les petits montants d'impôts ont pour conséquence de laisser en deçà du seuil d'imposition un nombre important de contribuables.

**Nombre de foyers non imposés**

Années de perception	1970	1975	1980	1982	1987
Foyers non imposés — nombre (millions)	11,0	9,2	8,7	9,3	11,35
— Part du nombre total de foyers %	51,1	40,5	36,2	37,8	47,0

Source : DGI.

En 1987, les foyers exonérés de l'IR ont perçu 21 % du total des revenus déclarés contre 11 % en 1983. L'impôt sur le revenu est donc très progressif et concentré sur un nombre restreint de contribuables. En 1986, 1 % des foyers déclarant les revenus les plus élevés payaient 27 % de l'impôt et 10 % en payaient 64 %.

**Nombre de foyers par tranches du barème (1981-1984)**

Années des revenus								
	1981		1982		1983		1984	
	Nombre de foyers	%						
0	5 112 036	23,7	5 325 344	23	5 351 740	22,3	5 218 296	22,5
5	310 266	1,4	316 349	1,4	337 325	1,4	321 446	1,4
10	1 391 933	6,5	1 466 093	6,3	1 479 945	6,2	1 379 678	5,9
15	4 842 366	22,5	5 14 296	22,4	5 207 736	21,7	4 946 825	21,3
20	2 971 250	13,8	3 437 802	14,8	3 537 095	14,7	3 491 132	15
25	2 727 107	12,6	2 893 089	12,5	3 072 011	12,8	2 930 989	12,6
30	1 660 438	7,7	1 788 408	7,7	1 956 327	8,2	2 002 523	8,6
35	843 781	3,9	912 378	3,9	1 017 280	4,2	1 014 476	4,5
40	1 272 973	5,9	1 388 121	6	1 544 432	6,5	1 421 775	6,1
45	237 173	1,1	256 120	1,1	277 895	1,2	280 447	1,2
50	62 509	0,3	69 959	0,3	77 281	0,3	73 046	0,3
55	31 482	0,1	35 027	0,2	37 974	0,1	41 706	0,2
60	104 663	0,5	24 973	0,1	26 616	0,1	24 644	0,1
65	—		71 010	0,3	69 119	0,3	69 874	0,3
<b>Ensemble des foyers fiscaux</b>	<b>21 567 977</b>		<b>23 198 969</b>		<b>23 992 377</b>		<b>23 216 857</b>	

Source : Réponses de la DGI à des parlementaires, DF 1986, 32-38, 149.

En 1982, 80 % des foyers avaient un taux d'imposition moyen inférieur à 8,5 %, soit moins d'un mois de revenu net de frais. En revanche, les 100 000 ménages bénéficiant des revenus les plus élevés avaient un taux moyen d'imposition de 42 % soit à peu près cinq mois de revenu.<sup>4</sup> Le barème français est donc favorable aux contribuables à revenu faible ou moyen alors qu'il impose lourdement les hauts revenus.

<sup>4</sup> A. COUTIERE - Economic et Statistique N° 159, 1983.

**Revenu**

	150 000	300 000	600 000	1.000 000
Taux des pressions fiscales pour un couple marié avec 2 enfants en 1989	3%	8%	16%	26%

Par le biais de sa forte progressivité, l'impôt sur le revenu modifie la distribution des ressources entre les ménages et par là-même réduit les disparités entre les groupes sociaux.

**Disparités des bases d'imposition et disparités des impôts directs**

Indice base 100 = ensemble

Valeurs moyennes	Revenu déclaré	Revenu imposable	Impôt sur le revenu	Valeur locative brute cadastrale	Taxe d'habitation	Nombre d'enfants par ménage *
Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage						
Agriculteurs exploitants...	66	77	62	62	59	1,24
Industriels, artisans, commerçants patrons pêcheurs.....	159	184	295	127	134	1,15
Professions non commerciales.....	256	313	728	193	210	1,13
Cadres supérieurs.....	217	214	318	183	190	1,20
Cadres moyens.....	131	127	122	121	130	1,11
Employés.....	95	93	70	106	110	0,89
Ouvriers qualifiés.....	90	88	50	89	89	1,36
Ouvriers non qualifiés et salariés agricoles.....	79	77	37	78	76	1,37
Inactifs.....	69	64	52	85	79	0,17
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>6,87</b>

\* Enfants fiscalement à charge

Source : Canceill - Economie et statistique N° 177 1985.

**L'imposition des placements liquides et mobiliers en France**

La fiscalité française des placements financiers est relativement hétérogène. Leurs produits ne sont le plus souvent pas soumis au régime général de l'imposition des revenus, qu'ils soient totalement exonérés ou qu'il existe un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, optionnel ou obligatoire. De plus coexistent de nombreuses

incitations fiscales à l'épargne, spécifiques à chaque instrument, qui prennent la forme d'abattements sur le revenu imposable ou de réductions d'impôt.

### *Les placements aux revenus exonérés*

Les intérêts de plusieurs produits de placement liquides dont les encours à la fin de 1985 représentaient 20 % du patrimoine des ménages sont totalement exonérés. Il en est de même des placements d'épargne contractuelle, principalement les plans d'épargne logement pour lesquels la prime versée est aussi exonérée .

### *Les autres placements liquides*

Les revenus d'intérêt non-exonérés autres que des obligations (dépôts à terme, livrets d'épargne, bons du Trésor, autres bons non négociables), peuvent être soumis à un prélèvement libératoire fixé depuis 1984 à 46 % et à 51 % si l'épargnant conserve l'anonymat (1 % correspond au prélèvement pour la Sécurité sociale). Le prélèvement de 45 % est passé à 35 % début 1990. Les intérêts des bons, comme ceux de la plupart des capitaux mobiliers, sont soumis à une retenue à la source de 10 % donnant lieu à un crédit d'impôt.

### *Les titres négociables du marché monétaire*

La fiscalité des nouveaux placements (billets de trésorerie, certificats de dépôts, bons du Trésor, bons des institutions financières spécialisées) ne distingue pas les revenus et les plus-values. Un nouveau taux de prélèvement libératoire (ce prélèvement est obligatoire) a été créé : 33 % (dont 1 % pour la Sécurité sociale). Il n'y a pas de retenue à la source. Ce taux est passé à 17 % en 1990.

### *Les obligations*

Les revenus d'obligation peuvent être soumis à un prélèvement libératoire fixé à 27 % (qui est passé à 17 % en 1990). Les intérêts d'obligations françaises non indexées sont exonérés à la hauteur de 8 000 F pour une personne et 16 000 F pour un couple. Cet abattement concerne l'ensemble des revenus d'obligations et des dividendes d'actions.

Les intérêts de l'emprunt 4,5 % 1973 sont exonérés et ceux de l'emprunt 8,80 % 1977 le sont à hauteur de 1 000 F par an.

### *Les actions*

Les revenus d'actions bénéficient depuis 1965 de l'avoir fiscal au taux de 50 %. Depuis 1986, les dividendes d'actions françaises bénéficient de l'abattement unique de 8 000 F ou 16 000 F sur les revenus de valeurs mobilières.

### *Imposition des gains en capital*

Depuis 1979 les plus-values réalisées lors de cessions de valeurs mobilières sont imposables lorsque le volume des cessions nettes est supérieur à un seuil réévalué chaque année (288 400 F en 1985). Le calcul des plus-values ne tient pas compte de la durée de détention ni de l'érosion monétaire. Elles ne sont pas soumises au taux marginal de l'impôt sur le revenu mais taxées forfaitairement à 17 %. Depuis octobre 1989, les SICAV de capitalisation sont autorisées, ce qui permet réduit encore la fiscalité sur les placements en obligations.

### *Placements d'assurance-vie*

On peut distinguer trois types de placements d'assurance-vie :

— les placements bancaires (du type SICAV) sans fiscalité spécifique ;

— les bons de capitalisation. Leur produit (intérêts et plus-values) est imposé depuis 1983 comme des revenus. Il existe un prélèvement libératoire optionnel de 51 % en cas d'anonymat, de 46 % à 0 % en fonction de la durée du contrat, l'exonération étant totale lorsque la durée est supérieure à six ans.

— les contrats d'assurance-vie proprement dits sont soumis à la taxe sur les conventions d'assurances au taux de 5,15 % sur les primes annuelles, les formules d'assurance collective étant exonérées, cette taxe a été supprimée en 1990. Leurs revenus sont imposés comme ceux des bons de capitalisation.

Une réduction d'impôt de 25 % du montant des primes hors frais prélevés par l'assureur à concurrence de 4 000 F plus 1 000 F par enfant à charge est accordée depuis 1985. Elle concerne les contrats d'une durée d'au moins six ans. Les produits de

capitalisation (à la différence des actions et obligations) ne sont pas soumis au régime des plus-values.

*Plan d'épargne-populaire (PEP)*

Le plan d'épargne populaire a pris en 1990 la suite du PER créé en 1988. Son objectif est de favoriser la constitution d'une épargne à long terme en particulier de la part de foyers non-imposables, mais aussi de limiter les risques de fuite de capitaux en immobilisant l'épargne. La durée du plan est de 10 ans ; les versements doivent être compris entre 2 400 F par an et 600 000 sur les 10 ans. Les intérêts y sont capitalisés en franchise d'impôt, franchise définitive si le livret est gardé 10 ans. Une prime de 25 % des versements plafonnée à 1 500 F est versée aux seules épargnants non imposables. La sortie se fait au choix sous forme de rente ou de capital.

## Coût budgétaire des principales mesures d'incitation à l'épargne en 1988

La liste des dépenses fiscales annexée à la loi de finances chaque année reprend l'ensemble des dispositions légales ayant pour contrepartie une perte de recettes fiscales et en fournit pour la plupart une évaluation. Les dépenses fiscales au titre de l'épargne s'élèveraient ainsi à 28 milliards dans le budget de l'Etat en 1988.

### Principales dépenses fiscales au titre de l'épargne en 1988

En millions de francs

#### Coût budgétaire de l'exonération fiscale de certains placements

— Livrets A	5 500
— Livrets bleus du Crédit mutuel	650
— CODEVI	850
— Comptes et plans d'épargne-logements	4 600
— Livrets d'épargne populaires	200
	-----
	11 800

#### Coût budgétaire des autres mesures d'incitation à l'épargne

— Abattements sur le revenu imposable des obligations et dividendes	3 900
— Prélèvement libératoire sur les produits de placements à revenu fixe	3 900
— Intérêts de l'emprunt à 4 1/2 % 1973	
— Intérêts de l'emprunt à 8,80 % 1977	30
— Loi Monory (pour les personnes nées avant 1932)	230
— Réduction d'impôt au titre des CEA	1 950
— Réduction d'impôt au titre des primes d'assurance-vie et rente-survie (montant plafonné)	2 200
— Taxation à 16 % des gains nets réalisés lors de la cession de valeurs mobilières en dessus d'un certain montant	2 600
— Exonération des revenus dans le cadre d'un engagement d'épargne à long terme (inutilisable après 1981)	60
— Exonération des sommes attribuées aux salariés au titre de la participation aux fonds de l'entreprise	1 200
	-----
	16 070
	-----
	27 870

## LES IMPÔTS SUR LE CAPITAL

L'Impôt de Solidarité sur la Fortune a succédé en 1989 à l'IGF qui avait été supprimé en 1986. Il est présenté comme une contribution des plus aisées en faveur des plus démunis, notamment pour le financement du Revenu Minimum d'Insertion. L'ISF taxe le patrimoine net, hors biens professionnels et œuvres d'art, au delà de 4 000 000 F. L'imposition progressive s'échelonne de 0,5 à 1,3 %.

Les successions doivent être déclarées dans les six mois suivant le décès. La base imposable est l'actif net de dette. Le conjoint survivant et chacun des enfants bénéficient d'un abattement de 275 000 F sur la part qui leur revient. Les droits sont calculées selon un barème progressif qui entre ascendant et descendant direct s'échelonne entre 5% et 40 %.

## LES IMPÔTS LOCAUX

Les prélèvements fiscaux effectués au profit des collectivités locales connaissent une forte progression. Ceux-ci sont passés de 3,1 % du PIB en 1959 à 4,3 % du PIB en 1978, 4,6 % en 1980, 5,6 % en 1984, 5,9 % en 1988 (sources : Rapport sur les comptes de la Nation). Cette hausse s'explique en grande partie depuis la loi de décentralisation de 1982 par les transferts de ressources de l'Etat vers les collectivités locales.

Evolution de la fiscalité transférée  
(en millions de francs)

	1984	1985	1986
Régions			
- cartes grises	2 441	2 959	3 157
Départements			
- Droits d'enregistrement	3 707	9 652	11 657
- Vignettes	8 107	8 889	9 989
Total général	14 255	21 800	24 803

Source : Revue française des finances publiques.

Néanmoins même en défalquant ces transferts, les contributions obligatoires des collectivités locales ont augmenté de 0,5 point du PIB de 1983 à 1987, ce qui n'est pas négligeable.

Toutefois, il faut donc distinguer dans les recettes fiscales destinées aux collectivités locales ce qui revient au produit des différents impôts locaux acquittés par les contribuables des prélèvements croissants opérés à leur profit sur les impôts d'Etat.

En effet, les contribuables n'acquittent pas l'intégralité du montant des impôts votés par les collectivités locales, car l'Etat se substitue partiellement ou totalement à certains d'entre eux afin d'alléger leurs charges. En moyenne moins de 85 % des impôts votés par les collectivités locales sont acquittés par leurs contribuables, la différence étant compensée par l'Etat.

Ainsi du point de vue des collectivités, le produit des impôts directs locaux a crû de 1983 à 1987 de 55 % alors que durant cette même période, du fait de l'intervention de l'Etat, la charge sur les contribuables locaux ne s'est accrue que de 44 %.

Les impôts locaux sont essentiellement des impôts directs : le produit des quatre grandes taxes directes (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières bâti et non bâti) représentaient en 1987 80 % de leurs ressources fiscales propres.

**Evolution des cotisations à la charge des redevables**

Années	Montants (en millions de F)			
	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
1980	16 037	15 020	4 964	35 770
1981	18 271	17 667	5 684	43 042
1982	20 093	21 107	6 446	47 459
1983	24 074	25 323	7 332	53 998
1984	27 900	33 411	8 097	62 885
1985	30 563	37 672	8 768	63 860
1986	32 574	41 719	9 244	69 023
1987	33 899	45 379	9 200	70 358
1987/1980	+ 111,4 %	+ 202,1 %	+ 85,3 %	+ 96,7 %

Source : DGI.

La taxe d'habitation est due en raison du logement que l'on occupe, à titre de propriétaire ou de locataire. Elle est calculée sur la valeur locative cadastrale. Des abattements permettent de tenir compte des charges de famille. A partir de 1990, le montant maximal de la taxe d'habitation est limité à 4 % du revenu imposable.

Sont redevables des taxes foncières les propriétaires de construction ou de terrain. Ces dernières années, la progression de la part relative de la taxe sur les fonciers bâti a été forte : durant la seule année de 1983 à 1984, le taux de croissance du produit de cet impôt a été de 32 % en raison de la réduction de la durée des exonérations, ce qui a élargi l'assiette. Les parts relatives de la taxe d'habitation et dans une moindre mesure de la taxe sur le foncier non bâti sont restées stables.

La taxe professionnelle est un impôt à la charge des entreprises industrielles et commerciales et des membres des professions libérales. La base d'imposition est composée par la valeur locative des biens corporels ainsi que par la masse salariale. Sous l'effet des mesures successives pour limiter son poids afin de favoriser l'investissement et l'emploi, sa part relative dans la valeur ajoutée des entreprises a été limitée à 4,50 %.

**Evolution des parts de taxes de 1983 à 1987**

	(en %)				
Taxes (y compris taxes annexes)	1983	1984	1985	1986	1987
Taxe d'habitation	22,5	22,0	21,9	22,0	23,4
Taxe foncière sur les propriétés bâties	21,5	23,9	24,2	24,6	26,6
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	6,2	5,8	5,6	5,5	5,6
Taxe professionnelle	49,4	47,8	47,7	47,4	43,8
Divers	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Ensemble	100	100	100	100	100

Source : DGI.

En 1987, les impôts directs locaux sont absorbés à hauteur de 62 % par le budget des communes, de 24 % par celui des départements, de 4 % par celui des régions, de 3 % par celui des divers organismes consulaires et de 6 % pour le budget de l'Etat, au titre des frais de gestion et de dégrèvement. Ce sont les contributions perçues par les

régions qui progressent actuellement le plus rapidement mais leur montant absolu est encore faible.

## LES COTISATIONS SOCIALES

En 1988, les taux apparents des cotisations sociales sont de 35,2 % pour les cotisations employeurs, de 16,4 % pour les cotisations salariés. Pour les entrepreneurs individuels ce taux apparent n'est que de 15,9 % alors qu'il correspond au total des parts salariés et employeurs. Cette situation découle de la fraude ou de l'évasion fiscale mais aussi du fait que les travailleurs indépendants disposent d'une couverture sociale moins favorable que celle des salariés.

La France a longtemps connu un système de plafond : les cotisations sociales n'étaient dues que pour la partie du salaire inférieure au plafond. Ce système est en voie de disparition et ne subsiste que pour les cotisations vieillesse en raison de l'existence d'un système compliqué de retraites complémentaires.

**Taux de cotisations sociales employeurs-salariés**

TAUX LEGAUX	EMPLOYEURS	SALARIES	
Vieillesse	8,2	7,7	Plafonné
Retraites complémentaires	3,6	2,4	ARCCO
Maladie	12,6	5,9	
Famille	7	0	Plafonnement en cours
Chômage	4,3	2,3	
Accident du travail	3,8	0	Plafonnement en cours
<b>Total</b>	<b>36,5</b>	<b>16,4</b>	

Jusqu'en 1983, les taux de cotisations employeurs et salariés étaient relevés régulièrement. Depuis, les gouvernements ont essayé de limiter les dépenses et seuls les taux salariés qui progressent actuellement, on envisage de fiscaliser une partie des prestations et de les faire financer, en ce qui concerne la solidarité, par une contribution sociale portant sur l'ensemble des revenus des ménages.

## TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE ET ACCISES

### LA TVA

Généralisé en 1966, le système français de TVA, le plus ancien d'Europe, fut aussi l'un des plus complexes. Il a comporté ainsi jusqu'à sept taux différents. Toutefois l'évolution récente tend à la simplification. Le nombre de taux principaux a ainsi été ramené récemment de cinq à trois:

— Un taux **réduit** de 5,5 % qui s'applique aux produits de première nécessité (alimentation), aux livres, aux transports de voyageurs, à la fourniture d'eau et aux enregistrements audio.

— Un taux **majoré** de 25 % qui s'applique aux produits de luxe, à l'électronique «grand public» (sauf la télévision), aux appareils de photographie et à l'automobile.

— Un taux **normal** de 18,6 % qui s'applique à tous les autres produits.

Malgré son système de taux multiples, la TVA française est pratiquement sans effet sur la répartition des revenus réels. Elle représente un prélèvement quasi-uniforme de 10 % environ de la consommation. Cette **absence d'effet redistributif** est liée à la très grande proximité des structures de consommation par produits des différentes catégories sociales (les différences de modes de consommation portant plus sur les gammes de produits que sur les produits eux-mêmes).

En ce qui concerne le **champ d'application**, la tendance est à l'alignement de la législation française sur les normes européennes. La décision récente d'assujettissement des télécommunications va dans ce sens. La France applique cependant toujours un certain nombre de règles particulières. Les deux principales sont :

— L'existence d'un **décalage d'un mois** pour la déduction des TVA payées en amont par les entreprises. Cette règle entraîne une charge de trésorerie pour les entreprises de 50 milliards de F environ, soit 5 milliards par an de frais d'intérêts supplémentaires.

— La limitation du droit de déduction des TVA amonts pour un certain nombre de produits : automobiles particulières, carburants, frais de déplacement (dépenses qui pourraient faire l'objet d'un détournement à usage privé). Cette limitation est actuellement également en recul, avec sa suppression progressive pour ce qui concerne les carburants. Toutefois, ce qui subsiste de ces limites ainsi que l'existence d'activités non-assujetties entraînent des **rémanences** qui conduisent à faire peser environ 15 % des recettes de TVA sur les consommations intermédiaires.

## LES ACCISES

Comme dans la plupart des pays européens, les principales accises concernent en France, le trio produits pétroliers, boissons alcoolisées, tabac. Les taxes pétrolières sont de très loin les plus importantes puisqu'elles assurent les 2/3 des recettes d'accises (tableau 1). Les taxes sur l'essence et le gazole sont légèrement plus élevées que la moyenne (la France est au 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> rang) ; par contre, les taxes sur les spiritueux sont relativement faibles (7<sup>ème</sup> rang) et celles sur le vin et la bière négligeables.

En dehors des accises *stricto-sensu*, la fiscalité française recourt volontiers aux impôts indirects de toutes sortes. Les taxes spécifiques sur les services (constituées pour l'essentiel de taxes sur les assurances mais qui comprennent aussi des taxes funéraires, des taxes au profit du Fonds National Sportif, ou une contribution au Centre National du Cinéma) permettent ainsi de prélever plus de 40 milliards de F. par an soit environ le double de la fiscalité sur les boissons alcoolisées et le tabac. De même 23 milliards de F. sont prélevés au titres d'impôts sur l'usage de certains biens ou activités spécifiques (vignette automobile, droits de pesage, taxe sur les pylônes électriques, etc.).

