

Impôts sur la consommation : une solution d'avenir ?

**En quoi consistent
les impôts sur la
consommation ?**

**Quelles sont
les tendances
observées dans les
pays de l'OCDE ?**

**Les impôts sur
la consommation
favorisent-ils
la croissance ?**

**Quelle incidence
sur l'écart entre
riches et pauvres ?**

**Les impôts indirects
améliorent-ils la
compétitivité ?**

**Quelles sont
les orientations
à adopter ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Tous les gouvernements prélèvent des impôts pour financer leurs dépenses publiques, qui concernent aussi bien les établissements d'enseignement que les réseaux routiers et la sécurité sociale. La question est de savoir quels types d'impôts il faut prélever, comment ils sont appliqués et quelle est leur incidence sur les contribuables. Les gouvernements manifestent depuis quelques années un intérêt croissant pour le recours aux impôts sur la consommation, tels que les taxes sur les ventes et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui assurent le financement d'une part de plus en plus importante de ces dépenses.

Cela s'explique par deux raisons principales. Certains analystes soutiennent que le renforcement de la concurrence fiscale internationale – les différences dans les taux d'imposition ou dans les dispositions applicables selon les pays – rend difficile la tâche de recouvrement des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des personnes physiques qui incombe aux gouvernements, de sorte que les impôts sur la consommation deviendront une source de recettes publiques plus importante. D'autres soutiennent que le passage des impôts sur les revenus aux impôts sur la consommation améliorerait l'efficacité économique et élèverait le taux de croissance ou qu'il améliorerait la compétitivité et préserverait l'emploi.

Ces arguments ont pris récemment une importance accrue dans les programmes politiques. L'Allemagne a relevé son taux de TVA au début de 2007, en partie pour financer une réduction des cotisations de sécurité sociale. Plus récemment, l'élection d'un nouveau gouvernement en France a donné une nouvelle impulsion aux débats sur la « TVA sociale », proposition qui consisterait à augmenter la TVA et à réduire les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs. Les débats auxquels donne lieu cette évolution sont centrés sur l'importance des avantages éventuels indiqués ci-dessus ainsi que sur ce qui pourrait être leur inconvénient majeur : on soutient en effet que l'augmentation de la TVA augmente aussi les inégalités et réduit le niveau de vie des plus défavorisés.

Ces débats posent un certain nombre de questions. L'évolution vers un recours accru aux impôts sur la consommation, et en particulier à la TVA est-elle inévitable ? Aboutirait-elle à un renforcement de la croissance économique ? Améliorerait-elle la compétitivité et préserverait-elle les emplois ? Dans quelle mesure élargirait-elle l'écart entre riches et pauvres ?

Cette *Synthèse* examine les travaux de l'OCDE sur ces questions ainsi que les modalités du délicat équilibre que les gouvernements doivent trouver entre l'efficacité économique et la lutte contre les inégalités de revenus. ■

En quoi consistent les impôts sur la consommation ?

Il existe essentiellement deux catégories d'impôts sur la consommation :

- les impôts généraux sur la consommation, qui sont prélevés sur un large éventail de produits et services. Ils sont généralement prélevés sous forme de TVA ou de taxes sur les ventes.
- les impôts sur des biens et services spécifiques, tels que les droits d'accise sur des articles comme les carburants, les tabacs et les boissons alcoolisées ainsi que les droits de douane perçus sur les importations de produits.

Les impôts sur la consommation sont souvent désignés sous le nom « d'impôts indirects », par opposition aux « impôts directs » qui sont prélevés sur les revenus (impôts sur les revenus des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, cotisations de sécurité sociale et impôts sur les salaires). Le choix du montant des recettes à prélever au moyen des impôts sur la consommation plutôt qu'au moyen des impôts sur le revenu peut donc être défini comme le choix d'un dosage entre la fiscalité directe et la fiscalité indirecte.