## L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'impôt sur les sociétés est un impôt récent ; il a été créé en décembre 1948 au taux de 24 % pour être porté à 50 % en 1959. Ce taux ne sera pas modifié pendant plus de 25 ans. Cet impôt concerne les sociétés de capitaux quelle que soit leur forme, ainsi que les sociétés civiles et les établissements publics se livrant à des activités de type lucratif.

En principe et sauf dispositions contraires seuls sont imposables les bénéfices réalisés en France - bénéfices et pertes réalisés à l'étranger, ne sont pas pris en compte.

## PLACE DE L'IS DANS LE SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS

La part de l'impôt sur les sociétés dans le total des prélèvements obligatoires est au cours des années restée relativement modérée.

### Impôt sur les bénéfices des sociétés (y compris retenue sur capitaux mobiliers) en pourcentage du total des prélèvements obligatoires

1965	1970	1975	1980	1985	1986
5,3	6,3	5,2	5,1	6,1	6,0

Source : OCDE.

Malgré une hausse ces dernières années, l'impôt sur les bénéfices pèse en France toujours moins lourd en pourcentage du PIB que dans la moyenne des pays de la CEE.

### IS en pourcentage du PIB

	1975	1980	1984	1987	1988
France	1,98	2,0	1,7	2,1	2,2
CEE	2,3	2,5	2,7	3,1	—

Sources : Rapport sur les comptes de la Nation et OCDE.

Néanmoins, le tableau comparatif doit être interprété avec prudence car les résultats dépendent de facteurs non fiscaux : la proportion du produit intérieur brut réalisée par les sociétés soumises à l'impôt sur les bénéfices et la rentabilité des sociétés diffère aussi suivant les pays.

La hausse du rendement de l'IS à partir de 1985 s'explique d'ailleurs par ces mêmes facteurs. D'une part le nombre d'entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés n'a cessé de croître à un rythme qui n'a cessé de s'accroître depuis 1980 (ce qui s'explique moins par la création de nouvelles entreprises que par la transformation en sociétés d'un grand

nombre d'entreprises individuelles <sup>1)</sup>. D'autre part, les résultats financiers des entreprises qui s'étaient fortement dégradés en 1981-1982 se sont depuis progressivement redressés. Aussi la proportion des sociétés qui déclare un revenu fiscal qui avait reculé de 60 % en 1979 à 54 % en 1983 augmente à nouveau. Toutefois, l'impôt reste toujours très fortement concentré sur un nombre restreint d'entreprises. Moins de 200 sociétés versent 31 % de l'impôt et environ 1 % des sociétés bénéficiaires, soit environ 2 000 entreprises en paient près de 60 %. Le résultat de quelques grandes sociétés peut donc modifier sensiblement le rendement global de l'impôt.

**Taux de marge des SQS**

1970	1975	1980	1985	1987	1988
30,8	27,0	25,8	28,4	31,2	32,0

Source : OCDE.

### TAUX DE L'IS

Le taux d'imposition est en 1989 de 42 % sur les bénéfices distribués et de 39 % sur les bénéfices non distribués. Ce dernier est passé à 37 % en 1990. Les plus-values à long terme sont imposées à un taux privilégié à condition que le solde soit bloqué dans un compte de réserve spécial et ne soit donc pas distribué. Ce taux était de 15 %, il est de 19 % depuis la loi de Finances pour 1990. Afin de limiter la double imposition, les dividendes distribués bénéficient d'un avoir fiscal de 50 %. Ce taux n'ayant pas été diminué quand le taux d'imposition de ces bénéfices a baissé. De ce fait, le taux d'imposition supplémentaire des dividendes, par rapport aux autres revenus des ménages, n'est plus que de 13%.

Bénéfice	1000
IS	420
Dividende	580
Revenu imposable	870 (580 + 290)

## ASSIETTE DE L'IS

Le régime de l'amortissement en France est régi par l'article 39.1.2 du Code Général des Impôts qui dispose que constituent des charges déductibles «les amortissements réellement effectués par l'entreprise, dans la limite de ceux qui sont généralement admis d'après les usages de chaque industrie, de commerce ou d'exploitation» .

Le système de l'amortissement linéaire est le régime de droit commun. Les entreprises se réfèrent en général aux usages reconnus par l'administration fiscale, mais elles peuvent opter pour une durée moindre lorsque les biens sont soumis à une dépréciation plus rapide.

La législation fiscale autorise d'autre part pour certains biens énumérés de manière limitative un système d'amortissement dégressif (principalement des biens d'équipements neufs). Le taux d'amortissement est alors égal au produit du taux linéaire normal par un coefficient qui est de :

- 1,5 si la durée d'utilisation est de trois ou quatre années,
- 2 si la durée d'utilisation est de cinq ou six années,
- 2,5 si la durée d'utilisation est supérieure à six années.

Enfin pour certains investissements (recherche, anti-pollution) un amortissement exceptionnel, n'ayant aucune justification technique, est possible. Ainsi les logiciels sont-ils amortissables en 12 mois.

Le mode d'évaluation des stocks a une influence non négligeable sur le résultat : ils sont évalués en France au coût de revient ou selon la méthode PEPS.

Signalons en outre l'absence d'un plafond au ratio endettement-fonds propre ce qui signifie qu'il n'existe pas de limites à la déductibilité des intérêts par les entreprises (à l'exception faite des comptes-courants des dirigeants et des actionnaires).

## PRINCIPALES MODIFICATIONS RÉCENTES DU SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS

La France n'a pas procédé comme un grand nombre de ces partenaires à une vaste réforme fiscale. Toutefois, le gouvernement français a depuis 1988 tenté d'orienter par divers aménagements la fiscalité dans deux directions, parfois difficilement conciliables : d'une part vers plus de justice sociale, d'autre part vers plus d'efficacité économique en vue de la préparation au marché unique.

Plusieurs mesures ont eu pour objectifs d'utiliser l'impôt comme moyen de réduire les inégalités :

- création de l'ISF avec une tranche maximale établie pour 1990 à 1,3 % ;
- plafonnement à 4 % du revenu imposable de la taxe d'habitation ;
- réduction de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 15 à 10 % ;
- suppression de la réduction d'impôt s'appliquant aux intérêts d'emprunts pour les contribuables imposés à un taux marginal de plus de 49 %.

De même des dispositions ont été prises afin que la fiscalité ne soit pas un frein à la compétitivité française dans le cadre du grand marché européen :

- le taux de l'IS sur les bénéfices non distribués a été diminué à 39 puis 37 % ;
- les droits de mutation sur les fonds de commerce ont été réduits afin de faciliter la transmission des entreprises ;
- le taux majoré de T.V.A. est passé de 28 à 25 % ;
- les taux d'imposition des revenus d'épargne ont été fortement réduits afin d'éviter tout risque de délocalisation des capitaux.

**LA FISCALITE EN IRLANDE**

Le total des prélèvements obligatoires en Irlande représentait, en 1987, 39,9 % du PIB. L'Irlande occupe donc une position médiane dans la CEE. Le taux de prélèvements obligatoires est passé de 26,0 % en 1965 à 31,2 % en 1970 ; puis 31,5 % en 1975 ; 34 % en 1980 ; 38,4 % en 1985. Comme le montre le tableau 1, quatre ressources apparaissent majeures : l'impôt sur le revenu (35 % du total), la TVA (20 % du total), les accises (20 %), les contributions à la Sécurité Sociale (14 %). Comparée à la moyenne des pays de la CEE, l'Irlande connaît des cotisations employeurs faibles, ceci étant compensé par un poids important de la TVA et des accises, en particulier sur l'alcool. La hausse de 8,5 points de PIB des prélèvements obligatoires entre 1970 et 1988 s'est effectuée surtout par hausse de l'impôt sur le revenu (8 points de PIB) et des cotisations employeurs (2,5 points de PIB). Par contre, les taxes sur la propriétés immobilières et l'impôt sur les sociétés ont été réduits. La baisse des accises et droits spécifiques a été compensée par la hausse de la TVA.

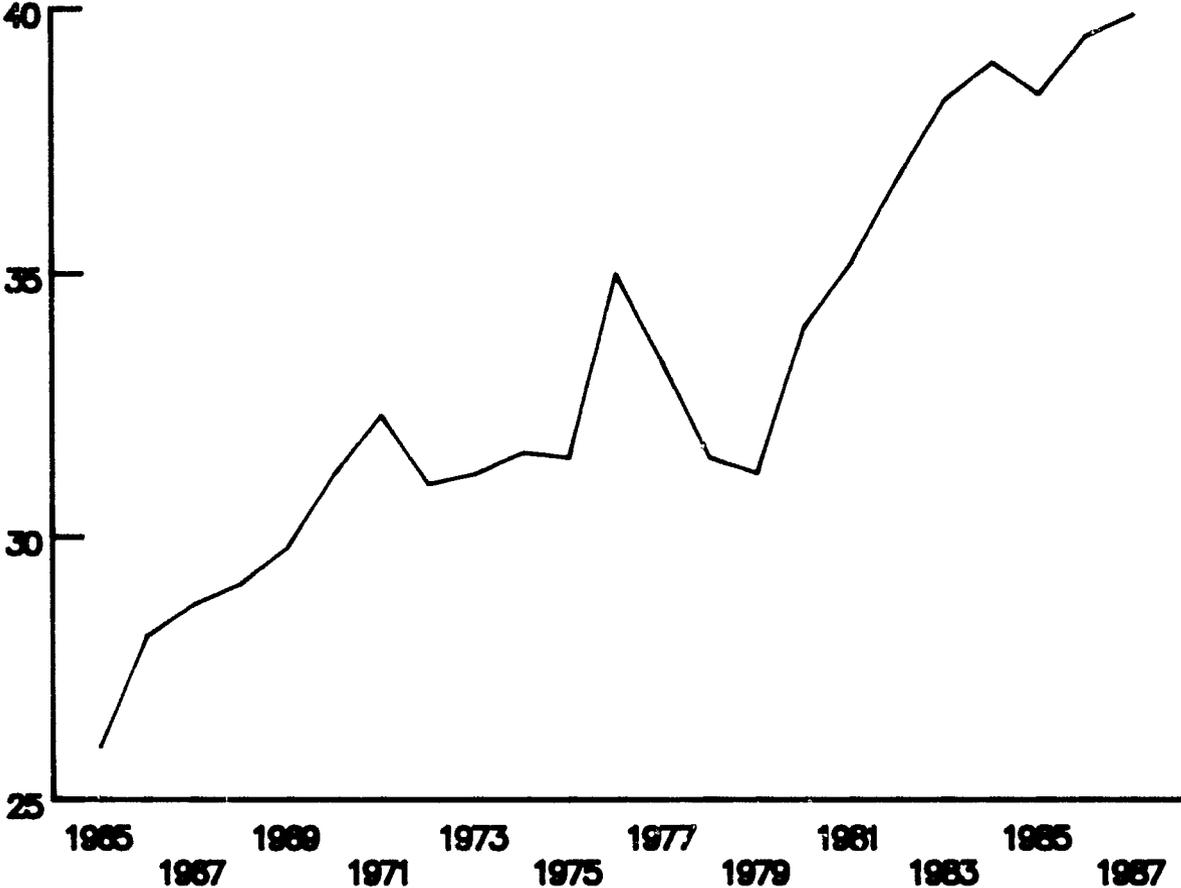
**1. Les recettes fiscales en 1987**  
**Irlande**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>16,5</b>	<b>41,0</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	13,9	34,6
• cotisations sociales salariés et indépendants	2,1	5,2
• impôts sur le patrimoine	—	—
• impôts sur les successions	0,1	0,3
• taxes périodiques sur automobiles	0,3	0,9
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>1,3</b>	<b>3,2</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>4,1</b>	<b>10,1</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	3,5	8,8
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>16,1</b>	<b>40,1</b>
dont :		
• TVA	8,1	20,2
• accises	6,9	17,2
<b>Divers</b>	<b>1,7</b>	<b>4,2</b>
<b>Total</b>	<b>40,2</b>	<b>100,0</b>

Source : OCDE

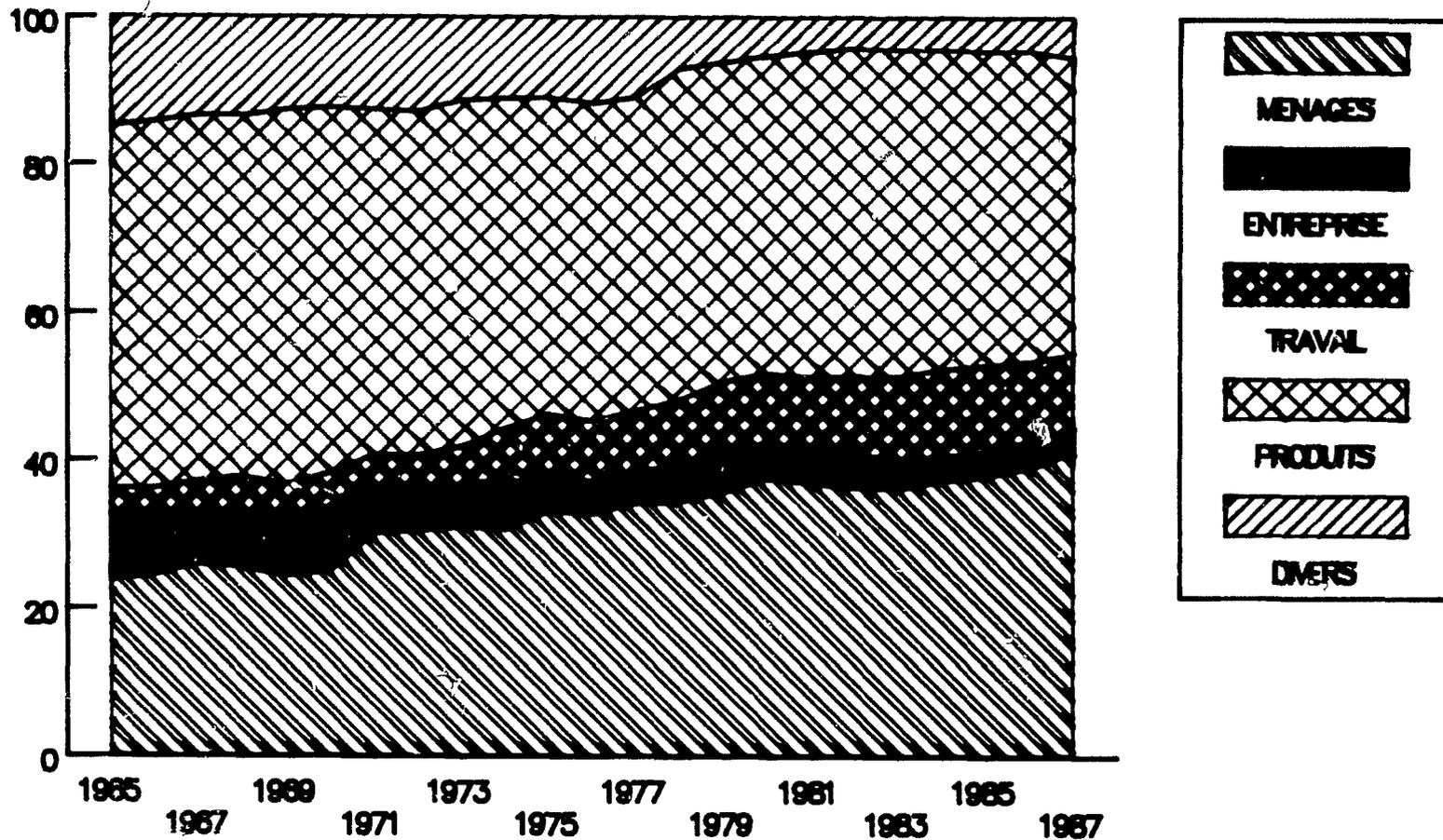
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN IRLANDE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## EN IRLANDE



En 1987, 82,8 % des recettes étaient perçues par l'Administration Centrale, 12,7 % par la Sécurité Sociale, 2,3 % à l'échelon local et 2,1 % par la CEE. L'Irlande se caractérise donc par un système de recettes très centralisé.

## L'IMPOT SUR LE REVENU

L'impôt sur le revenu représente un poids important des recettes fiscales. Tous les revenus du travail ou du capital sont traités pareillement : le revenu imposable est obtenu en soustrayant un abattement au revenu ; puis le revenu imposable est divisé en trois tranches auxquelles s'applique un taux de taxe marginal croissant (tableau 2). Les frais professionnels réels peuvent être soustraits. Les loyers fictifs des appartements occupés par leur propriétaire ne sont pas taxés, mais les intérêts pour l'achat ou la réparation de l'appartement principal peuvent être déduits sous un plafond de 3 600 IR £ pour un couple et 1 800 IR £ pour un célibataire. Le taux d'imposition maximal de 56 % est un des plus élevés de l'OCDE.

### 2. Taux d'imposition en 1989

Tranches de revenu en IR £ par an	Taux de taxe en %
• jusqu'à 6 100	32
• de 6 100 à 9 200	48
• au-dessus de 9 200	56

### 3. Abattement

Personne seule	2 050 IR £
Couple marié	4 100 IR £
Veuve	2 550 IR £
Enfant handicapé	600 IR £

Les couples mariés peuvent choisir entre trois méthodes de calcul : soit des déclarations séparées, soit une déclaration commune, soit une déclaration commune mais

avec des impôts différents. Sauf s'ils choisissent le contraire, leurs revenus sont agrégés, avec un abattement double de celui d'une personne seule (tableau 3). Les enfants ne donnent pas droit à réduction d'impôts.

Le revenu annuel moyen d'un ouvrier est de 11 800 IR £ (Rappelons qu'une IR £ vaut environ 9 F). Pour un ouvrier moyen célibataire ou pour un couple de deux ouvriers moyens quelque soit le nombre d'enfants, le taux marginal d'imposition est de 56 % ; le taux moyen de 32 %. Si la femme ne travaille pas, le taux marginal d'imposition de la famille est de 48 %, le taux moyen de 23 %. Le salaire de la femme est donc imposé au taux moyen de 40 %. Le système n'offre aucun avantage aux familles nombreuses.

L'impôt sur le revenu est directement déduit par les employeurs.

## TAXES LOCALES

Les propriétés résidentielles occupées comme habitations sont taxées au taux de 1,5 % de leur valeur marchande au 5 avril de chaque année. Toutefois, la taxe n'est due que si cette valeur excède un certain montant (74 321 IR £ en 1989) et si le revenu annuel du ménage dépasse une certaine somme (26 654 IR £ en 1989) ; ces deux limites sont indexées sur l'inflation.

Une taxe similaire est perçue sur les immeubles non-résidentiels — la Taxe Locale et Municipale — qui dépend de la valeur locative potentielle de la propriété. Généralement, cette taxe atteint *grosso-modo* 0,2 % de la valeur en capital de la propriété. Les nouveaux immeubles industriels sont souvent exemptés de cette taxe dans les Zones Urbaines en Rénovation.

Il n'existe pas de taxe locale sur le revenu.

## L'IMPOT SUR LE CAPITAL

L'Irlande n'a pas d'impôt sur le capital des particuliers ou des entreprises.

Un impôt sur les successions et donations reçues par les individus est dû si le décédé ou donateur est domicilié en Irlande. Il existe un abattement dont le niveau dépend du lien de parenté entre donateur et bénéficiaire ; puis des taux marginaux croissants s'appliquent en tranches successives. Les dons sont taxés à 75 % de la taxe sur les héritages. Les transferts entre époux sont exemptés. Par exemple, un père peut laisser 150 000 IR £ à son fils sans payer de droits ; puis s'applique une taxe dont le maximum — 55 % — est atteint au delà de 350 000 IR £.

### LES COTISATIONS A LA SÉCURITÉ SOCIALE

Ces cotisations sont payées par presque tous les salariés pour financer les systèmes de retraites, de soins médicaux, d'allocation chômage. Elles sont réparties entre employeurs et salariés, assises sur les salaires et payables immédiatement (tableau 4). Les non-salariés paient des taux réduits mais ne bénéficient ni de l'assurance-chômage, ni des indemnités maladie.

#### 4. Taux de cotisations sociales

	Employeurs	Employés	Total	Travailleurs indépendants
En dessous de 16 000 IR £ p.a.	12,2	7,75	19,95	6,25
Entre 16 000 et 16 700 IR £ p.a.	12,2	6,5	18,7	5
Entre 16 700 et 18 000 IR £ p.a.	12,2	1,0	13,2	1
Au-dessus de 18 000 IR£p.a.	0,0	1,0	1,0	0

### L'IMPOT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS

Les entreprises doivent payer une taxe de 43 % sur leur profit imposable, calculée en soustrayant certaines déductions de leur profit total. Un taux réduit de 10 % s'applique jusqu'à l'an 2000 sur les profits réalisé par les entreprises industrielles. Toutes les dépenses sont déductibles si elles ne correspondent qu'à des dépenses faites en vue de la production, c'est-à-dire si elles ne sont pas des dépenses en capital : sont donc

déductibles, les dépenses de formation, d'installation, les intérêts et les royalties. L'amortissement des biens capitaux s'effectue selon un système relativement favorable d'amortissement dégressif : en ce qui concerne les machines, le taux de dépréciation est de 50 % la première année, puis de 25 % du montant non amorti les années suivantes. Pour les bâtiments, l'amortissement est de 50 % la première année, de 4 % les années suivantes.

Cette taxe opère selon le système d'imputation, dit Advance Corporation Tax, qui est identique dans ses résultats mais différent dans ses modalités du système d'avoir fiscal français. Ce système allège la double imposition sur les bénéfices distribués aux actionnaires. En Irlande, les dividendes sont payés avant l'imposition des bénéfices correspondants : la société en même temps qu'elle verse les dividendes aux actionnaires verse à l'Etat l'ACT qui est une avance sur l'impôt sur les sociétés. Au moment du paiement de l'impôt, elle pourra déduire l'ACT déjà versée. De même, l'ACT est un crédit d'impôt pour l'actionnaire. Pour les entreprises imposées au taux de 43 %, le taux de l'ACT est de 28/72 : pour 100 de bénéfices distribués, l'entreprise paie 43 d'impôt sur les sociétés ; l'actionnaire reçoit 57 et un avoir fiscal de 22. L'impôt effectivement payé n'est alors que de 21. Pour les entreprises imposées au taux de 10 %, le taux de l'ACT est de 1/18 : pour 100 de bénéfices distribués, l'entreprise paie 10 d'impôt sur les sociétés ; l'actionnaire reçoit 90 et un avoir fiscal de 0,5. L'impôt effectivement payé est alors de 9,5.

De nombreux pays détaxent les profits transférés de la filiale à la maison-mère. Les Irlandais n'ont pas de système de détaxation pour l'impôt sur les bénéfices et l'impôt sur le revenu. Toutefois ils appliquent l'ACT aux dividendes et autres distributions de revenus des compagnies irlandaises.

## **LA TAXE SUR LES PLUS-VALUES**

Il existe une taxe sur les plus-values ; l'assiette de cette taxe est la différence entre le produit de la vente et le coût d'acquisition augmenté des dépenses d'entretien et revalorisé pour tenir compte de l'inflation. Il existe un abattement de 2 000 IR £ pour un individu, du double pour un couple sur lequel aucune taxe n'est due ; au-dessus les gains sont réintégrés au revenu imposable. Cependant, aucun impôt n'est dû sur la résidence principale ainsi que sur les droits d'exploitation et d'exploration des mines en Irlande.

Pour éviter cet impôt, les firmes peuvent compenser leurs plus-values par des moins-values faites la même année ; elles peuvent constituer des provisions sur leur surplus de moins-values, sans limite de temps, pour compenser des gains faits ultérieurement. Les gains réalisés dans l'année sont taxés au taux de 60 %, ceux sur des actifs détenus entre 1 et 3 ans à 50 %, ceux sur des actifs détenus entre 3 et 6 ans à 35 %, les autres à 30 %.

## LA TVA

La TVA comporte 6 taux (tableau 5). La plupart des biens et services sont taxés au taux de 25 %, qui est le plus élevé de la CEE.<sup>1</sup> Les produits de première nécessité sont taxés au taux 0, ce qui permet aux fournisseurs de récupérer la TVA déjà payée sur leurs consommations intermédiaires. Pour les produits exemptés, les fournisseurs ne récupèrent pas la TVA en amont. Un des charmes de la fiscalité irlandaise est la subtile distinction entre les taux appliqués aux livres, aux journaux et aux magazines.

### 5. Taux de TVA par produits

Exemption	Services médicaux, d'éducation, de dentisterie, d'optique. Transport. Banques et Assurances. Spectacles sportifs et théâtraux.
Taux Zéro	Alimentation, vêtements pour enfants, médecine, livres, équipements et attirails médicaux.
2 %	Bétail.
5 %	Energie électrique.
10 %	Fioul domestique, journaux, chaussures et vêtements d'adultes, cinéma, coiffeurs et blanchisserie.
25 %	Taux normal.

---

<sup>1</sup> Ce taux a été abaissé à 23 % le 1<sup>er</sup> Mars 1990.

## TAXES SUR LES VOITURES

— Une taxe sur les voitures est due à l'achat au taux de 24,7 % pour les plus grosses voitures ; de 21,7 % pour les plus petites ; de 6,5 % pour les bus et ambulances.

— Une taxe sur l'utilisation des véhicules à moteur est perçue annuellement ; son taux dépend de la catégorie du véhicule.

## ACCISES

L'alcool et l'essence supportent un droit spécifique par unité de volume, tandis que le tabac supporte à la fois un droit spécifique et un droit *ad valorem*.

### 6. Accises au 1<sup>er</sup> avril 1987

En écu

Cigarettes (paquet)	1,31
Essence (litre)	0,36
Diésel (litre)	0,28
Alcool (litre)	7,54
Vin (litre)	2,58
Bière (litre)	1,04

L'Irlande se situe au deuxième rang dans la CEE pour les poids des taxes spécifiques, derrière le Portugal. L'Irlande se situe au premier rang pour la taxation du diesel, du vin et de la bière ; au 2<sup>ème</sup> rang pour la taxation du tabac et de l'alcool ; au 6<sup>ème</sup> pour la taxation de l'essence.

## LES DROITS DE TIMBRES

Il existe une taxe sur de nombreuses transactions légales ou commerciales de la vente des maisons — qui est taxée au taux de 6 % au delà de 60 000 IR £ — au transfert

d'actions — taxé au taux de 1 % pour les actions irlandaises, de 2 % pour les autres. Un droit est également perçu au taux de 1 % sur les émissions d'actions, si la compagnie a son siège social en Irlande.

## **SITUATION BUDGÉTAIRE ET RÉFORME FISCALE**

Le déficit public avait atteint 11,8 % du PIB en 1985 et 1986 ; il a été ramené à 9,3 % en 1987 et à 3 % du PIB en 1988 et 1989, ce qui correspond à un excédent primaire de l'ordre de 4 % du PIB et devrait être de l'ordre de 2 % du PIB en 1990. La dette publique, qui avait crû de 83 % du PIB en 1981 jusqu'à 136 % en 1987, serait de 126 % du PIB à la fin 1989, ce qui est le plus fort niveau parmi les pays de la CE. Cette amélioration s'explique par la réduction des dépenses publiques, qui sont passées de 53,5 à 48,5 % du PIB de 1986 à 1989 ; par l'essor de l'activité du à la reprise anglaise et en 1988, par une amnistie fiscale et l'amélioration du recouvrement des impôts qui auraient rapporté un supplément de recettes de l'ordre de 3 % du PIB. Les finances publiques irlandaises apparaissent actuellement en situation satisfaisante, bien que ce pays puisse être touché durement par une dépression au RU ou la chute de la livre anglaise. Certains préconisent une politique budgétaire encore plus rigoureuse afin de résorber plus rapidement encore le poids de la dette publique.

Le budget de 1989 a ramené de 47 % à 43 % le taux normal de l'impôt sur les bénéfices, a réduit les facilités d'amortissement accéléré. Il a réduit les taux d'imposition de l'impôt sur le revenu (de 35 % à 32 % pour le taux médian ; de 58 % à 56 % pour le taux maximum) ; par contre, il a augmenté les droits sur le tabac et les alcools.

v

**LA FISCALITÉ EN ITALIE**

## ÉLÉMENTS STATISTIQUES : STRUCTURE DES RECETTES FISCALES

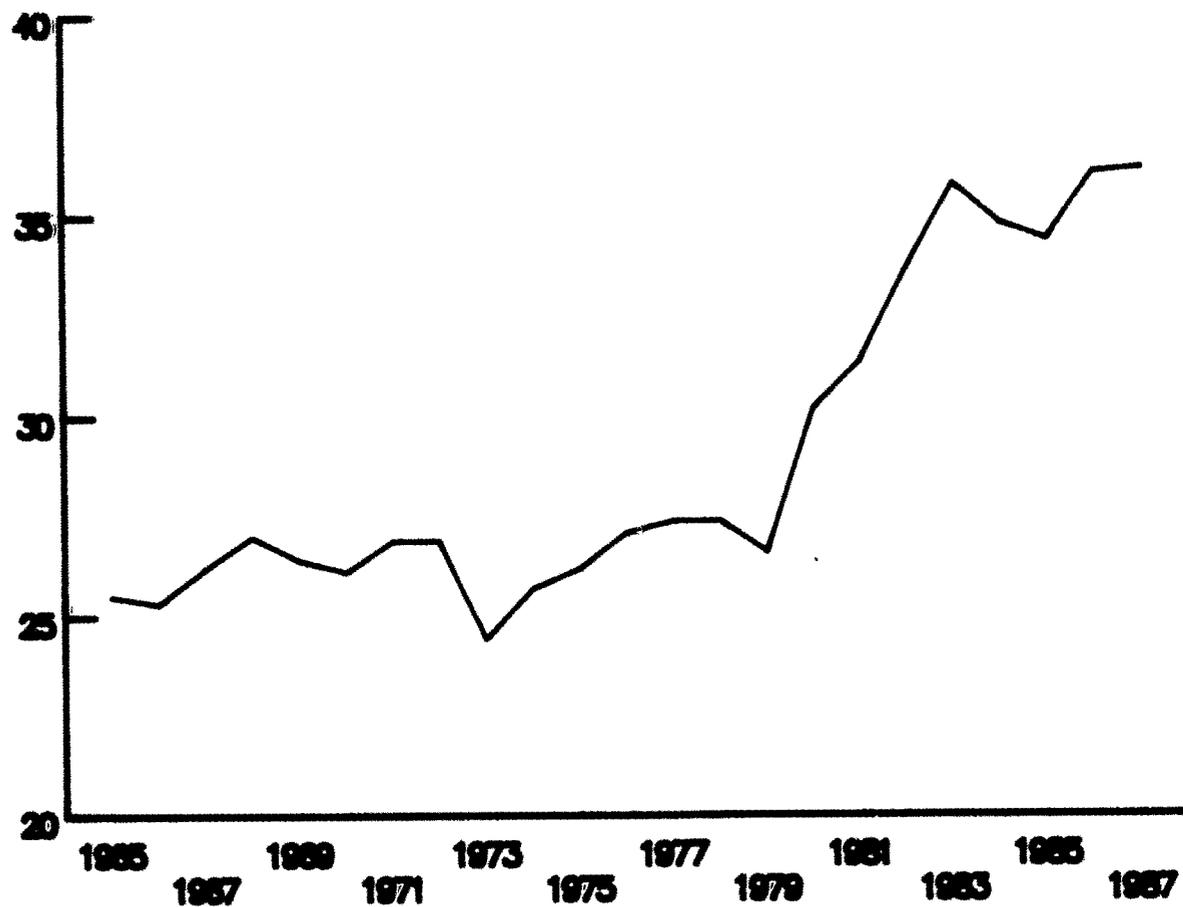
En 1987, les recettes fiscales totales ont représenté 335 milliards de liras, soit 23,8 % du PIB italien, tandis que les prélèvements obligatoires — incluant les cotisations sociales — s'élevaient à 36,2 % du PIB. L'Italie se caractérise par un taux de prélèvements obligatoires relativement faible mais l'importance de son déficit public et de sa dette publique (de l'ordre du PIB) rendront nécessaire une hausse à l'avenir. Le tableau 1 indique la structure de la fiscalité par type de prélèvement. On peut noter que la structure fiscale de l'Italie est très proche de celle de la moyenne des pays de la CE.

### 1. Les recettes fiscales en 1987

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>13,3</b>	<b>36,7</b>
dont : • impôt sur le revenu	9,5	26,3
• cotisations sociales salariés et indépendants	3,7	10,2
• impôts sur le patrimoine	—	—
• impôts sur les successions	0,1	0,2
• taxes périodiques sur automobiles	—	—
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>3,8</b>	<b>10,5</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>8,9</b>	<b>24,7</b>
dont : • cotisations sociales employeurs	8,7	24,1
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	—	—
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>9,1</b>	<b>25,0</b>
dont : • TVA	5,3	14,6
• accises	2,6	7,1
<b>Divers</b>	<b>1,1</b>	<b>3,1</b>
<b>Total</b>	<b>36,2</b>	<b>100,0</b>

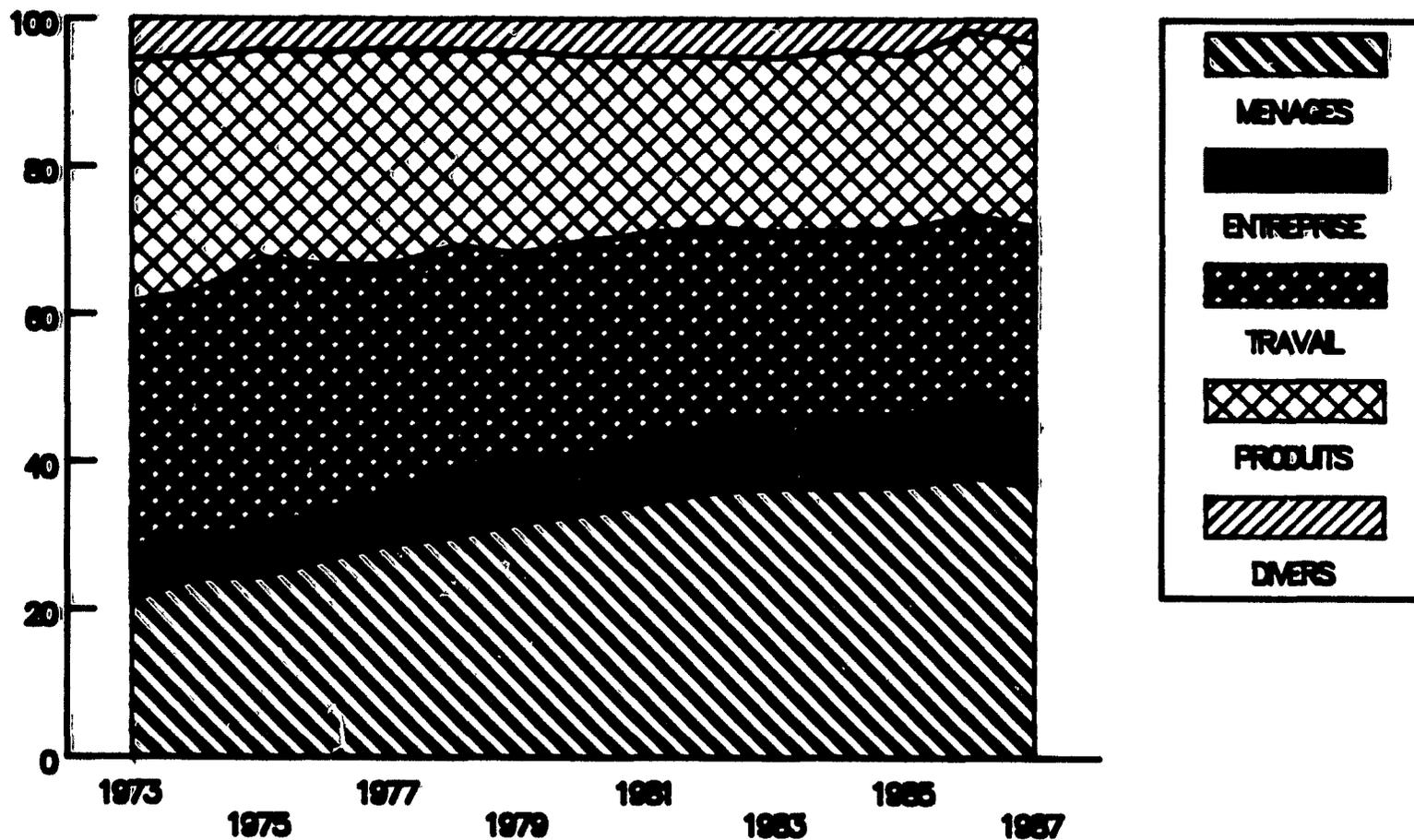
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN ITALIE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## EN ITALIE



## PRÉLÈVEMENTS SUR LES REVENUS

### IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES (*IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE, IRPEF*)

Les résidents sont redevables de l'impôt sur le revenu pour tous leurs revenus, qu'ils soient perçus sur le territoire national ou à l'étranger, y compris le loyer fictif de leur résidence, les revenus de placements (dont les règles spécifiques sont exposées plus loin), et l'ensemble des avantages en nature accordés par leur employeur (voitures de fonction, etc...). Plusieurs déductions sont possibles, parmi lesquelles : l'impôt local sur le revenu (ILOR), les cotisations sociales, les dépenses d'éducatons, les frais funéraires,...

L'impôt est calculé par application du taux de la tranche correspondante au revenu imposable ainsi déterminé (tableau 2). Après quoi, on en déduit un certain nombre de « crédits d'impôts » auxquels donne éventuellement droit la situation familiale spécifique du contribuable (tableau 3).

**2 Barème de l'impôt sur le revenu des personnes en 1987**

Tranches de revenus (millions de liras)		Taux d'imposition au delà de la tranche	Revenu imposable (millions de liras)	Impôt dû (millions de liras)
de	à			
0	6	10		
6	12	22	6	0,6
12	30	26	12	1,92
30	60	33	30	6,6
60	150	40	60	16,5
150	300	45	150	52

### 3. Déductions personnelles

<b>Critères</b>	<b>Déduction de l'impôt (en milliers de liras)</b>
Dépenses liées à l'activité	552 (salariés seulement)
Conjoint dont le revenu annuel est inférieur à 4 millions de liras	462
Enfants à charge	48 (par enfant, le double si le conjoint gagne moins de 4 millions de liras par an)
Enfants à charge lorsqu'il n'y a pas de conjoint	462 (pour le premier enfant, et 96 par enfant ensuite)
Personne à charge ayant un revenu annuel inférieur à 4 millions de liras	96
Contribuable dont le revenu annuel est inférieur à 11 millions de liras	228 (salariés seulement)
Contribuable dont le revenu annuel est inférieur à 6 millions de liras	150 (travailleurs indépendant)

L'impôt sur le revenu est retenu à la source pour les salariés.

Le système fiscal italien s'est récemment rapproché d'un système d'imposition indépendante des conjoints. La déduction à laquelle donne droit le conjoint ne s'applique que si celui-ci a un bas revenu (inférieur à 4 millions de liras par an). Dans le cas contraire, l'impôt est calculé sur la base des revenus et crédits d'impôt individuels. Les crédits d'impôt pour enfants à charge sont d'un montant peu élevé et les deux parents y

ont droit, sauf dans le cas où le conjoint a un bas revenu, les crédits d'impôt accordés au contribuable étant alors doublés.

### **L'IMPÔT LOCAL SUR LE REVENU (IMPOSTA LOCALE SUI REDDITI, ILOR)**

Qu'elles soient ou non résidentes, toutes les personnes physiques sont imposables au titre de l'impôt local sur les revenus gagnés en Italie, nets des autres impôts. Cet impôt local ne concerne toutefois ni les salaires, ni les revenus des professions libérales, ni les dividendes ayant déjà été soumis à l'impôt sur les sociétés, ni enfin les revenus qui ont fait l'objet d'un prélèvement libératoire. De même, les revenus en provenance de l'étranger sont exclus.

L'ILOR est aussi payé par les sociétés ; il frappe alors tous les revenus des sociétés produits sur le territoire italien, à l'exception, là encore, des dividendes reçus et des revenus ayant déjà subi un prélèvement libératoire. Les revenus produits à l'étranger par les sociétés résidentes sont imposables au titre de l'ILOR, à moins de faire la preuve qu'ils ont été versés à une société étrangère totalement indépendante de la société résidente considérée. L'ILOR est déductible de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ; le taux d'imposition effectif des bénéfices est donc en réalité de 46,37 %.

Le taux de l'ILOR est de 16,2 %, tant pour les personnes physiques que pour les sociétés.

### **LES COTISATIONS SOCIALES**

Les cotisations sociales sont réparties entre employeurs et salariés. Elles sont perçues par l'Institut national de Sécurité Sociale (*INPS*) qui verse les retraites, les allocations familiales, les remboursements-maladie, les pensions d'invalidité et les allocations-chômage.

Le taux de cotisation varie selon le nombre d'employés de la société et le type d'activité. L'assiette est également variable, certaines cotisations étant assises sur le salaire brut total, d'autres étant calculées sur un salaire plafonné. Ainsi dans une entreprise industrielle de plus de 50 salariés, les cotisations employeurs sont, en pourcentage du salaire brut :

- 45 % pour les travailleurs manuels,

— 42 % pour les personnels de bureau,

— 40 % pour les cadres.

Les cotisations salariés représentent environ 9 % du salaire brut, quel que soit le type d'activité.

Les cotisations sociales sont modulées à des fins de développement régional : les entreprises qui créent des emplois dans le Mezzogiorno bénéficient de taux réduits.

Depuis 1980, tous les résidents, salariés ou non, doivent cotiser au Programme national d'assurance-maladie (*SAVB*). Le taux est de 5% depuis 1989. Dans ce cas aussi, les personnes employées dans le Mezzogiorno bénéficient de taux réduits ; et de même pour les bas salaires.

#### **L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS (*IMPOSTA SUL REDDITO DELLA PERSONE GIURIDICHE, IRPEG*)**

L'impôt sur les bénéfices concerne toutes les sociétés, quel que soit leur statut juridique spécifique. L'amortissement (voir tableau 4), les intérêts payés, les royalties, certaines cotisations-retraite et versements à des œuvres caritatives sont déductibles de l'assiette de l'impôt, de même que l'ILOR. Le taux légal est de 36 %, et le taux effectif — en tenant compte des déductions et de l'ILOR — est de 46,37 %.

Les pertes peuvent être imputées sur les cinq années qui suivent — et un peu plus pour les sociétés nées récemment d'une fusion. Les pertes ne peuvent être reportées sur les exercices antérieurs. Les groupes sont traités comme si chaque société du groupe était une entité indépendante.