Il est important de noter qu'il existe des différences importantes dans la conception et les effets économiques des différents impôts qui relèvent des catégories générales « d'impôts sur la consommation » ou « d'impôts sur le revenu ». La distinction entre les deux principales catégories d'impôts sur la consommation a déjà été mentionnée. Parmi les impôts sur le revenu, les impôts sur le revenu des personnes physiques sont généralement progressifs (le taux d'imposition augmente pour les niveaux de revenu les plus élevés) alors que la plupart des cotisations de sécurité sociale sont proportionnelles (elles représentent un pourcentage fixe du revenu) ou régressives (en prélevant une part plus importante des revenus les plus faibles). ■

Quelles sont les tendances observées dans les pays de l'OCDE ?

La part des principales catégories d'impôts dans les pays de l'OCDE a évolué au cours des quarante dernières années (voir tableau 1). La part des recettes fiscales qui provient des impôts sur la consommation s'est trouvée ramenée de plus de 38 % en 1965 à moins de 32 % en 2005, l'essentiel de cette réduction étant intervenu entre 1965 et 1975.

La baisse de la part des impôts sur la consommation a été compensée par une augmentation de la part des impôts sur le revenu. Cette augmentation a été due essentiellement à un fort accroissement de la part des cotisations de sécurité sociale. La somme des impôts sur le revenu des personnes physiques et des impôts sur les bénéfices des sociétés ne fait pas apparaître de tendance nette sur

Tableau 1.
PARTS DES PRINCIPAUX
IMPÔTS DANS LES
RECETTES PUBLIQUES
DES PAYS DE L'OCDE
(moyenne non pondérée)

	1965	1975	1985	1995	2005
Impôt sur le revenu des personnes physiques	26.2	29.8	29.7	27.1	24.6
Impôt sur les bénéfices des sociétés	8.8	7.6	8.0	8.0	10.3
Cotisations de sécurité sociale	17.6	22.0	22.1	24.7	25.6
Impôts sur les salaires	1.0	1.3	1.1	0.9	0.8
Impôts fonciers	7.9	6.3	5.2	5.5	5.6
Impôts sur la consommation	38.4	32.8	33.7	32.4	31.9
<i>Dont, TVA et taxe sur les ventes</i>	<i>13.6</i>	<i>14.5</i>	<i>16.4</i>	<i>17.7</i>	<i>18.9</i>

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE 1965-2006.

l'ensemble de la période, bien que la part des impôts sur le revenu des personnes physiques ait augmenté puis diminué ensuite. Au contraire, la part des impôts fonciers (qu'il est difficile de classer comme impôts sur la consommation ou comme impôts sur le revenu) a subi une légère baisse.

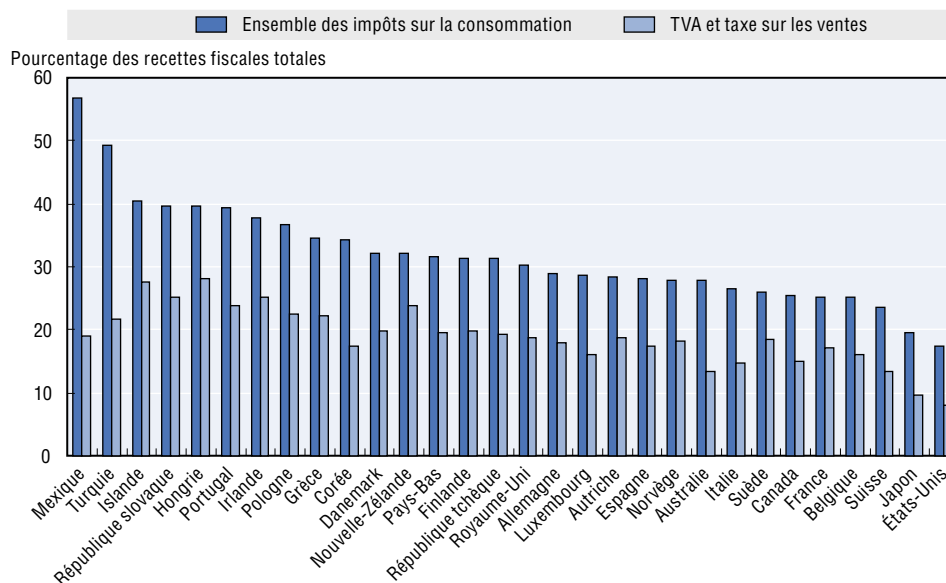
Bien entendu, les moyennes observées pour l'ensemble de la zone OCDE ne donnent que des indications incomplètes et quelques pays font apparaître une évolution contraire à la tendance générale, en augmentant leur recours aux impôts sur la consommation au cours de la même période. Le Mexique a accru de 6 points la part des impôts sur la consommation dans ses recettes totales, tandis qu'en Nouvelle-Zélande, au Luxembourg et en République slovaque, cette part a augmenté de 4 points. Les Pays-Bas (3 points) et la Pologne (2 points) ont fait apparaître des augmentations moindres. Néanmoins, la part des impôts sur la consommation a diminué dans 24 pays de l'OCDE, l'Islande enregistrant une chute particulièrement forte de 22 points.