L'impôt est acquitté en novembre sur la base des sommes versées l'année précédente. Les autorités disposent alors de 5 ans pour modifier le montant de l'impôt dû. Il y a des amendes élevées pour dissuader la fraude.

#### **4. Taux annuels d'amortissement de certains équipements dans certaines industries**

Biens d'équipement	%
Immeubles	3
Mobilier de bureau	12
Matériel de bureau et petit outillage	15
Véhicules	20

Si une société distribue, sous forme de dividendes, plus de 64 % de son bénéfice déclaré, elle est soumise à un impôt supplémentaire, l'impôt d'égalisation, dont le taux est de 56,25 % sur tous les revenus distribués au delà des 64 %.

En outre, l'impôt d'égalisation est dû sur les dividendes qui sont prélevés sur des réserves non imposables, comme c'est le cas des primes sur les nouvelles émissions ; ou encore qui proviennent de réserves constituées après le 30 novembre 1983 et non imposables, telles les réserves pour réévaluation des bilans. Cette mesure a été instituée lors de l'augmentation, en 1984, du taux de l'impôt sur les sociétés (passé de 30 % à 36 %) et vise à empêcher les sociétés de distribuer des crédits d'impôt (avoir fiscal) dans le cas où aucun impôt n'a été, en fait, acquitté sur les sommes distribuées.

### **IMPÔT SUR LES PLUS-VALUES FONCIÈRES (*INVIM*)**

L'impôt sur les plus-values foncières, ou impôt d'appréciation des propriétés, est un impôt sur les plus-values réalisées. Tout le monde y est soumis, sociétés et particuliers, résidents et non résidents ; l'impôt ne peut être reporté dans le temps.

Les sociétés doivent soumettre, tous les dix ans, l'ensemble de leurs bien fonciers non directement utilisés par elles, à une réévaluation, et acquitter l'*INVIM* sur la plus-value non réalisée.

Les personnes doivent déclarer leur propre résidence principale. Mais les acheteurs qui accèdent pour la première fois à la propriété bénéficient ensuite d'un taux réduit.

L'impôt est calculé sur la plus-value nominale — le plus souvent basée sur une évaluation au 1er janvier 1963 — y compris les dépenses éventuellement engagées pour améliorer cette propriété. Les autorités locales déterminent le taux, mais dans la limite de

30 %. L'INVIM est déductible des autres impôts sur les plus-values et des impôts national et local sur le revenu.

**RETENUES À LA SOURCE SUR LES REVENUS DE PLACEMENTS  
(RITENUTE ALLE FONTE)**

Des retenues à la source sont imposées sur :

- les dividendes : 10 % pour les résidents, 32,4 % pour les non-résidents ;
- les intérêts : 12,5 % ou 21,6 %, selon le type de placement ;
- les salaires : au taux de l'impôt sur le revenu.

Dans le cas des dividendes et des salaires, la retenue à la source n'est pas libératoire. Pour les non-résidents, le prélèvement est, en principe, libératoire ; des traités bilatéraux avec les pays étrangers déterminent alors le taux et la possibilité éventuelle de bénéficier, dans les pays de résidence, d'un crédit d'impôt correspondant au montant acquitté en Italie.

**T.V.A. (IMPOSTA SU VALORE AGGIUNTO, IVA)**

La T.V.A. frappe la plupart des biens et services vendus en Italie. Elle est calculée sur le prix net de toute remise, mais droits de douane inclus s'il s'agit d'un produit importé. Il existe 3 taux et certains services sont exemptés (Tableau 5).

**5. Taux de TVA**

Exempté	Loyers, soins médicaux, éducation, banques et assurances.
4 %	Agriculture, pêche, produits alimentaires, presse et livres.
9 %	Certains produits alimentaires, téléphone et télécommunications, hotels, disque, livres anciens et bétail.
19 %	Tous les autres biens.
38 %	Bijoux, pierres précieuses et autres biens de luxe.

Outre la T.V.A, il existe une taxe spéciale sur les ventes d'appareils photographiques et caméras, téléviseurs et matériels HI-FI, dont le taux est de 16 %. L'assiette inclut la TVA.

### TAXE SUR LES VÉHICULES (VIGNETTE AUTOMOBILES)

La « vignette » est due pour tous les véhicules, utilisés ou non ; elle est fonction de la taille et du poids du véhicule, du type de carburant et de la présence ou non d'une autoradio. Les autorités locales peuvent y ajouter une taxe locale, limitée à 5 %.

### ACCISES

Les alcools et les carburants sont soumis à des accises calculées à des taux spécifiques sur le volume. Le tabac est soumis à un système mixte d'accise et de taxe *ad valorem* ; tous les tabacs importés transitent par le monopole d'Etat et sont soumis à cette taxe (tableau 6).

L'Italie est le pays de la CE qui taxe le plus l'essence ; par contre le diesel y est relativement peu taxé (septième rang). Pour le poids des taxes sur le tabac, l'Italie est au septième rang. Par contre, c'est le pays qui taxe le moins les alcools ; il n'a pas de taxe sur le vin et a une taxe très faible sur la bière.

#### 6. Accises au 1<sup>er</sup> avril 1987

Biens	Montant de la taxe (en Ecus)
Cigarettes (paquet de 20)	0,62
Essence (litre)	0,55
Gazole (litre)	0,18
Alcools (bouteille)	0,69
Vins	0
Bière	0,17

### DROITS DE SUCCESSION ET DE TRANSFERT À TITRE GRATUIT

Lorsque le bénéficiaire ou le donateur d'un don ou d'un héritage est italien, ou lorsque le patrimoine transféré est situé en Italie, tout don ou héritage d'une valeur

supérieure à 120 millions de liras subit un prélèvement dont le taux est compris entre 3 % et 27 %. Les héritiers directs doivent, en outre, acquitter un droit dont le taux est compris entre 3 % et 33 %.

### **DROITS D'ENREGISTREMENT (*IMPOSTA DI REGISTRO*)**

Les droits d'enregistrement concernent toutes les transactions qui ne sont pas soumises à la TVA, en particulier :

– les transferts de propriété foncière, au taux de 10 % de la valeur de la propriété telle qu'évaluée pour l'*INVIM*, ou au taux de 2 % en cas d'accession à la propriété ;

– les émissions d'actions nouvelles, au taux de 1 % si la transaction est effectuée en liquide ; de 8 %, si elle se fait en échange de biens fonciers ; de 1 % dans tous les autres cas.

Les droits sont réduits pour les sociétés installées dans le Mezzogiorno.

– les obligations (1 %) et les prêts (3 %).

Un droit de timbre est dû sur les paris, mais à un taux très bas, et uniquement si la transaction n'est pas soumise à la TVA.

**LA FISCALITÉ AUX PAYS-BAS**

Aux Pays-Bas, le total des recettes fiscales a atteint, en 1987, 208 milliards de Florins, soit 27,5 % du PIB (48 % si l'on tient compte des cotisations sociales).

**Les recettes fiscales en 1987  
Pays-Bas**

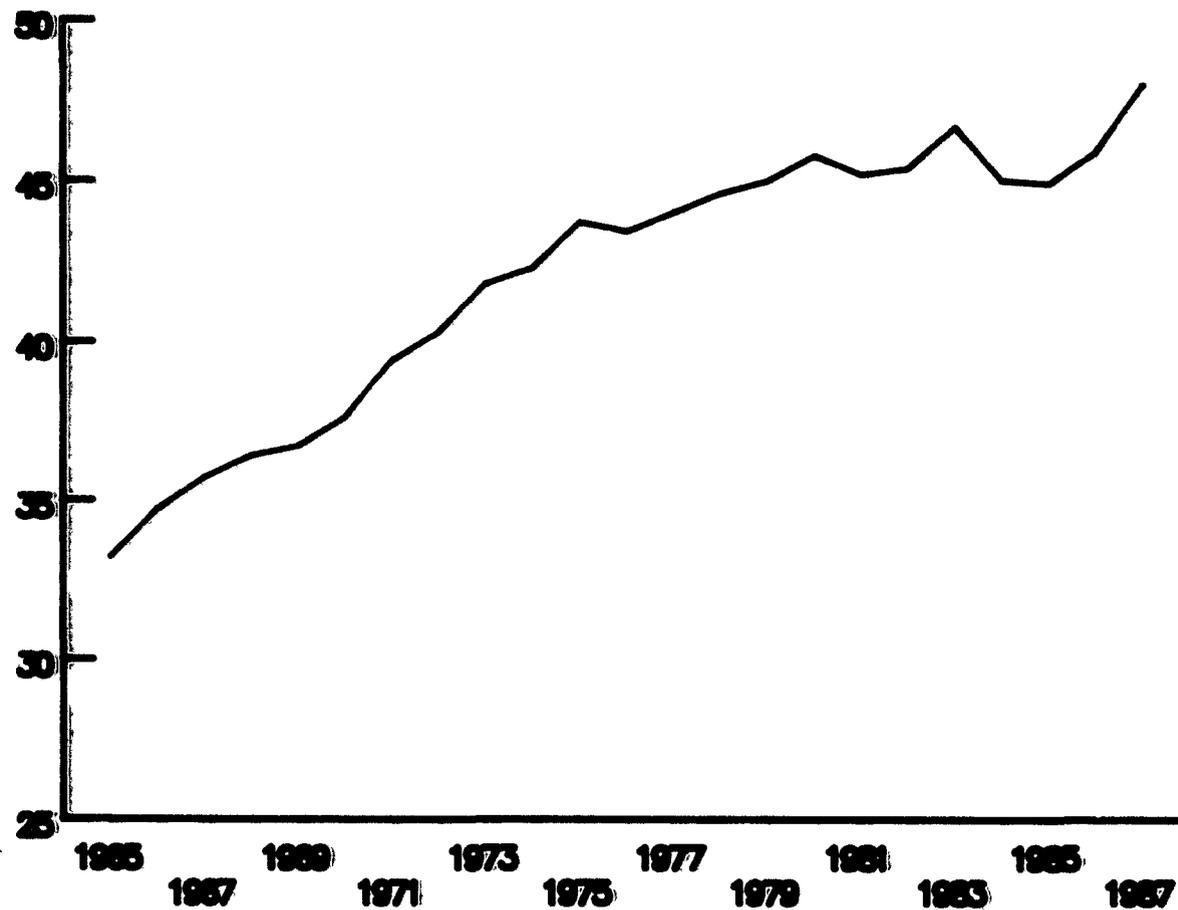
	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>22,6</b>	<b>47,1</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	9,5	19,7
• cotisations sociales salariés et indépendants	12,3	25,6
• impôts sur le patrimoine	0,2	0,5
• impôts sur les successions	0,3	0,5
• taxes périodiques sur automobiles	0,3	0,7
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>3,7</b>	<b>7,7</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>8,2</b>	<b>17,0</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	8,2	17,0
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>11,4</b>	<b>23,8</b>
dont :		
• TVA	7,9	16,4
• accises	2,7	5,7
<b>Divers</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>
<b>Total</b>	<b>48,0</b>	<b>100,0</b>

**IMPÔT SUR LE REVENU (*Inkomstenbelasting*)**

En principe tous les résidents aux Pays-Bas sont redevables de l'impôt au titre de la totalité de leurs revenus quel que soit l'endroit du monde où ceux-ci ont été perçus. Les personnes non résidentes ne sont soumises à l'impôt que pour certaines catégories particulières de revenus. Ainsi tous les revenus tirés d'une entreprise établie aux Pays-Bas de façon permanente, ou d'une propriété aux Pays-Bas, ou d'un emploi par une compagnie établie aux Pays-Bas, sont soumis à l'impôt sur le revenu. La résidence est habituellement définie à partir de la présence physique de l'individu sur le territoire néerlandais.

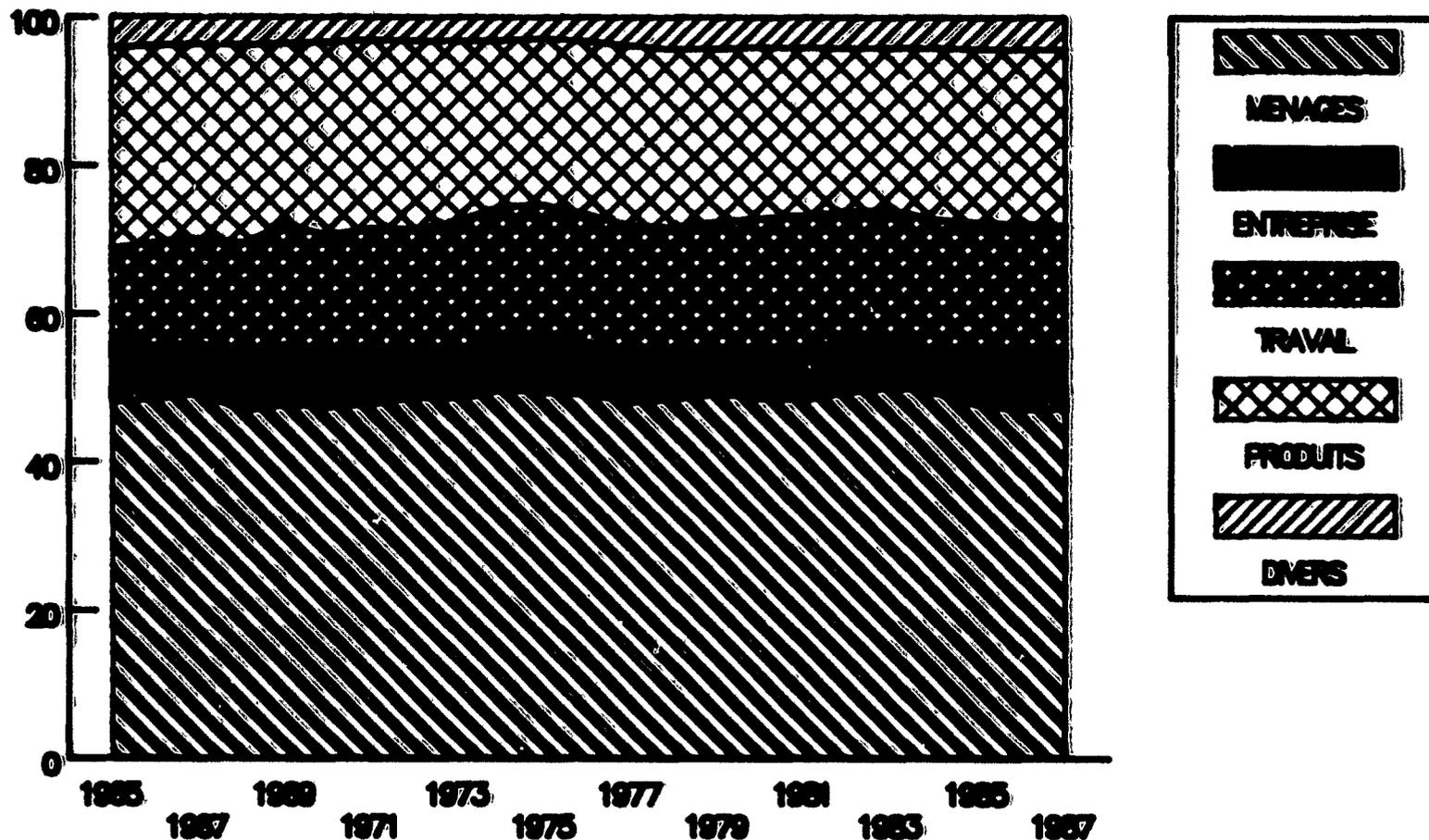
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## AUX PAYS-BAS



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## AUX PAYS-BAS



Un taux marginal progressif d'imposition est appliqué au revenu imposable, après déduction des frais professionnels et application d'une déduction forfaitaire qui dépend de la situation familiale. Cette déduction, dont le détail est indiqué ci-dessous, est comprise entre 7 415 FLs et un maximum de 18 242 FLs.

7 415 FLs	Déduction de base
7 415 FLs	Déduction pour revenu unique au sein du foyer
3 708 FLs	Déduction supplémentaire pour les plus de 27 ans seuls
5 932 FLs	Déduction pour parent isolé
4 482 FLs	Déduction supplémentaire de parent isolé
413 FLs	Déduction attribuée aux personnes actives
797 FLs	Déduction supplémentaire personnes actives

Les couples mariés sont en général soumis à une imposition séparée des revenus de leur travail. Chaque membre du couple a droit à une déduction de 7 415 FLs. Tous les autres revenus du couple sont taxés après avoir été ajoutés aux revenus de celui des deux époux qui perçoit le plus de revenu du travail. Dans le cas où seulement l'un des deux époux travaille, il, ou elle, ne peut prétendre qu'à une déduction unique et il n'existe pas de déduction pour couples mariés comme c'est souvent le cas ailleurs. A la place, il existe cependant une déduction spéciale en cas de revenu unique au sein du foyer, qui est égale à la déduction personnelle de base, et qui peut être ajoutée celle-ci. Le total des déductions susceptibles d'être opérées est par ailleurs plafonné.

**Barème de l'impôt sur le revenu**

Tranches de revenu (après déductions)		Taux par tranches	Revenu total imposable	Impôt dû sur limite maxi des tranches
0	9.681	14	9.681	
9.682	7.446	24	17.127	1.355
7.447	13.022	32	31.636	3.142
13.023	14.509	41	44.658	7.784
14.510	20.590	51	65.248	13.123
20.591	26.428	60	91.676	23.623
26.429	29.548	66	121.224	39.479
29.549	109.090	69	230.314	58.980
AU DESSUS		72		134.252

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990, ce barème doit être modifié et il ne comprendra plus que 3 taux de 7, 50 et 60 %.

## **COTISATIONS SOCIALES**

Le système néerlandais de sécurité sociale assure une protection importante et les cotisations correspondantes sont relativement élevées. Le système lui-même est décomposé en deux catégories d'assurances, les cotisations à chacune d'entre elles étant différentes.

— Le système « d'Assurance Générale » concerne l'ensemble des salariés et des employeurs. Il couvre les pensions de retraite, les pensions de veuvage et d'orphelins et les grosses dépenses de maladie.

— Un régime complémentaire, qui ne concerne que les salariés, procure en outre l'indemnisation du chômage et des périodes de maladie, et garantit la gratuité des soins médicaux.

Les cotisations vieillesse sont payées par les salariés au taux de 13 % du salaire brut. Les autres risques sont couverts par une cotisation de 14 % payée par les employeurs. Toutes les cotisations employées sont calculées sur la base du total du salaire reçu. Les cotisations des employés sont plafonnées à 15.395 FLs et celles des employeurs à 10.114 FLs. Une réforme devrait également intervenir en 1990 qui conduira à l'intégration des cotisations sociales et de l'impôt personnel sur le revenu.

## **L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (*Vennootschapsbelasting*)**

Les sociétés néerlandaises sont séparées en deux groupes : Les BV (*Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid*), sociétés anonymes d'une part, et les NV (*Naamloze vennootschap*) d'autre part. Ces deux catégories et toutes les autres entreprises ayant une activité commerciale, sont soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le taux de l'impôt sur les sociétés est de 40 % sur les 250.000 premiers FLs de revenu imposable et de 35 % ensuite. Le revenu imposable est constitué des profits diminués d'un certain nombre de déductions comme celles qui permettent de tenir compte des hausses de prix. Le calcul des profits diffère au Pays-Bas des règles comptables habituelles car il repose sur la comptabilité jointe des résultats d'exploitation et des plus-values. La déduction de l'ensemble des dépenses liées au fonctionnement de l'entreprise,

**comme les intérêts, les loyers ou les royalties, est autorisée. Les déductions pour amortissement peuvent être réalisées aux taux ci-dessous.**

**Taux de dépréciation annuels des immobilisations  
aux Pays-Bas.**

<b>IMMOBILISATIONS</b>	<b>%</b>
<b>Bâtiments</b>	<b>2,5-4</b>
<b>Meubles de bureau</b>	<b>20-33,3</b>
<b>Machines de bureau</b>	<b>Jusqu'à 100 pour les petites machines, autrement</b>
<b>Véhicules à moteur</b>	<b>20-50 25-33,3</b>
<b>Machines</b>	<b>10 (moyenne)</b>

Source: Arthur Andersen and Co., "Western Europe...A tax tour, 1989"

Un autre aspect intéressant du système fiscal néerlandais consiste en ce que les dividendes reçus par une société résidente sont exemptés d'impôt. Ceci est fondé sur l'idée que les dividendes sont payés à partir de profits qui ont déjà supporté l'impôt sur les sociétés.

### **IMPOSITION DES PLUS-VALUES**

Comme on vient de le voir, les plus-values sont comprises dans le calcul des profits des sociétés. Elles sont donc soumises à l'impôt sur les bénéfices au même taux que tous les profits. En contrepartie, il est possible de déduire la totalité des dépenses qui sont directement liées à l'activité de la profession concernée ou qui sont très voisines de celle-ci. Les loyers, les royalties, les intérêts et les créances douteuses sont déductibles. De même, une « déduction de portefeuille » (1 % de la valeur du portefeuille net de la firme en début d'année) est autorisée pour tenir compte de l'inflation.

Il est également possible de reporter le paiement de l'impôt dû sur les recettes provenant de la vente d'un bien destiné à être remplacé par un matériel « techniquement identique ». Cependant si ce remplacement n'intervient pas dans les quatre ans, l'impôt doit être acquitté. Les pertes peuvent également être déduites et reportées en arrière sur trois années ou en avant sur huit. Les pertes apparues au cours des six premières années de la société sont reportables indéfiniment.