Il est intéressant d'examiner le rôle qu'a joué la TVA dans l'évolution des impôts sur la consommation au cours des quarante dernières années. La TVA est un impôt général sur la consommation et elle diffère de la taxe sur les ventes au détail du fait qu'elle est perçue à chaque stade de la production et de la distribution et non pas seulement au stade de la vente finale. Si l'on remonte à 1965, la plupart des impôts généraux sur la consommation des pays de l'OCDE étaient des taxes sur les ventes au détail (trois pays seulement appliquaient une TVA) mais à présent 29 pays de l'OCDE sur 30 appliquent la TVA. À mesure que la TVA se généralisait, la part des impôts généraux sur la consommation dans les recettes publiques augmentait tandis que les recettes totales de l'ensemble des impôts sur la consommation diminuaient en raison d'une réduction des recettes des droits d'accise et autres taxes spécifiques (voir tableau 1).

Les parts des impôts sur la consommation dans leur ensemble ainsi que des impôts qui sont qualifiés d'impôts généraux sur la consommation (il s'agit désormais essentiellement de la TVA) varient beaucoup d'un pays à l'autre (voir graphique 1). Dans les pays où les impôts généraux sur la consommation

Graphique 1.

PARTS DES IMPÔTS SUR LA CONSOMMATION DANS LES RECETTES PUBLIQUES, 2005



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2006.

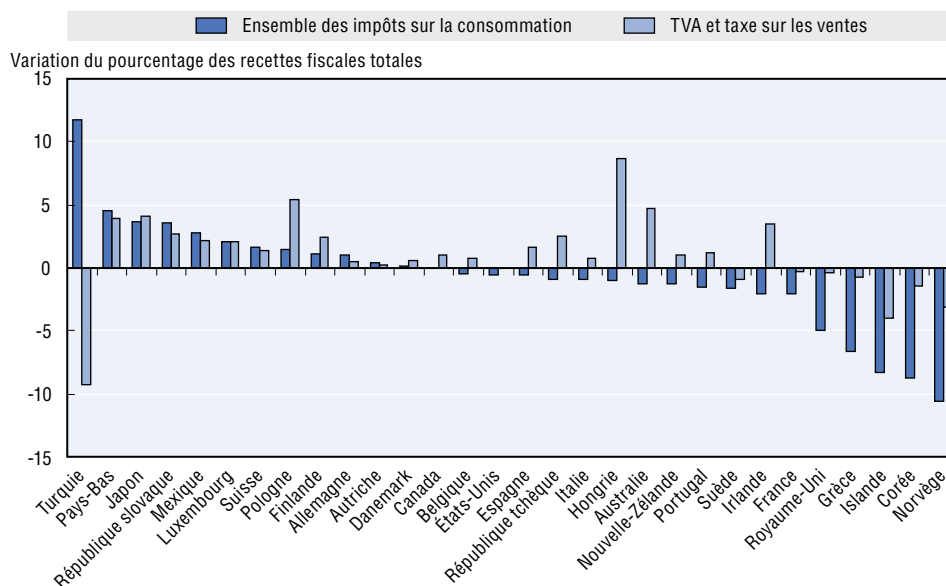
représentent une faible part des recettes publiques tels que les États-Unis (qui n'appliquent pas de TVA) et le Japon (où la TVA est très faible), la part des impôts sur la consommation dans les recettes totales est généralement faible. Toutefois, la concordance n'est pas si forte dans tous les pays de l'OCDE, et les deux d'entre eux dont les parts des impôts sur la consommation sont les plus élevées, le Mexique et la Turquie, ne font pas apparaître une part particulièrement élevée de la TVA dans leurs recettes publiques ; ils ont largement recours aux taxes sur des biens et services spécifiques.

Si toutefois l'on examine les variations des parts des différents types d'impôts sur la consommation dans les recettes publiques au cours des dix dernières années, une configuration plus nette se dégage (voir graphique 2). À l'exception de la Turquie, les pays dans lesquels la part des impôts sur la consommation dans les recettes publiques a augmenté ont tous enregistré un accroissement de la part des impôts généraux sur la consommation. En même temps, tous les pays dont la part des impôts généraux sur la consommation a diminué ont connu une réduction des parts de l'ensemble des impôts sur la consommation dans les recettes totales. Certains pays ont fait apparaître une augmentation de la part des recettes des impôts généraux sur la consommation en même temps qu'une réduction de la part des impôts sur la consommation de la part de l'ensemble des impôts sur la consommation. Cela montre le fait que les recettes des impôts généraux sur la consommation (et en particulier de la TVA) ont augmenté plus vite dans l'ensemble de la zone de l'OCDE que l'ensemble des impôts sur la consommation.

Cependant, ces données montrent qu'il n'existe encore aucun signe du caractère inévitable de l'accroissement du recours aux impôts sur la consommation. En fait, la tendance observée au cours des quarante dernières années a été de se détourner de ces impôts bien qu'elle ait été pratiquement interrompue au cours de la dernière décennie. En revanche, la part de la TVA a connu un accroissement considérable, bien que certains pays aient fait récemment apparaître une réduction de la part de cet impôt dans leurs recettes publiques, ce qui montre que sa croissance n'est pas

Graphique 2.

VARIATION DES PARTS DANS LES RECETTES PUBLIQUES, 1995-2005



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2006.

Les impôts sur la consommation favorisent-ils la croissance ?

non plus inévitable. La question de savoir si l'augmentation continue de la TVA va inverser la tendance observée de longue date à la baisse de la part de l'ensemble des impôts sur la consommation reste posée. ■

On soutient souvent que les impôts sur la consommation sont plus favorables à la croissance que des impôts sur le revenu. Les principaux arguments se rattachent à la manière dont les différents impôts affectent l'épargne et les décisions d'offre de main-d'œuvre.

La différence de traitement de l'épargne dans le cadre des deux catégories d'impôts constitue ici un élément essentiel, dans la mesure où les impôts sur le revenu soumettent l'épargne à une imposition plus lourde que les impôts sur la consommation. Un transfert des impôts sur le revenu vers les impôts sur la consommation sans modification des recettes fiscales totales devrait encourager l'épargne, et aboutir à un accroissement de l'investissement et de la croissance. Cela est dû au fait que les impôts sur le revenu incluent souvent à la fois la part des revenus qui est épargnée et les revenus de l'épargne. Au contraire les impôts sur la consommation excluent l'épargne mais incluent les revenus de l'épargne lorsqu'ils sont dépensés. Bien sûr, tous les impôts sur le revenu ne traitent pas l'épargne de la même manière : les systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques comportent parfois un régime préférentiel de l'épargne et les cotisations de sécurité sociale exonèrent généralement les revenus du capital.