Les entreprises doivent effectuer une déclaration fiscale dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice. Elles ont un délai d'un mois pour s'acquitter de l'impôt. Il existe une procédure d'appel.

#### **PRÉLEVEMENTS A LA SOURCE**

Les Pays-Bas pratiquent un prélèvement à la source sur les dividendes (*dividendbelasting*) et sur les autres profits, dont le taux est de 25 %, à moins qu'un taux inférieur n'ait été arrêté dans le cadre d'un traité fiscal. Les entreprises résidentes peuvent récupérer ce prélèvement qui est déductible du reste des impôts sur les sociétés, sauf si le montant en cause est très faible. Les entreprises non résidentes n'ont pas cette possibilité sauf si leurs intérêts aux Pays-Bas sont suffisamment importants pour qu'elles soient redevables de l'impôt sur le revenu, auquel cas elles peuvent également déduire le prélèvement à la source des autres impôts qu'elles doivent acquitter. Il existe également un prélèvement à la source sur les salaires pour le paiement des impôts sur le revenu décrits ci-dessus.

#### **TVA (*Ommzetbelasting ou belasting op de toegevoegde waarde*)**

Il existe trois taux de TVA, comme indiqué ci-dessous, qui s'appliquent au total de la facture réclamée par le vendeur à l'exclusion du montant de la taxe elle-même et des remboursements éventuels offerts en contrepartie d'un paiement immédiat.

La TVA est récupérable au stade suivant de la commercialisation. Le montant de taxes que les entreprises doivent acquitter (habituellement à la fin de chaque mois) correspond au solde des TVA facturées et récupérées. Si le produit est exempté de TVA le vendeur ne doit pas facturer la taxe. Les autorités néerlandaises sont particulièrement vigilantes à ce sujet et exigent une parfaite tenue des registres de ventes dans tous ces cas.

**Taux de TVA et catégories de produits**

<b>Exempté</b>	<b>Locations, médecine, culture, éducation, banques et assurances</b>
<b>Zéro</b>	<b>exportations, importations en entrepôts sous douanes.</b>
<b>6 %</b>	<b>« biens de première nécessité » comme alimentation, pharmacie, livres, journaux et magazines, transports publics et produits agricoles.</b>
<b>18,5 %</b>	<b>tous les autres produits</b>

**TAXES SUR LES AUTOMOBILES**

Chaque propriétaire d'automobile doit acquitter chaque année une taxe liée à la valeur vénale de son véhicule (habituellement 2,7 % de cette valeur).

**ACCISES**

Des droits d'accises sont perçus sur les alcools et les carburants selon un taux fixe par unité de volume comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Le tabac est par contre soumis en même temps à une taxe *ad valorem* qui dépend du type de tabac (cigarette, tabac à pipe, etc.).

**Montant des accises sur l'alcool, les carburants et les  
cigarettes aux Pays-Bas, le 1er avril 1987.**

<b>BIENS</b>	<b>TAXE TOTALE (ECU)</b>
Cigarettes (paquet)	0,80
Super (litre)	0,34
Gazole (litre)	0,11
Spiritueux (bouteille)	4,10
Vin (litre)	0,35
Bière (litre)	0,24

Source: Tableau des accises dans la CE, 1987.

### **ACCISES SUR LES AUTOMOBILES**

Le montant de la taxe spécifique sur les automobiles dépend du type de véhicule, de son poids, du type de carburant utilisé et de la région d'immatriculation. La taxe est « progressive » au sens où la taxe est d'autant plus élevée que le véhicule est grand et lourd.

### **IMPOTS LOCAUX**

Les impôts locaux aux Pays-Bas consistent en une taxe "municipale" qui est prélevée sur tous les résidents, qu'ils soient des personnes ou des sociétés, qui possèdent ou jouissent de l'usage d'une propriété située sur le territoire. La taxe est déterminée à partir de la valeur marchande du bien ou simplement d'un taux propre à chaque zone. Le poids de cet impôt varie très fortement d'une zone à une autre. Mais Touche-Ross suggère que la charge totale de cet impôt mesurée par rapport à la valeur du capital taxé est habituellement très faible et que les Pays-Bas ne se distinguent pas des autres pays en ce qui concerne le niveau des impôts locaux.

### **DROITS DE SUCCESSION ET IMPOTS SUR LES DONATIONS**

Il y a trois impôts principaux dans cette catégorie:

### **Droits de succession (*Successierecht*)**

Cet impôt est perçu sur les héritages de personnes résidentes aux Pays-Bas, ou qui furent résidentes au cours des dix années qui précèdent l'héritage. Le taux de l'impôt est progressif, mais il existe un certain nombre d'exemptions pour certains parents comme l'épouse, etc. Par exemple, le taux est de 5 % si le montant de l'héritage est inférieur à 32.722 FLs et qu'il est transmis à l'épouse ou à un enfant : il est de 68 % si le montant excède 1.308.789 FLs et si l'héritier est un étranger.

### **Taxe sur les donations (*Schenkingsrecht*)**

Cet impôt est prélevé au même taux que l'impôt sur les successions. Les dons des parents aux enfants ainsi que les dons aux œuvres de charité sont en général exonérés.

### **Droits de mutation (*Recht van overgang*)**

Si la propriété transmise provient d'un héritage ou d'un don dont l'origine est extérieure aux Pays-Bas et si cette propriété sert de caution pour un prêt ou s'il s'agit de droits sur une entreprise, dépassant la rémunération du travail, alors le transfert est imposé comme ci-dessus, sur la base de la valeur marchande nette des dettes éventuelles.

## **IMPÔT SUR LA FORTUNE (*VERMOGENSBELASTING*)**

Les résidents néerlandais sont redevables, au taux de 0,8 %, d'un impôt sur la « fortune nette ». La fortune nette couvre la totalité des biens du contribuable moins un certain nombre d'exemptions. Cette taxe s'applique également à certains biens détenus par des non résidents, comme les prêts hypothéqués sur des biens situés aux Pays-Bas. Il existe des déductions qui ne s'appliquent qu'aux résidents

113.000 FLs	couples mariés
56.000 FLs	personnes seules
89.000 FLs	si le contribuable à plus de 27 ans

## **DROIT DE TIMBRE (TAXE SUR LES MUTATIONS)**

Les mutations de biens immobiliers sont soumises à un système de taxation très compliqué dont il résulte qu'un montant d'impôt égal à 6 % de la valeur du bien est prélevé. Cette taxe est généralement à la charge de l'acheteur, mais elle est souvent partagée après discussion entre l'acheteur et le vendeur. S'il s'agit d'un immeuble neuf, par conséquent soumis à la TVA, ou d'un héritage, les droits de mutation ne sont en général pas dûs. Il existe également une taxe de 7 % sur certaines primes d'assurance et un impôt de 0,12 % sur les ventes d'actions effectuées par l'intermédiaire d'un agent de change néerlandais.

## **DROITS D'ENREGISTREMENT (*KAPITAALSBELASTING*)**

Un droit d'enregistrement de 1 % du montant du capital, frappe la constitution de sociétés nouvelles ou les augmentations de capital.

**LA FISCALITÉ EN RFA**

## **ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET STRUCTURE FISCALE**

De 1960 à 1977, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté d'environ dix points, passant de 33,3 % à 43,2 %. Cette hausse est principalement à mettre au compte des cotisations sociales, qui, rapportées au PIB, sont passées durant la même période de 10,3 % à 16,7 %. Depuis cette date le taux décroît lentement et devrait passer en dessous de 41 % en 1990. D'une part la hausse du taux de cotisations sociales s'est ralenti puisqu'il atteint 17,3 % en 1988. D'autre part la pression fiscale au sens strict décroît. Dans un premier temps, l'augmentation des dépenses publiques n'a pas été affectée et donc le déficit public s'est considérablement accru. Par la suite devant la montée de l'endettement de l'Etat, les dépenses ont été également freinées. Depuis 1986, une importante réforme fiscale conduite en trois étapes diminue sensiblement le poids des impôts, en particulier ceux payés directement par les ménages.

La part de l'Etat fédéral dans le total des recettes fiscales dépassera la moitié des recettes totales. Cette part est stable depuis 1980. Mais elle masque en fait un transfert de ressources vers le budget européen dont le poids est passé en dix ans de 2,9 % à 4,7 % du total. Ce transfert n'a pas affecté les autres niveaux dans la mesure où leurs recettes ont connu des évolutions plus rapides que la moyenne, et également parce que l'Etat fédéral a augmenté à partir de 1987 les transferts sur ses ressources propres aux régions défavorisées. La plupart des impôts sont des recettes communes aux trois niveaux d'administrations mais avec des clefs de répartition variables. Les seuls impôts spécifiques sont les droits de douanes et la plupart des accises pour l'Etat fédéral, l'impôt sur le patrimoine et la vignette automobile pour les régions, la taxe foncière pour les communes. Notons qu'il existe un mécanisme de compensation entre régions dont le montant total atteignait 3,4 milliards de marks en 1988. Les subventions aux communes de l'Etat fédéral et des régions se chiffraient en 1988 à 48,2 milliards de marks, soit 26,2 % de leurs recettes totales.

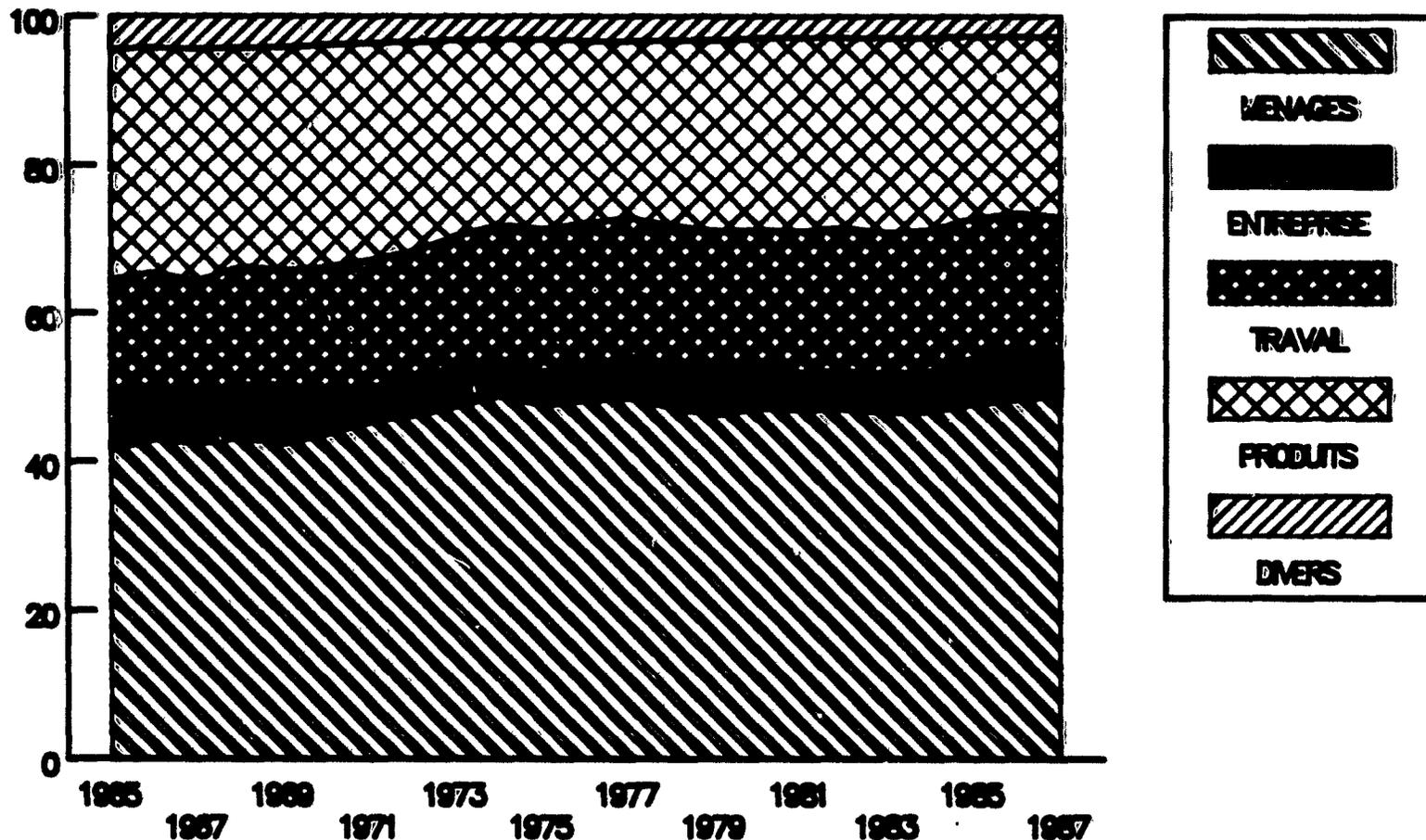
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN RFA



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## EN REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE



Les recettes fiscales en 1987

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>18,4</b>	<b>48,8</b>
dont : • impôt sur le revenu	10,9	29,0
• cotisations sociales salariés et indépendants	6,9	18,2
• impôts sur le patrimoine	0,2	0,7
• impôts sur les successions	0,1	0,3
• taxes périodiques sur automobiles	0,3	0,7
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>1,9</b>	<b>5,0</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>7,2</b>	<b>19,1</b>
dont : • cotisations sociales employeurs	7,2	19,1
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,8</b>	<b>2,1</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>9,1</b>	<b>24,3</b>
dont : • TVA	5,9	15,7
• accises	2,4	6,5
<b>Divers</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>
<b>Total</b>	<b>37,6</b>	<b>100,0</b>

**LES PRÉLÈVEMENTS SUR LE REVENU DES MÉNAGES**

**L'IMPÔT SUR LE REVENU**

**L'assiette**

Le revenu imposable comprend les loyers et les retraites. Il ne comprend pas les allocations familiales, les indemnités de chômage et de maladie ainsi que les primes d'assurance-vie.

## **Le calcul de l'impôt**

Les exonérations et déductions fiscales ont les mêmes fonctions qu'en France. Néanmoins certaines particularités du système allemand notamment en matière de politique familiale sont à noter. On distinguera dans le nouveau système issu de la réforme de 1990 :

— Un abattement général de 1080 DM (2700 DM si les deux époux travaillent) destiné à couvrir les frais professionnels. S'y ajoute un abattement spécial pour les salariés ( 564 DM). Une déduction de 3000 DM s'applique aux retraites des personnes de plus de 64 ans. Les retraites sont déductibles à 40 % dans la limite d'un plafond. Enfin pour éviter le travail au noir, un abattement de 800 DM est introduit en 1990 pour tous les revenus accessoires des salariés dont le revenu ne dépasse pas 27 000 DM.

— Des déductions des charges exceptionnelles (frais de maladie non couverts par la sécurité sociale au-dessus d'un certain montant, aides ménagères, handicapés..) et des dépenses spéciales (cotisations sociales dans la limite d'un plafond, pensions alimentaires, œuvres, partis politiques dans la limite de 5 % ou 10 % du revenu).

Les couples peuvent opter pour un régime de déclaration séparée ou un régime de déclaration conjointe où l'impôt est calculé sur la moitié du revenu global et multiplié par deux ensuite. Dans le cas d'un célibataire le seuil de non-imposition est très faible : le revenu imposable doit être inférieur à 5 616 marks. Les limites inférieures et supérieures du régime progressif sont de 8 153 marks et de 120 042 marks de revenu imposable. A ce niveau le taux moyen atteint 34 % .

Le calcul de l'impôt ne se fait pas par référence à des tranches, mais par à un système de quatre régimes définis par trois limites de revenu. La première définit le seuil de non-imposition. Les revenus d'un ménage dépassant cette limite inférieure sont imposés au taux minimum de 19 %. Pour les revenus supérieurs à la deuxième limite, l'impôt est calculé selon une formule où le taux marginal augmente linéairement entre le taux minimum de 19 % et un taux maximum de 53 %. Enfin pour les revenus dépassant la limite supérieure, le taux maximum est appliqué.

Les réformes fiscales sont périodiques en RFA pour au moins une bonne raison : les barèmes ne sont pas indexés. Toute modification suppose une loi spécifique (et non pas simplement la loi de Finances). Décidée par souci de ne pas encourager l'inflation, cette disposition a pour effet d'alourdir la pression fiscale, d'où les révisions en 1975, 1981 et 1985. La « Grande Réforme Fiscale » se veut néanmoins plus ambitieuse. Programmée en trois étapes (1986, 1988, 1990), elle se traduit par une diminution sensible du poids de l'imposition directe des ménages et une atténuation du caractère redistributif de l'impôt.

Par rapport à l'ancien barème de 1985 le nouveau introduit plusieurs modifications. Tout d'abord la « surprogressivité » est supprimée : les taux marginaux suivaient une progression non linéaire, rapide au début, puis très lente pour finir. De plus les taux minimum et maximum ont été abaissés de 3 points. Enfin le seuil de non-imposition a été relevé et les plafonds pour les taux minimum et maximum abaissés. Ces mesures conduisent à une réduction de l'ordre d'un quart de l'impôt sur le revenu : un tiers pour les bas revenus, mais seulement 10 % pour les hauts revenus.

Les mesures de politique familiale n'ont été introduites que timidement et tardivement en RFA : trop connotée de nazisme, la stimulation de la natalité n'est venue qu'une fois engagée le déclin démographique allemand. Supprimées en 1975 et remplacées par des allocations familiales uniformes, les déductions fiscales pour enfants à charge ont été réintroduites en 1985. La réforme de 1990 augmente substantiellement ces aides en veillant à ce que les avantages fiscaux bénéficiant aux ménages imposables soient compensées par des allocations directes aux ménages à bas revenus. Le principe est celui d'une déduction forfaitaire du revenu imposable de 3 024 marks par enfant, à quoi s'ajoutent un montant de 5 616 marks pour un foyer mono-parental, et la possibilité de déduire jusqu'à 5 400 marks de frais d'éducation.

Pourtant le niveau des aides familiales au sens large (allocations et réductions d'impôts) est faible, comparé à la France. En 1990 le montant des aides fiscales à la famille représentera 13 milliards de marks, auquel il faut rajouter les aides fédérales (prestations familiales, abaissement de l'âge de la retraite pour les femmes ayant eu des enfants, ...) égales à 23,3 milliards, soit au total 2 % du PIB.

Il existe plusieurs mesures d'encouragement de l'épargne et de stimulation de l'acquisition de logement. Concernant les revenus du capital les mesures comprennent une

détaxation forfaitaire (100 DM), à laquelle s'ajoute pour les bas revenus une déduction supplémentaire de 600 DM (pour un célibataire). D'autres mesures concernent des déductions sur les revenus du capital constitué par les employeurs pour les salariés. Enfin en 1989 les revenus tirés de l'assurance-vie ne sont plus imposables. En revanche la formation de l'épargne n'est plus encouragée en tant que telle à partir de 1990.

Les incitations sont limitées à l'épargne-logement. Outre les plans d'aide à l'épargne-logement des ménages à bas revenu, une déduction totale des fonds immobilisés pendant sept ans à concurrence d'un plafond de 2 340 DM par personne, plus 600 DM par enfant à charge est pratiquée. La déduction est de 50 % pour les sommes comprises entre le plafond et le double du plafond. En outre l'acquisition d'une résidence principale par les familles est facilitée à raison de 750 DM par enfant pendant les huit ans qui suivent cette acquisition. Dans ce cas les loyers fictifs reçus par les ménages ne sont pas imposables, mais les paiements d'intérêts ne sont pas déductibles. Lorsqu'il s'agit d'une résidence secondaire ou d'un logement non utilisé par les ménages, les règles concernant l'investissement productif sont applicables : déduction des intérêts et imposition des revenus locatifs éventuels.

Des dispositions existent pour limiter ou supprimer les doubles impositions : 25 % du montant de l'impôt sur le capital sont déductibles de la base fiscale, et l'impôt sur les sociétés grévant les bénéficiaires distribués est récupéré sous la forme d'un avoir fiscal à 100 % par les ménages. Enfin les gains en capital ne sont pas imposés.

Parmi les mesures d'incitation fiscale diverses, on citera les réductions d'impôts consenties à des chercheurs indépendants, celles sur les revenus de capitaux investis à Berlin-Ouest.

### **Le mode de perception**

Opérée par l'Etat Fédéral, la perception de l'impôt sur le revenu diffère sensiblement suivant l'origine des revenus. S'il s'agit de revenus salariaux, l'impôt est prélevé à la source par l'employeur selon un barème déclaré par le salarié. Le montant ainsi versé correspond à une avance sur le montant de l'impôt total qui est calculé par voie de rôle et donne lieu *a posteriori* à un ajustement positif ou négatif. Un système de prélèvement à la source identique est appliqué pour certains revenus du capital, comme les dividendes qui bénéficient d'un avoir fiscal de 100 % . Mais la plupart des revenus du capital n'y sont

pas soumis. Les déclarations au fisc de ces revenus ne sont pas contrôlées, d'où une fraude massive. L'introduction au premier janvier 1989 d'un prélèvement à la source de 10 % sur les revenus d'obligations visait à corriger ce système. Mais cet impôt n'a duré que six mois. Enfin dans le cas des revenus d'activité non salariée, l'impôt est établi par voie de rôle.

## **LES IMPÔTS LOCAUX**

Si on définit ainsi les impôts perçus par les communes, il n'y a à proprement parler que la taxe foncière. Néanmoins la majeure partie de la taxe professionnelle va aux communes (*cf* ci-dessous).