Si l'on examine les effets des différentes catégories d'impôts sur l'offre de main-d'œuvre, un transfert « neutre par rapport aux recettes publiques » des impôts sur le revenu – en particulier l'impôt sur le revenu des personnes physiques – vers les impôts sur la consommation n'aura guère d'effet sur le total des impôts versés par le salarié type et par conséquent il ne devrait guère affecter sa décision d'exercer ou non une activité professionnelle. Toutefois, il réduira son taux marginal d'imposition (l'impôt additionnel qu'il verse lorsqu'il gagne – et dépense davantage) et par conséquent augmentera l'incitation à faire des heures supplémentaires. En effet, les impôts sur le revenu sont généralement progressifs – les revenus additionnels étant imposés à des taux plus élevés – tandis que les impôts sur la consommation sont dans l'ensemble proportionnels aux revenus et aux dépenses. Le recours accru aux impôts sur la consommation aura donc pour effet d'augmenter la durée du travail et, par conséquent, la croissance économique.

Il existe toutefois une distorsion dont on peut soutenir qu'elle ne résulte que des impôts sur la consommation. C'est la distorsion dans le choix entre les différents postes de consommation. Les impôts sur des biens et services spécifiques visent des produits particuliers (tels que les boissons alcoolisées) et, dans la plupart des pays de l'OCDE, la TVA n'est pas uniforme et comporte souvent des taux réduits pour les « produits de première nécessité ». Cela incite les consommateurs à choisir ces biens et services qui sont relativement peu imposés. Toutefois, les fiscalistes sont en général d'avis que cette distorsion dans le choix des consommateurs est moins dommageable pour la croissance que celle qui porte sur l'épargne et l'offre de main-d'œuvre. En outre, les impôts indirects spécifiques peuvent être utilisés pour améliorer l'efficacité, par exemple dans le cas des impôts sur la pollution.

Par conséquent, dans l'ensemble, ces arguments montrent bien que l'évolution de la structure de la fiscalité vers un recours accru aux impôts sur la consommation serait susceptible d'améliorer l'efficacité économique et de stimuler la croissance. D'autres arguments, fondés sur le lien entre la compétitivité internationale et la croissance économique, sont examinés ci-dessous. ■

Quelle incidence sur l'écart entre riches et pauvres ?

Les avantages des impôts sur la consommation en termes d'efficacité sont liés normalement à l'élargissement de l'écart entre riches et pauvres (*c'est-à-dire* à l'effet redistributif du système fiscal). Ces avantages apparaissent le plus nettement dans le cas des impôts progressifs et de leurs effets sur l'offre de main-d'œuvre. Du fait de la différence entre le taux marginal et le taux moyen d'imposition, les impôts sur le revenu ont un effet plus dissuasif sur l'offre de main-d'œuvre que les impôts sur la consommation – et entraînent l'effet redistributif de la fiscalité. Par conséquent, un recours accru aux impôts sur la consommation renforcerait l'incitation à travailler, mais augmenterait aussi les inégalités.

La situation est identique dans le cas de l'épargne. En général, pour les pays de l'OCDE, l'épargne et les revenus du capital sont plus fortement concentrés au sommet de l'éventail des revenus que la rémunération du travail. Par conséquent, si la tendance à imposer davantage la consommation serait de nature à renforcer l'incitation à épargner, elle accroîtrait aussi les inégalités (en réduisant l'imposition des revenus du capital).