## **LES IMPÔTS SUR LE CAPITAL**

### **L'IMPÔT SUR LE PATRIMOINE**

Il représentera en 1990, 5,9 milliards de DM, soit seulement 1 % des recettes fiscales totales. Y sont astreints les ménages et les sociétés. L'assiette comprend toutes les catégories de patrimoine hormis les effets personnels et le mobilier pour les personnes physiques, mais avec des traitements particuliers pour certains biens :

— Le patrimoine foncier et immobilier est ré-estimé officiellement tous les six ans. Dans la pratique, la dernière estimation remonte à ... 1964.

— Le patrimoine foncier et immobilier est estimé à sa valeur de rendement, soit dix-huit fois son revenu annuel compte tenu de la qualité des terres et d'autres paramètres techniques.

— Le capital d'une entreprise est évalué par la valeur réelle de son actif net. Mais une franchise de 125 000 DM est appliquée et il n'entre dans la base imposable qu'à hauteur de 75 % .

— Le reste est comptabilisé à sa valeur courante : actions et obligations, objets de luxe lorsque le montant dépasse 20 000 DM.

Un abattement de 70 000 DM par membre à charge de la famille est pratiqué systématiquement. S'y ajoutent des abattements fonction de l'âge du contribuable et de l'importance du patrimoine.

L'impôt sur le capital n'est pas progressif : un taux unique de 0,5 % est pratiqué pour les ménages et de 0,6 % pour les sociétés. Les sommes sont payables en quatre versements annuels.

S'ajoutent à cet impôt la taxe foncière (8,8 milliards de DM en 1990), des droits de succession et de donation qui varient suivant le volume de l'acquisition et la classe de l'impôt sur le revenu (1,4 milliard de DM en 1983).

Le produit de l'impôt sur le capital et de ces droits est entièrement attribué aux régions. La taxe foncière est perçue par les communes.

## **LES COTISATIONS SOCIALES**

Les cotisations des employeurs aux régimes d'assurance légale s'effectuent au même taux que les cotisations salariés. Les cotisations sociales obligatoires des salariés couvrent trois risques et sont gérées par trois organismes différents : la maladie, la vieillesse, et le chômage. Les employeurs cotisent seuls au régime accidents du travail.

Le régime maladie vient de faire l'objet d'une réforme importante qui a porté sur les dépenses, mais sans toucher les cotisations. Le taux est de 6,1 % du salaire brut dans les limites d'un plafond de 50 400 DM.

Le régime vieillesse : le taux est de 9,6 % avec un plafond de 67 200 DM. Des relèvements de cotisations sont à prévoir en raison des problèmes démographiques.

Le régime chômage : le taux est de 2 % avec un plafond de 67 200 DM.

## **L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS**

La base fiscale comprend les bénéfices de l'année avec possibilités de report et de provision pour pertes. Les paiements d'intérêts sont déductibles, mais pas les versements aux fondations. Le régime de l'amortissement fiscal fixe des durées de vie pour tous les biens d'équipement et pour les bâtiments. Il autorise l'amortissement linéaire et l'amortissement dégressif. La dégressivité était de 30 % par an pour les biens dont la durée de vie ne dépassait pas 10 ans. Récemment la durée de vie des bâtiments est passée de 50 ans à 25 ans. Un régime spécial d'amortissement pour les PME, encore plus favorable a été mis en place en 1988. D'une façon générale, d'après une comparaison internationale récente du DIW, le régime des amortissements fiscaux est parmi les plus favorables des pays développés. De plus une source importante d'évasion fiscale transite pour les grandes sociétés par la constitution de fonds de retraites d'entreprise sur lesquels la société dispose d'une maîtrise presque totale, et qu'on pourrait assimiler à des fonds propres.

La réforme de 1990 prévoit cependant la suppression de plusieurs avantages fiscaux qui sont nombreux dans le régime actuel. Ces mesures devraient permettre un supplément de recettes évalué par le gouvernement à 4,9 milliards de DM en 1990 et à 7,4 milliards de DM en 1992, date de pleine application.

Les principales mesures d'élargissement de la base fiscale concernent l'abolition des possibilités de provisions pour les primes d'ancienneté versées aux salariés, l'adoption d'une méthode d'évaluation des stocks moins favorable, la fin de certaines incitations à l'investissement.

Deux régimes de taux sont prévus :

— Le cas général

Les deux taux d'imposition seront abaissés en 1990. Le taux sur les bénéfices réinvestis passe de 56 % à 50 %. Le taux sur les bénéfices distribués reste à 36 %. Il ne s'applique en fait qu'aux non résidents puisque l'avoir fiscal est de 100 % .

— Le cas particulier concerne les caisses d'épargne et certains établissements d'assurance : le taux unique passe de 50 % à 46 %.

Un grand débat, provoqué sans doute par le peu d'avantages que les entreprises ont retiré de la réforme fiscale actuelle, est engagé actuellement par le patronat sur le thème de la surimposition des firmes allemandes par rapport à leurs concurrentes étrangères. Le débat en cours n'apporte pas de réponses claires. Dans une étude comparative déjà ancienne (King-Fullerton, 1984), le calcul des taux marginaux d'imposition des sociétés portant sur quatre pays (Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Suède) montrait que la RFA était de loin la plus imposée sur les revenus du capital. Selon les cas étudiés, les taux variaient entre 44,2 % et 68,4 %, loin devant les taux américains et surtout anglais. Mais des comparaisons fiscales internationales plus récentes ne sont pas défavorables à la RFA (Cf DIW WochenBericht du 20/07/1989).

## **LA TAXE PROFESSIONNELLE**

Cet impôt s'applique à toutes les entreprises industrielles ou commerciales. Les exploitations agricoles, les travailleurs indépendants et les professions libérales. Les entreprises publiques n'y sont pas assujetties.

C'est un impôt perçu par les communes qui ont toute liberté pour en fixer les taux et dont le produit est réparti entre l'Etat fédéral (14 %) les régions (14 %) et les communes (72 %). En revanche les dispositions légales relèvent des lois fédérales.

L'assiette est calculée à partir des profits et du capital d'exploitation de l'entreprise (en 1981, l'assiette fiscale était à 85 % constituée de bénéfices) :

— Pour les profits, la base fiscale est différente de celle de l'impôt sur les sociétés, car il s'agit ici d'évaluer le revenu d'exploitation de l'entreprise. S'ajoutent donc à la base fiscale 50 % des intérêts sur la dette à long terme éventuellement déduits de l'impôt sur les sociétés, et la moitié des loyers sur les équipements utilisés en leasing, si le propriétaire n'est pas assujetti à cet impôt. L'abattement à la base est de 36 000 DM. On retient 5 % du montant ainsi défini pour le calcul de l'assiette fiscale.

— Pour le capital, sont incluses dans l'assiette, outre le capital d'exploitation, les dettes à long terme pour la moitié du montant excédant 50 000 DM. Les terrains et immeubles, soumis à d'autres taxes, sont exclus de la base fiscale. Un abattement de 120 000 DM est systématiquement pratiqué. On retient 0,2 % du capital pour le calcul de l'assiette fiscale.

Considérée comme une dépense, la taxe professionnelle est déductible de l'impôt sur les sociétés. De plus la taxe professionnelle sur le capital est déductible de la taxe professionnelle sur les profits.

Les communes appliquent alors les taux (ou multiplicateurs) de leur choix à cette base. La moyenne de ces taux était de 356 % en 1985, et leur dispersion forte, leur niveau étant plus élevé dans les grandes villes.

Le produit de la taxe professionnelle a triplé de 1970 à 1987, progressant nettement plus vite que tous les autres impôts. Son montant dépasse maintenant celui de l'impôt sur les sociétés. En revanche depuis la réforme de 1970 sa place dans les recettes locales a diminué (43 % en 1987), le transfert d'une partie à l'Etat fédéral et aux régions étant compensé par le versement d'une partie de l'impôt sur le revenu aux communes.

Selon des statistiques anciennes cet impôt est très concentré. En 1981, seulement un tiers des entreprises payait la taxe professionnelle, et les 14 000 entreprises réalisant plus d'un million de DM de chiffre d'affaires contribuait pour 55,8 % au montant de cet impôt. Ceci serait dû à la multiplication des exonérations. Pour faire face à cette réduction de l'assiette, les communes ont eu tendance à relever leur taux.

Depuis longtemps cet impôt est contesté en RFA :

— Par les communes d'abord : en 1979 déjà la masse salariale qui faisait partie de l'assiette a été supprimée pour ne pas nuire à la création d'emplois. L'inconvénient de cette réforme est qu'elle a augmenté considérablement les variations de l'impôt d'une année sur l'autre. Assise essentiellement sur les profits, elle enregistre tous les aléas de la conjoncture et renforce les difficultés de prévisions budgétaires des communes. De plus elle accroît les disparités entre les communes. Les communes qui ont déjà un certain nombre d'entreprises redevables de la taxe professionnelle sur leur territoire peuvent

financer des travaux d'infrastructure qui vont attirer d'autres entreprises. Ces nouvelles implantations vont permettre une réduction des taux et donc renforcer encore le mouvement initial au détriment des communes les plus pauvres.

— Par les entreprises qui considèrent que la multiplication des impôts sur les entreprises et leur lourdeur les mettent en position difficile par rapport à la concurrence internationale. Le maintien dans la base fiscale de la moitié des intérêts sur la dette à long terme et de la dette elle-même dans le cas de la taxe professionnelle sur le capital gêne particulièrement les entreprises en difficulté.

## **LA TVA ET LES ACCISES**

### **LA TVA**

Introduite en 1968, la TVA s'est substituée à une taxe sur le chiffre d'affaires. Il existe deux taux : un taux normal de 14 % et un taux réduit égal à la moitié du taux normal soit 7 %. La dernière augmentation date de 1983, date à laquelle le taux normal était de 13 %. Le taux initial était de 10 % .

Sont soumis à la TVA tous les produits faisant l'objet d'une consommation finale, qu'elle soit publique ou privée. La répartition des produits se fait selon quatre classes :

— Taux zéro : exonération avec possibilité de récupération du montant payé sur les consommations intermédiaires.

— Exonération sans récupération : entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 100 000 DM. Actes médicaux, frais de scolarité des écoles privées, activités culturelles et artistiques et destinées à la jeunesse, activités bancaires, télécommunications jusqu'au premier janvier 1990, date à laquelle on leur appliquera le taux normal.

— Taux réduit : biens de première nécessité, transports urbains, livres, presse, objets d'art.

— Taux normal : le reste.

Le paiement s'effectue par anticipation sauf exception, les entreprises étant redevables à la commande, et non au paiement effectif.

La répartition Etat fédéral/régions est de 65 % / 35 %. La contribution au budget européen est prélevée sur la fraction reçue par l'Etat fédéral.

## **LES ACCISES**

### **La taxe sur les produits pétroliers**

Au premier janvier 1989, la plupart des taxes sur les produits pétroliers ont été relevées. Sur les carburants automobiles, la taxe s'élève à 0,65 DM par litre (0,57 DM pour l'essence sans plomb). Elles doivent encore augmenter en 1991, de respectivement 2 et 3 pfennigs. Cet impôt est entièrement versé à l'Etat fédéral

### **La taxe sur les véhicules**

9,1 milliards de DM en 1990. En 1989, la taxe sur les véhicules diesel a été relevée. Cet impôt est versé aux régions.

### **Les taxes sur les alcools et le tabac**

19 milliards de DM. La taxe sur le tabac a été relevée en 1989. Ces impôts sont entièrement versés à l'Etat fédéral. A cela il faut ajouter la taxe sur la bière qui revient aux régions.

### **Taxes diverses**

19 milliards de DM en 1990. Il s'agit par exemple de taxes sur les primes d'assurance (relevée de 5 % à 7 % en 1989) ou sur les transactions boursières. Y figurent également des survivances du passé comme des impôts sur le sucre, le thé, le café, le sel, l'acide acétique, les ampoules et appareils d'éclairage et les cartes à jouer !

## **LES RÉFORMES EN PROJET**

### **LA TAXE PROFESSIONNELLE**

La réforme de la taxe professionnelle pourrait être l'objectif fiscal du gouvernement issu des élections de 1991. Plusieurs projets sont en discussion. Le Conseil des Sages, suivi en cela par le Ministère des Finances, préconise un impôt assis sur la valeur ajoutée, ce qui permettrait un élargissement de l'assiette et une suppression des abattements et déductions spéciales. Les taux choisis par les communes devraient se situer dans une fourchette préétablie. Le patronat allemand est cependant hostile à une assiette trop indépendante des résultats des entreprises. Le SPD et l'association des maires sont hostiles au principe de limitation du choix de communes en matière de taux, mais favorables à l'élargissement de l'assiette. Le relèvement prévisible des taux de TVA dans la perspective du marché unique en Europe pourrait en tout cas être l'occasion d'une réforme, voire d'une disparition de cette taxe, sans conséquence massive sur les recettes fiscales.

### **LES AUTRES IMPÔTS**

La taxe boursière pourrait être supprimée dès 1991. C'est la perspective d'une concurrence internationale accrue, notamment entre les places boursières européennes qui motive ce projet. Cette mesure est depuis longtemps réclamée par les opérateurs sur le marché de Francfort.

**LA FISCALITÉ AU ROYAUME-UNI**

Le taux de prélèvements obligatoires était en 1987 de 37,5 %, soit nettement au-dessous de la France mais au niveau de la RFA. Ce taux était de 30 % en 1965 ; il s'est situé autour de 35 % de 1968 à 1980, avec d'amples fluctuations ; puis autour de 38 % de 1982 à 1987.

Les impôts sont prélevés pour 70 % par l'administration centrale, pour 11 % par les autorités locales, pour 18 % par la sécurité sociale, ce qui est relativement peu, enfin pour 1 % par la CE.

Comme le montre le tableau 1, l'impôt sur le revenu est la ressource la plus importante (27 % du total) ; puis vient la TVA (16 %) ; les autres impôts indirects (14 %) ; l'impôt sur les bénéfices (11 %) ; les cotisations employeurs (9 %) ; les cotisations assurés (9 %). Par rapport à la moyenne de la CE, le Royaume-Uni se caractérise par un poids important de l'impôt sur les bénéfices et un poids faible des cotisations sociales employeurs.

**1 : Les recettes fiscales en 1987  
Royaume-Uni**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>15,7</b>	<b>41,8</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	10,0	26,6
• cotisations sociales salariés et indépendants	3,3	8,8
• impôts sur le patrimoine	1,8	4,7
• impôts sur les successions	0,3	0,7
• taxes périodiques sur automobiles	0,4	1,1
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>4,0</b>	<b>10,6</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>3,5</b>	<b>9,4</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	3,6	9,4
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>2,6</b>	<b>7,0</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>11,1</b>	<b>29,7</b>
dont :		
• TVA	6,1	16,1
• accises	4,4	11,7
<b>Divers</b>	<b>0,6</b>	<b>1,6</b>
<b>Total</b>	<b>37,5</b>	<b>100,0</b>

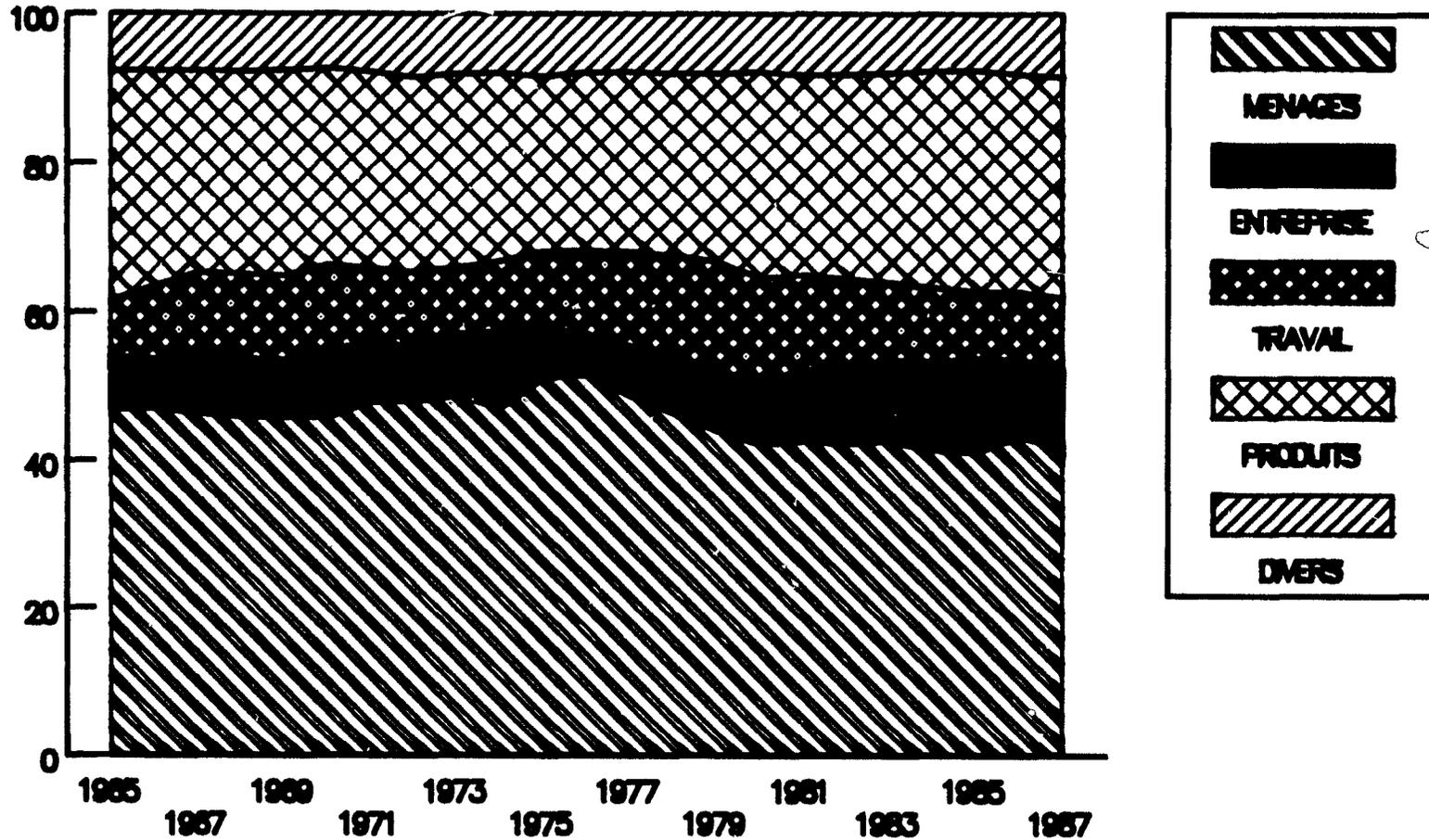
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## EN GRANDE-BRETAGNE



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## EN GRANDE-BRETAGNE



## **L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Le revenu imposable se calcule en soustrayant un certain nombre de déductions du revenu total. Le revenu imposable est divisé en tranches auxquelles s'appliquent un taux marginal progressif. Tous les revenus qu'ils soient du travail ou du capital sont traités de manière identique. Les déductions font que pour la plupart des contribuables, le taux moyen est très inférieur au taux marginal et qu'il se situe même pour le contribuable moyen à moins de la moitié du taux de 25 %.

"Le système fiscal prend en compte les circonstances familiales. Les couples mariés sont imposés sur la somme de leurs revenus mais bénéficient d'un abattement plus élevé. A partir de 1990 un nouveau système entrera en vigueur qui imposera séparément les revenus des conjoints, tout en accordant des déductions supérieures aux couples mariés par rapport aux célibataires.

Depuis la réforme de 1988, il n'y a plus que deux taux et deux tranches : tous les contribuables reçoivent un abattement personnel (en théorie indexé annuellement sur le taux d'inflation) et ne paient aucun impôt en-dessous de ce montant. Ils paient ensuite l'impôt au taux de 25 % sur les premières 20 700 £ de revenu imposable, puis au taux de 40 % au-delà cette limite. Moins de 5 % des contribuables paient l'impôt au taux le plus élevé.

Les principales complications proviennent des déductions autres que l'abattement personnel. Les plus importantes concernent les emprunts hypothécaires et les retraites. Les intérêts sur les premières 30 000 £ d'un emprunt immobilier sont déductibles du revenu imposable, tout comme les allocations retraite jusqu'à 15 % du revenu gagné. Il existe encore d'autres déductions pour les personnes âgées, les aveugles, les handicapés.

**2 : L'impôt sur le revenu au Royaume-Uni**

<b>Célibataires</b>						
<b>Revenu par mois (FF)</b>	<b>UK £ par an (£)</b>	<b>IR par an (£)</b>	<b>Cotisations sociales (CS) (£)</b>	<b>Total (£)</b>	<b>Taux marginal d'imposition (%)</b>	<b>Taux moyen d'imposition (IR + CS) (%)</b>
7 500	9 400	1 653.75	689.50	2 343.25	34	24.9
30 000	37 600	10 821	1 319.76	12 140.76	40	32.3
50 000	62 700	20 861	1 319.76	22 180.76	40	35.4
<b>Couples mariés</b>						
7 500	9 400	1 256.25	689.50	1 945.75	34	20.7
30 000	37 600	10 193	1 319.76	11 512.76	40	30.6
50 000	62 700	20 233	1 319.76	21 552.76	40	34.4

Source : IFS.

**LES COTISATIONS SOCIALES**

Les cotisations sociales sont payées au système d'assurance sociale géré par l'État qui couvre les risques maladie, chômage et vieillesse. Du point de vue économique, elles peuvent être considérées comme un deuxième impôt sur le revenu qui diffère du premier sur les aspects suivants : elles ne sont prélevées que sur le revenu du travail (les retraites et les revenus du capital ne sont pas soumis) ; le mari et sa femme sont traités de manière complètement indépendante ; et enfin elles sont calculées sur une base hebdomadaire.

Les cotisations sont payées par l'employeur et l'employé selon deux barèmes différents :

— L'employé ne paie rien sur les premiers 2 236 £. Au delà cette limite, il verse une taxe forfaitaire de 44,72 £ plus une cotisation de 9 % sur ses gains entre 2 236 £ et 16 900 £. Rien n'est dû par l'employé au-dessus de ce montant.

— Le barème employeur exempte les gains en-deçà de 2 236 £. Mais cette limite n'est pas un abattement : entre 2 236 £ et 3 900 £ les CS sont prélevées au taux de 5 % sur tous les gains ce qui fait qu'il y a un saut dans le montant des cotisations qui passe de zéro à 111,8 £ dès que le revenu passe la limite de la première tranche. De même, tous les gains au-dessus de 3 900 £ sont taxés à 7 %, au-dessus de 5 980 £ à 9 %, au-dessus de 8 580 £ à 10,5 %. Il n'y a pas de plafond pour les cotisations employeurs.

## **L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

C'est un impôt au taux de 35 % prélevé sur les bénéfices imposables des sociétés. Il est calculé en soustrayant les amortissements calculés au taux de 25 % pour les investissements en machines ou en outillage, et de 4 % pour les investissements immobiliers. Il existe un mécanisme du type de l'avoir fiscal (*Advance Corporation Tax, ACT*).

## **LA TVA**

C'est un système à deux taux avec un un taux normal à 15 % prélevé sur la plupart des produits. Cependant, un certain nombre de biens comme la nourriture, l'essence, les journaux, les livres et les vêtements pour enfants supportent un taux zéro : la TVA est déductible sur les achats alors que les ventes en sont exonérées. Certaines activités (assurance, santé...) sont complètement exonérées ; dans ce cas la TVA n'est pas déductible sur les achats.

## **LA TAXE SUR L'AUTOMOBILE**

— Les achats d'automobiles supportent une taxe supplémentaire au taux de 10 % au dessus du taux normal de TVA.

## **LES DROITS D'ACCISES**

L'alcool et l'essence supportent des droits à des taux spécifiques par unité de volume. Le tabac supporte un mélange de droits spécifiques et *ad valorem*. Dans tous les cas, la TVA est calculé sur une base TTC. Il est d'usage, bien que ce ne soit pas une

obligation légale, que les droits spécifiques soient révisés chaque année en fonction du taux d'inflation.

Le Royaume-Uni est au 2<sup>ème</sup> rang des pays de la CE pour la taxation du tabac et du diésel, au 3<sup>ème</sup> rang pour la taxation de la bière, des spiritueux et du vin. Sa taxation de l'essence est proche de la moyenne.

### **LES ACCISES SUR LES VÉHICULES (VED)**

Tous les véhicules doivent être enregistrés chaque année et font l'objet d'une taxe de 100 £ payée par l'utilisateur. Les poids lourds versent des droits bien plus élevés : la politique officielle ayant en effet pour objectif que les VED et les droits sur l'essence couvrent le coût de la maintenance des routes. Il existe une échelle complexe de taxes fondée sur le poids et le nombre d'essieux.

### **LES IMPÔTS LOCAUX**

Jusqu'à la récente réforme, les occupants d'une propriété payaient des impôts locaux sous la forme d'une taxe annuelle fondée sur la valeur de celle-ci. De même, les entreprises versaient un impôt sur une base similaire. Les autorités avaient le pouvoir de fixer les taux d'imposition qui, par conséquent, variaient largement suivant les collectivités. La taxe d'habitation comptait pour environ un tiers du total des recettes fiscales locales.

Les taux locaux d'imposition actuels vont être remplacés par un taux national uniforme en ce qui concerne les entreprises et par une taxe forfaitaire pour les individus fondée sur le lieu de résidence et non plus sur la valeur de la résidence occupée.

### **LES TAXES SUR LE PÉTROLE ET SUR LE GAZ**

Les revenus pétroliers sont imposés de deux manières. Il existe une taxe de 12,5 % sur la valeur des champs de production mis en exploitation avant 1982, mais celle-ci ne contribue plus que pour une faible part des recettes qui proviennent principalement de la Taxe sur les Revenus Pétroliers. Cette dernière est prélevée au taux de 75 % sur les

**profits évaluable de chaque champ d'exploitation. Les profits évaluable sont calculés en déduisant des profits réels, différents abattements pour amortissement et dépense de développement.**

a

## **L'IMPÔT SUR L'HÉRITAGE**

Malgré son nom, il consiste en un impôt au taux de 40 % sur la valeur de tous les actifs immobiliers au-dessus de la somme de 118 000 £. Il est supporté par le donneur et non par le bénéficiaire. Il n'y a pas d'impôt sur les dons ainsi que sur les autres transferts de capitaux ; aussi cet impôt est facile à éviter, bien que les dons aux héritiers, faits moins de 7 ans avant la mort doivent être imposés.

## **LES DROITS DE TIMBRE**

Ce sont des taxes sur les mouvements de capitaux. Les achats et les ventes d'actions et d'immobiliers supportent un droit de 0,5 %

## **L'IMPÔT SUR LES PLUS-VALUES**

C'est un impôt sur l'accroissement de la valeur réelle du capital. L'impôt est prélevé à la réalisation du gain. La base d'imposition est la différence entre le prix de vente et le prix d'achat des biens vendus au cours de l'année, de laquelle est soustrait un abattement personnel de 5 000 £ ainsi qu'une déduction qui tient compte de l'inflation. Les gains au-dessus de l'abattement sont taxés au taux d'imposition du revenu du bénéficiaire. Les gains réalisés sur la résidence principale ainsi que sur les titres d'État sont exonérés. Quand un contribuable décède, ses biens immobiliers sont exonérés de toute imposition sur les plus-values.

## **FINANCES PUBLIQUES**

La volonté du gouvernement britannique de limiter le poids de l'Etat dans l'économie a conduit à une réduction du montant des dépenses publiques dans le produit national de 46 % en 1983-84 à 39,5 % en 1988-89. Cette diminution, combinée avec l'augmentation des recettes fiscales due à la forte croissance, a permis de dégager un excédent de 0,8 % du PIB en 1988-89, hors produit des privatisations. Compte-tenu de celui-ci l'excédent du secteur public est de 3 % du PIB et a été utilisé prioritairement au remboursement de la dette.

**3 : Besoin et capacité de financement des administrations publiques**

1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
+ 2,9	- 4,5	- 3,4	- 2,7	- 2,4	- 1,5	+ 0,8

Source : OCDE.

**REFORME FISCALE**

Le Royaume-Uni a entrepris depuis le début des années quatre-vingt une large refonte de son système fiscal.

— l'impôt sur le revenu a été considérablement réduit. Depuis 1979, le taux maximum et le taux de base ont été ramenés de 83 à 40 % et de 33 à 25 %. Le nombre de tranches est passé de 11 à 2 ;

— afin de rationaliser l'impôt sur les sociétés son taux a été réduit de 52 à 35 % et de 38 à 30 % pour les petites entreprises, et sa base élargie par la limitation des possibilités d'amortissement. Ainsi pour les bâtiments industriels, la déduction la première année est passée de 75 % en 1983 à 4 % aujourd'hui ;

— la dernière réforme mise en œuvre est celle de la fiscalité locale. Pour les personnes physiques, elle se traduit par le remplacement de la taxe d'habitation fondée sur la valeur locative du logement par une contribution forfaitaire par tête. Pour les entreprises, l'ancien système qui permettait aux autorités locales de fixer le taux de la *Business Tax*, est remplacé par un système à taux unique sur tout le territoire.

**LA FISCALITÉ AUX ETATS-UNIS**

De tous les pays étudiés, les Etats-Unis sont, avec le Japon, celui dans lequel la « pression fiscale », telle que mesurée par le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB, est la plus faible (28,9 % en 1986, selon l'OCDE). Cet indicateur a, en outre, connu une remarquable stabilité depuis une vingtaine d'années. Les impôts directs sur les revenus des personnes et des sociétés y occupent une place plus importante que dans la plupart des autres pays étudiés, tandis que les cotisations sociales — dans lesquelles on a inclus les contributions obligatoires aux fonds privés de pensions — représentent une part modeste des prélèvements totaux (voir tableau 1 et graphique)

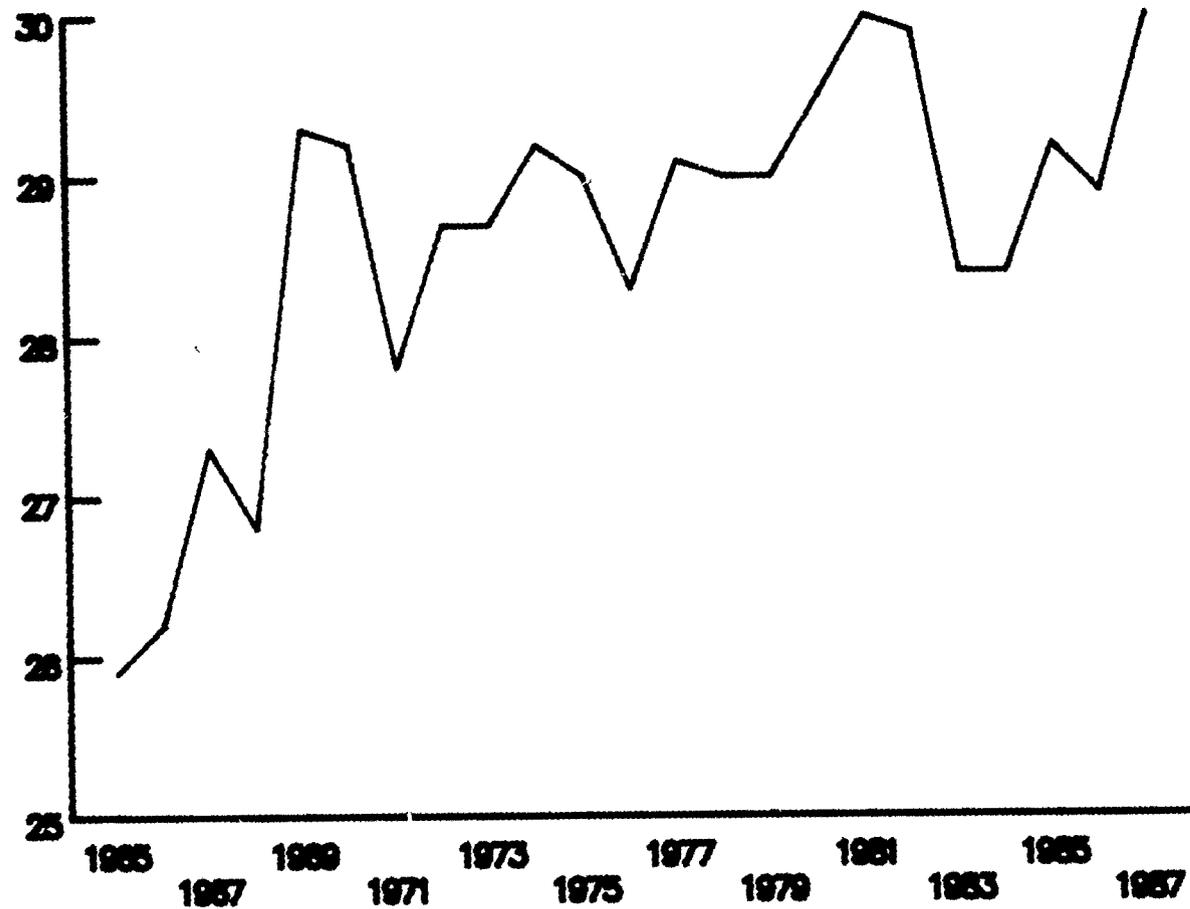
**Les recettes fiscales en 1987  
Etats-Unis**

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>16,1</b>	<b>53,8</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	10,8	36,2
• cotisations sociales salariés et indépendants	3,6	12,2
• impôts sur le patrimoine	1,2	4,1
• impôts sur les successions	0,2	0,8
• taxes périodiques sur automobiles	0,2	0,5
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>2,4</b>	<b>8,1</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>5,0</b>	<b>16,6</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	5,0	16,6
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>1,8</b>	<b>6,1</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>4,4</b>	<b>14,5</b>
dont :		
• TVA	2,7	7,4
• accises	1,5	5,0
<b>Divers</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>
<b>Total</b>	<b>30,0</b>	<b>100,0</b>

Pays fédéral, comme la RFA, les Etats-Unis sont également caractérisés par une structure fiscale très équilibrée entre les trois catégories d'administration que nous avons choisi de distinguer : gouvernement central, Etats et collectivités locales, et sécurité sociale (voir diagramme triangulaire). En particulier, le poids de la fiscalité prélevée par les Etats et collectivités locales y est sensiblement plus élevé qu'ailleurs — à l'exception de la RFA et du Japon.

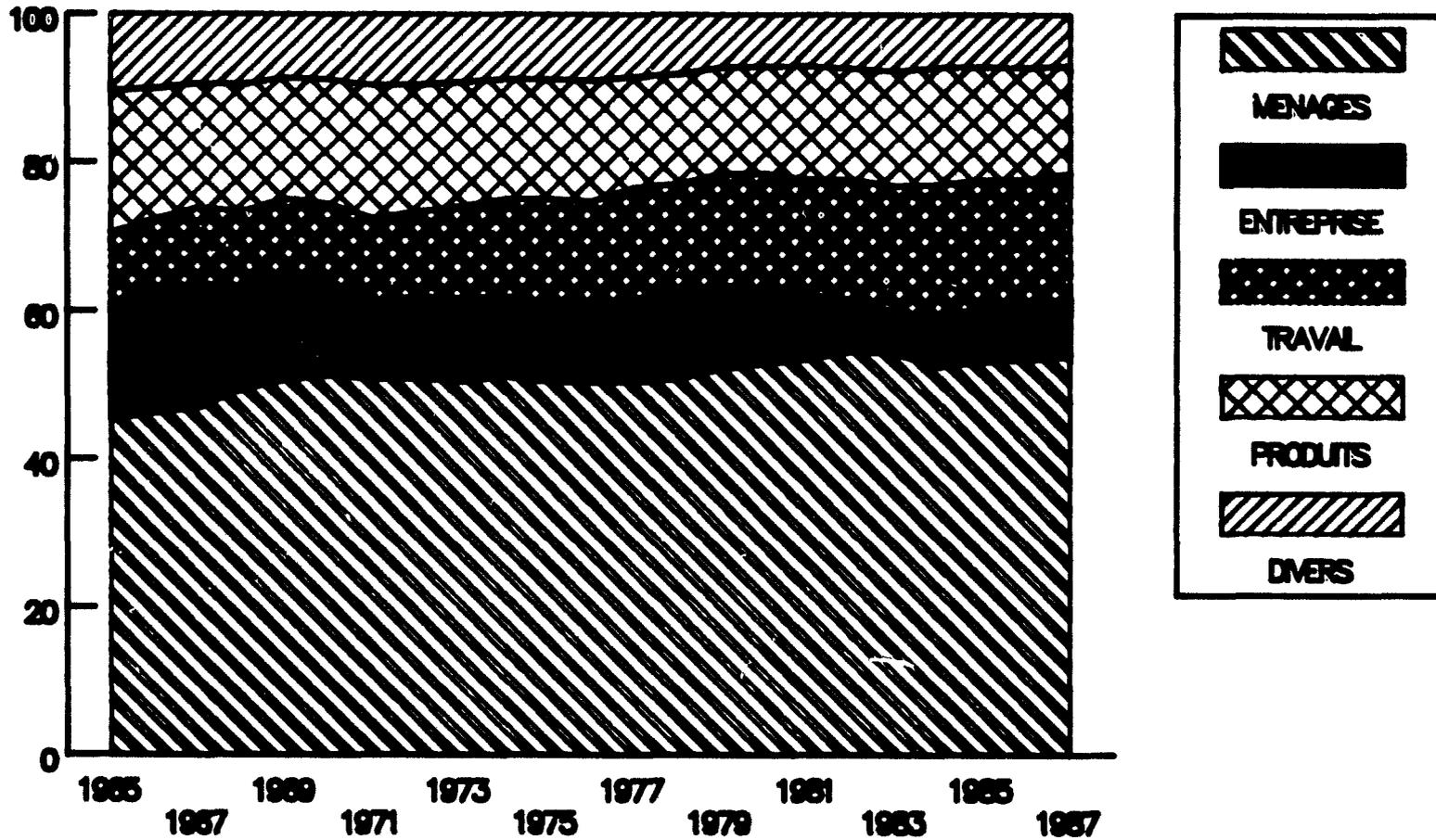
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## AUX ETATS-UNIS



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## AUX ETATS-UNIS



Le trait dominant du système en vigueur est le degré élevé de spécialisation des niveaux d'administration territoriale en matière de sources des recettes fiscales : le niveau fédéral recourt presque exclusivement à des prélèvements directs sur les revenus (ménages et sociétés) — près de 90 % des recettes, contre seulement 10 % d'impôts sur biens et services (droits de douanes et impôts spécifiques) ; le niveau «local» (Etats et collectivités locales) prélève l'essentiel de ses recettes (environ 42 %) grâce à des impôts sur biens et services, près d'un tiers grâce aux impôts fonciers — qui concernent surtout les collectivités locales —, et seulement 25 % grâce aux impôts directs (ménages et sociétés) prélevés par les Etats.

Globalement, en dépit du degré élevé de mobilité des biens, des personnes et des facteurs, il existe une hétérogénéité substantielle en matière de taxes sur biens et services et d'impôts sur les revenus des personnes et des sociétés.

\*N.B. : Les impôts sur les salaires représentent des montants insignifiants. De même les droits de mutations et droits de succession sont quasi inexistantes.

## L'IMPOSITION FÉDÉRALE

L'administration fédérale américaine tire l'essentiel de ses recettes fiscales des contributions directes prélevées sur les revenus des ménages et des sociétés. En 1986 (avant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale), l'IR assurait 75 % des recettes, l'IS 13,6 %. Comme on l'a souligné plus haut, la part des prélèvements obligatoires totaux dans le PIB a été pratiquement constante depuis vingt ans ; cependant, la part de l'IR a eu tendance à s'accroître entre 1970 et 1982, tandis que celle de l'IS, plus fluctuante, a enregistré une tendance à la baisse, le point bas ayant été atteint en 1983 (voir graphique). La réforme fiscale de 1986 a sensiblement infléchi ces évolutions, en alourdissant les prélèvements sur les bénéfices des sociétés<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les données du tableau se réfèrent à l'année 1987, année de transition dans la mise en place progressive de la réforme. Les chiffres de source américaine pour les années les plus récentes font apparaître nettement cet alourdissement de la part de l'IS dans les recettes fiscales fédérales.

## L'IR

L'IR est prélevé à la source, avec ajustement *ex post*. L'assiette de l'impôt est très large : elle est constituée de l'ensemble des revenus des ménages et le maximum non-imposable est relativement bas.

Au cours de la décennie passée, la tendance générale a été à la simplification et la réduction de la progressivité des barèmes : le nombre des tranches d'imposition est passé de 25 à 14 entre 1980 et 1985 ; le taux minimum de 14 % à 11 % ; le taux maximum de 70 % à 50 %. Jusqu'en 1986, le système était, en outre, caractérisé par l'existence de possibilités de déductions pour la plupart des intérêts payés — y compris sur les prêts à la consommation — et des frais. Les revenus du travail faisaient l'objet d'un crédit d'impôt ; ceux de la propriété bénéficiaient de divers avantages spécifiques. Par ailleurs, le traitement fiscal des couples mariés ne répond pas au principe de l'*income splitting* intégral.

Il n'existe pas de quotient familial, mais le nombre de personnes à charge (dont les enfants) est pris en compte dans le calcul de l'impôt par l'octroi de l'abattement personnel ; en outre, une fraction des frais encourus pour les enfants (frais de garde, ...) ouvre droit à un crédit d'impôt d'un montant faible, dont le bénéfice est réservé aux deux tranches inférieures du barème. Les personnes âgées, aveugles, handicapés ..., bénéficient d'abattements spécifiques qui peuvent être cumulés avec l'abattement personnel dans le cas où elles sont à la charge du contribuable. Depuis 1985, les tranches et abattements sont indexés sur l'inflation (taux observé des douze mois précédents).

Le *Tax Reform Act* de 1986 a profondément modifié les principes d'imposition des ménages, tout en visant à diminuer légèrement le taux de pression fiscale moyen sur les revenus. L'assiette a été substantiellement élargie par la suppression de la plupart des déductions autorisées, en particulier pour les intérêts payés. Le principe d'équité horizontale a été étendu à l'ensemble des revenus : il n'existe donc pratiquement plus de différence de traitement fiscal des revenus de différentes sources, et en particulier la

plupart des revenus de placements, y compris les plus-values<sup>2</sup> sont imposables selon le régime de droit commun.

Le nombre de tranches et la progressivité des taux marginaux ont été considérablement réduits.

A partir de FY 1988 (*fiscal year* = année fiscale : 1<sup>er</sup> octobre-30 septembre, pour l'Etat fédéral et la plupart des Etats) : deux tranches, après abattements personnels

Couple marié	Isolé	Taux
0 — 29 750	0 — 17 850	15 %
29 751 et plus 1	7 851 et plus	28 %

En plus, il existe en pratique une troisième tranche à 33 %, dont les limites ne sont pas indexées. Le taux réduit s'applique pour tout contribuable aux revenus perçus dans la limite de la première tranche, sauf pour ceux dont le revenu après abattement excède 71 900 \$ (marié) ou 43 150 \$ (seul). Pour ceux-ci, la totalité du revenu imposable subit un prélèvement à 28 %, en-deçà de ces montants et jusqu'à 149 250 \$ (marié) ou 89 650 \$ (seul), le taux marginal est porté à 33 % par ajout d'une surtaxe de 5 % (en pratique donc, pour le taux marginal, il existe quatre tranches). Au-delà de ces montants (très élevés), on revient à 28 % (!).

### **Abattements et déductions**

La réforme fiscale de 1986 a considérablement simplifié et restreint les abattements et déductions :

---

<sup>2</sup>Il est probable que l'assimilation complète des plus-values à des revenus soit prochainement remise en question. Le Président Bush a, en effet, annoncé à plusieurs reprises son intention de revenir à un traitement fiscal plus favorable des plus-values.

\* abattement standard (minimum imposable, en dollars) :

	Couple marié	Seul
1987	3 760	2 450
1988	5 000	3 000

puis indexé

\* abattement personnel (en dollars) :

1986	1 080
1987	1 900
1988	1 950
1989	2 000

puis indexé

Abattements supprimés pour les hauts revenus soumis à la surtaxe de 5 % (cf. plus haut).

\* abattement couple marié : supprimé

\* personnes âgées ou aveugles

	marié	seul
600 (par personne)		750

## 1.2. L'IS

La part de l'IS dans les recettes fédérales a baissé sensiblement au début des années quatre-vingt, sous l'effet conjugué de la politique d'encouragement à l'investissement mise en place par l'*Economic Recovery Tax Act* de 1981 et de la récession de 1982. Alors que le taux de prélèvement demeurait inchangé (taux normal de 46 %), l'*ERTA* avait institué des procédures d'amortissement fiscal rapide pour la plupart des catégories d'investissement, alliées à des pratiques libérales en matière de report des pertes, de *tax shelters* et de déductions de frais. Le résultat global était donc un abaissement substantiel des taux d'imposition effectifs des bénéficiaires des sociétés (voir Gubian, Guillaumat-Tailliet et Le Cacheux, 1986).

Dans ce domaine également, le *Tax Reform Act* de 1986 a visé la simplification et la neutralité. Il s'est traduit, globalement, par une augmentation des taux d'imposition

effectifs des bénéficiaires des sociétés. En effet, si le taux normal a été abaissé (33 %), la plupart des déductions, *tax shelters*, et possibilités de report des pertes ont été supprimées, de même que toutes les incitations fiscales à l'investissement : il n'existe plus de crédit d'impôt pour l'investissement, et les durées de vie fiscale des équipements ont été rallongées et rendues plus conformes aux durées de vie effectives.

\* Rappelons, d'autre part, qu'il n'existe pas d'impôt fiscal sur les dividendes distribués, qui sont imposés selon le droit commun des revenus des ménages, sans abattement spécifique.

## LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le système de contributions à la sécurité sociale (vieillesse, maladie, chômage) est sensiblement plus complexe que dans la plupart des pays européens, puisque les prélèvements sont répartis entre différents fonds privés et publics, ces derniers étant gérés par les différents niveaux d'administration. Globalement, les prélèvements de sécurité sociale représentent un peu moins de 30 % des recettes fiscales totales et environ 8,5 % du PIB (en 1987), soit des pourcentages inférieurs à ceux observés dans la plupart des pays de la CE, à l'exception du RU, du Danemark et de l'Irlande. Les cotisations employeurs constituent 58 % du total, les cotisations employés environ 39 % — le reste étant le fait des entrepreneurs individuels.

Ces prélèvements sont les seuls dont la part dans le PIB ait eu tendance à augmenter au cours des dernières décennies (elle n'était que de 5,6 % en 1970).

## ÉTATS ET COLLECTIVITÉS LOCALES

La fiscalité des Etats et collectivités locales américains n'a pas subi de profonds bouleversements au cours des dernières années, si ce n'est à la suite du mouvement de «révolte fiscale» qui a pris naissance en Californie au milieu des années soixante-dix et a abouti à l'imposition de limites constitutionnelles sur les recettes fiscales locales, les prélèvements fonciers (qui sont le fait des collectivités locales) étant à présent plafonnés dans la plupart des Etats.

Les Etats tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales (environ 59 %, en moyenne) des taxes sur biens et services, la majorité de ces impôts étant des taxes sur les ventes, dont les taux varient sensiblement, selon les produits, d'un Etat à l'autre (les écarts pouvant

aller jusqu'à 6 % sur certains produits). Le reste des recettes fiscales des Etats est assuré par des prélèvements directs, dont le taux est variable selon les Etats, et qui sont généralement calculés comme un pourcentage de l'impôt fédéral sur ces mêmes revenus. Ces impôts directs ne sont plus, depuis 1987, intégralement déductibles de l'impôt fédéral. L'IR représente, en moyenne, un peu moins de 30 % des recettes fiscales de ce niveau d'administration, et sa part a été croissante au cours des dernières décennies ; l'IS ne représente, quant à lui, que 8 % en moyenne, mais les taux locaux peuvent varier de 0 % à 10 %<sup>3</sup>.

Les collectivités locales, dont le statut et la nature sont très divers selon les Etats et selon les fonctions, tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales des impôts sur la propriété, foncière principalement. Cet impôt assure en effet près de 75 % des rentrées fiscales locales, tandis que les taxes sur biens et services (sur les ventes et accises sur certains produits) en représentent 20 %.

### Références bibliographiques

GUBIAN, Alain, François GUILLAUMAT-TAILLIET et Jacques LE CACHEUX, 1986 : « Fiscalité des entreprises et décision et d'investissement », *Revue de l'OFCE*, N°16, juillet.

MCCLURE, Charles E. Jr., 1989 : « European Integration and Taxation of Corporate Income at Source: Lessons from the US », in M. Gammie et B. Robinson, eds., *Beyond 1992: A European Tax System*, Institute for Fiscal Studies Commentary, N°13, Londres.

---

<sup>3</sup>Le système de répartition des bénéfices entre les différents Etats dans lesquels la société imposée est implantée repose sur la part des immobilisations et du chiffre d'affaires réalisés dans l'Etat concerné, ce qui constitue une méthode d'harmonisation du calcul de l'assiette dont la CE pourrait s'inspirer : McLure, 1989 et les Chapitres 3 et 7 du présent rapport.

**LA FISCALITE AU JAPON**

## ELEMENTS STATISTIQUES

Le total des prélèvements obligatoires au Japon représentait, en 1987, 30,2 % du PIB, soit le niveau le plus bas des pays de l'OCDE. Cette légèreté de la pression fiscale s'explique principalement par la faiblesse de la couverture sociale ainsi que par la part limitée des dépenses militaires dans le PIB.

Le Japon a procédé à la fin de 1988 à une vaste réforme fiscale dont l'ampleur est comparable à celle engagée deux ans plus tôt aux Etats-Unis, et qui vise à accroître la simplicité, l'équité et l'efficacité de l'impôt.

Néanmoins, son système fiscal continue de privilégier les impôts directs (impôts sur le revenu et sur les bénéfices sur les autres formes de recettes (TVA, cotisations sociales).

Au Japon, coexistent trois échelons d'imposition : le niveau national, le niveau préfectoral et le niveau municipal.

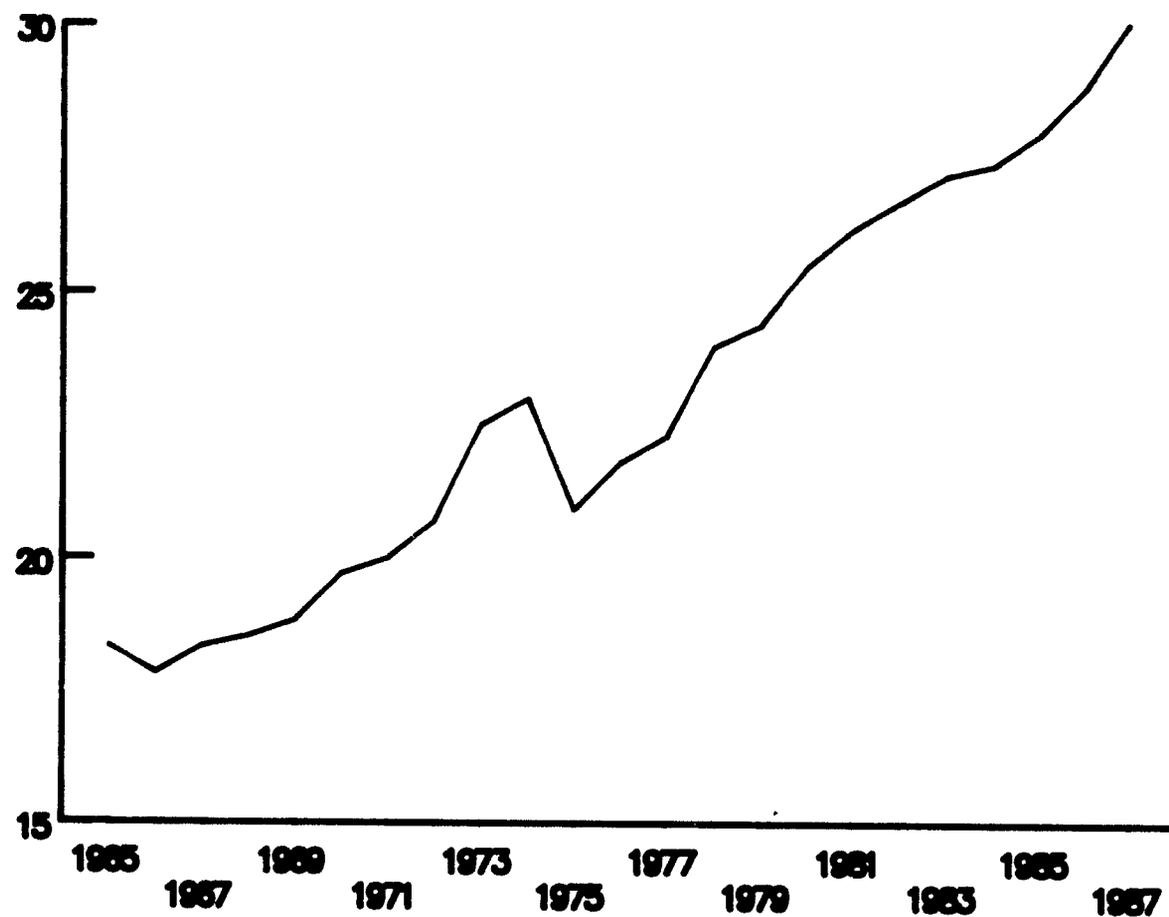
### 1. Les recettes fiscales en 1987

#### Japon

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
<b>Impôts se répercutant sur le revenu des ménages</b>	<b>11,9</b>	<b>39,6</b>
dont :		
• impôt sur le revenu	7,3	24,0
• cotisations sociales salariés et indépendants	4,2	13,9
• impôts sur le patrimoine	—	—
• impôts sur les successions	0,5	1,7
• taxes périodiques sur automobiles	—	—
<b>Impôt sur le bénéfice des sociétés</b>	<b>6,9</b>	<b>22,9</b>
<b>Impôts ayant une incidence sur le coût du travail</b>	<b>4,5</b>	<b>14,8</b>
dont :		
• cotisations sociales employeurs	4,5	14,8
<b>Autres impôts ayant une incidence sur les coûts de production</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Taxes modifiant le prix des produits</b>	<b>3,4</b>	<b>11,1</b>
dont :		
• TVA	—	—
• accises	3,0	9,6
<b>Divers</b>	<b>3,4</b>	<b>11,3</b>
<b>Total</b>	<b>30,2</b>	<b>100,0</b>

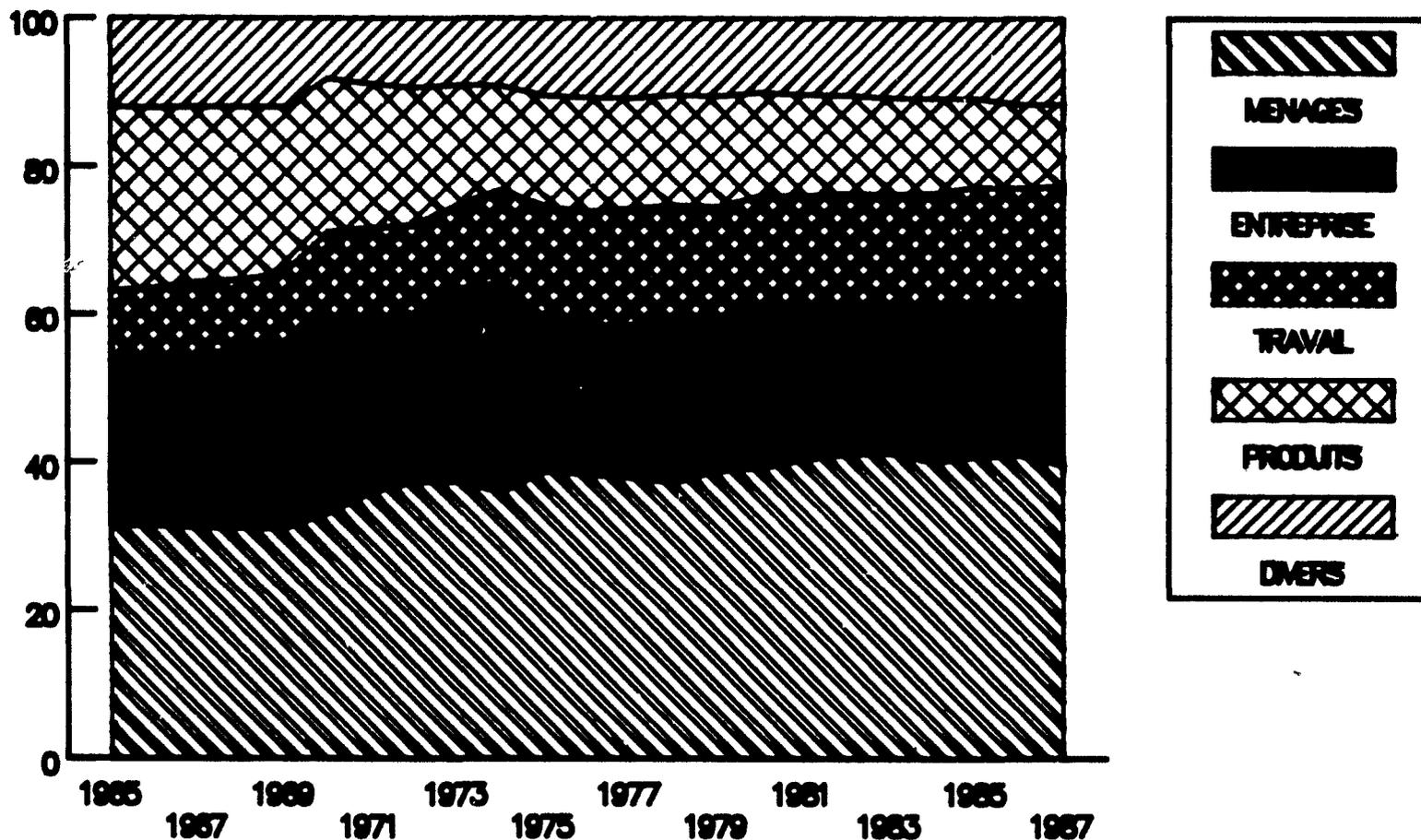
# TOTAL DES RECETTES FISCALES EN % DU PIB

## AU JAPON



# STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## AU JAPON



## **PRÉLÈVEMENTS SUR LES REVENUS**

### **IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES**

Les recettes tirées de l'impôt sur le revenu sont au Japon les plus faibles en pourcentage du PIB des pays de l'OCDE, à l'exception de la France et de l'Espagne : 7,3 % du PIB en 1987.

L'impôt sur le revenu se caractérisait par des taux élevés et une base relativement étroite, d'où ce faible rendement.

La réforme de 1988 a réduit les taux marginaux supérieurs et a en contrepartie, élargi la base d'imposition.

#### **Assiette**

L'impôt sur le revenu est calculé au niveau de chaque individu, le prélèvement étant effectué à la source.

L'assiette de l'impôt se compose de la somme de tous les revenus. Toutefois, ce principe souffre encore de nombreuses exceptions. Ainsi différentes déductions viennent réduire la base imposable :

— abattement de base de 330 000 Yens

— abattement pour les couples mariés de 330 000 Yen lorsque certaines conditions sont remplies.

— abattement par enfant de 330 000 Yens.

— déductibilité intégrale des cotisations sociales

— déduction des revenus du travail allant de 40 % (au-dessous d'un revenu de 1 650 000 Yen) à 5 % (au-dessus de 10 000 000 Yen).

De même, sous certaines conditions, le contribuable japonais peut déduire ses dépenses médicales (dans la limite de 2 000 000 Yen) ainsi que les primes d'assurance-vie.

D'autre part, les revenus du capital bénéficient d'un mode d'imposition avantageux.

Jusqu'à la réforme fiscale, le contribuable japonais pouvait accumuler sur différents comptes d'épargne jusqu'à 14 millions de Yens dont les revenus étaient exemptés de tout impôt. On a calculé que ce système réduisait la base imposable d'environ 110 millions de dollars.

Si les comptes exonérés ont été supprimés sauf pour les plus démunis, les revenus des intérêts sont aujourd'hui imposés à un taux forfaitaire de 20 % (15 % pour l'administration centrale et 5 % pour les collectivités locales) ce qui reste néanmoins avantageux.

### Barème

Le nombre et le niveau des taux ont été réduits. Le nombre de tranches est passé de 15 en 1986 à 6 en 1988. De même, le taux marginal maximum a diminué de 70 % à 60 %.

#### 2. Barème de l'impôt sur le revenu des personnes en 1988

Tranches de Revenu imposable (millions de Yens)		Taux d'imposition (%)
de	à	
0	3	10
3	6	20
10	20	40
20	50	50
50	et au-delà	60

Du fait des multiples abattements, le seuil minimal d'imposition se situe à un niveau relativement élevé environ 3,2 millions de Yens. Il en résulte qu'environ 90 % des salariés japonais se situent dans la première tranche d'imposition.

En 1989, le taux à 60 % a été supprimé, la dernière tranche se situe désormais à 50 %.

### **IMPÔT LOCAL SUR LE REVENU**

Les japonais sont redevables d'un impôt local sur le revenu qui se superpose à l'impôt national.

Le nombre de tranches a été réduit à 4 qui s'échelonnent de 5 à 15 %.

Le taux marginal maximum combiné était donc en 1988 de 65 contre 88 % auparavant.

### **LES COTISATIONS SOCIALES**

#### **3. Les cotisations sociales sont réparties entre les salariés et les employeurs**

	Salarié	Employeur
Retraite	6,2	6,2
Maladie	4,5	4,5
Chômage	0,55	0,90
Accident du travail	-	0,50 à 14,5 *
Allocations familiales	-	0,09

\* Selon le taux d'accidents dans la branche. Elles pèsent relativement peu sur le coût du travail et sur le revenu des ménages.

### **L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

L'IS se calcule au Japon à partir des profits des entreprises qui sont définis comme la différence entre les recettes brutes et le total des coûts dans lesquels sont inclus le paiement des intérêts.

Parmi les différentes provisions autorisées qui viennent réduire la base imposable, on note la possibilité de constituer des provisions pour les allocations retraites ainsi que pour le développement des PME à l'étranger.

#### 4. Taux annuel d'amortissement de certains équipements

Machines	10
Immeubles industriels	2,2
Immeubles commerciaux	1,5

Afin d'éviter une délocalisation des profits, le taux de l'IS a été réduit. Le système des doubles taux de 32 et 42 % qui encourageait la distribution des dividendes a désormais été remplacé par un taux unique de 37,5 %.

A ce taux, il faut rajouter les différents impôts locaux sur les profits des entreprises qui augmentent le taux effectifs d'imposition des bénéfices à environ 50 %.

Ce niveau élevé combiné au fort taux de profit expliquent que le rendement de l'impôt sur les sociétés soit si important au Japon : 6,9 % du PIB contre une moyenne de 3 % dans l'OCDE.

#### 5. Rapports de l'excédent net d'exploitation des sociétés et quasi-sociétés non financières au produit intérieur brut

	1975	1980	1983	1984
France	6,7	6,1	5,2	6,4
Japon	12,9	15,5	14,3	14,7
Etats-Unis	8,7	8,6	8,9	nd

Source : Conseil des Impôts, 1988.

## TVA ET ACCISES

Entrée en vigueur en avril 1989, la TVA vient se substituer à divers taxes spécifiques. Elle est perçue à un taux unique de 3 %. Son assiette est très large puisqu'elle représente environ 93 % de la consommation des ménages.

Un des objectifs de la réforme semble être à terme de faire financer l'augmentation des prestations retraites non pas par un prélèvement direct sur les revenus des ménages mais par la TVA.