Il y a lieu de noter que d'autres modifications du système d'impôts ou de prestations pourraient être utilisées pour compenser certains de ces effets sur les inégalités. Par exemple, comme on l'a indiqué ci-dessus, beaucoup de pays appliquent un taux réduit de TVA à certains « biens de première nécessité » afin de réduire la charge fiscale qui pèse sur les plus démunis. Cependant, il s'agit d'une méthode relativement inefficace pour traiter le problème, dans la mesure où, en général, les riches consomment plus de « biens de première nécessité » que les pauvres. Cela est également préjudiciable à l'efficacité en introduisant des distorsions dans les choix des consommateurs. Il est généralement préférable d'utiliser le système de prestations pour compenser tout effet indésirable des réformes fiscales sur les plus démunis, bien que ce type de mesure risque également de réduire l'efficacité.

Malgré les possibilités de compenser les effets de ces mesures sur les inégalités, il est difficile d'être certain qu'aucune des personnes les plus démunies ne se trouvera lésée. C'est cette préoccupation qui suscite la plus forte opposition à un recours accru aux impôts sur la consommation. En fait, un certain nombre de gouvernements de pays de l'OCDE ont envisagé la possibilité de recourir davantage à la fiscalité indirecte qu'à la fiscalité directe pour promouvoir la croissance économique mais ils se sont aperçus que les effets de cette politique sur la répartition des revenus étaient socialement inacceptables. ■

Les impôts indirects améliorent-ils la compétitivité ?

Jusqu'à présent, nous avons laissé de côté les échanges internationaux et la compétitivité, alors que les effets du passage d'un transfert de la fiscalité directe vers la fiscalité indirecte (et notamment la TVA) à cet égard donnent lieu à de larges débats. On soutient que le recours à une augmentation de la TVA pour réduire les impôts sur le revenu améliore la compétitivité internationale d'un pays en raison des « ajustements fiscaux aux frontières » – processus qui comporte le remboursement de la TVA déjà versée sur les exportations et l'application d'une TVA aux importations. Cela renforcerait la croissance économique et l'emploi en augmentant les exportations et en réduisant les importations.

Bien entendu, si tous les pays appliquaient les uns vis-à-vis des autres des taux de change flottant librement, cela n'aurait des effets qu'à court terme (à l'exception du fait que certains secteurs se trouveraient favorisés par rapport à d'autres), dans la mesure où toute incidence générale sur la compétitivité serait finalement compensée par des ajustements de taux de change. Cependant, on n'observe

pas dans le monde un système de flottement intégral des taux de change et certains groupes de pays (comme ceux de la zone euro) ont adopté des monnaies communes.

L'argument selon lequel des impôts sur la consommation ont pour effet de promouvoir la compétitivité internationale résulte surtout de la comparaison entre la TVA et l'impôt sur les sociétés. Les impôts sur les sociétés accroissent le coût du capital et par conséquent le coût de production, ce qui occasionne des difficultés aux entreprises concernées dans la concurrence sur les marchés étrangers. Au contraire, la TVA est remboursée à l'exportation et n'a donc pas d'effet sur l'aptitude des entreprises nationales à exporter.

On peut aussi avancer des arguments en faveur de l'utilisation de la TVA pour réduire les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs, et réduire ainsi les coûts des entreprises exportatrices et de celles qui sont exposées à la concurrence des importations. Cet argument est probablement tout à fait pertinent à court terme pour les économies dont le niveau de chômage est élevé. Dans ce cas, cette mesure améliorerait la situation de l'emploi et renforcerait les effets mentionnés ci-dessus en ce qui concerne la croissance. Toutefois, il est sans doute moins approprié pour des pays dont les niveaux de chômage sont faibles car des pénuries de main-d'œuvre risqueraient de se développer et d'aboutir à une hausse des salaires, compensant la réduction des cotisations de sécurité sociale. ■

Quelles sont les orientations à adopter ?

Il existe des arguments clairs pour et contre un recours accru aux impôts sur la consommation. L'expérience montre l'importance, pour les décideurs, d'une vision qui aille au-delà de la simple dichotomie entre les impôts sur la consommation et les impôts sur le revenu en vue d'analyser les caractéristiques spécifiques de chaque impôt dans le contexte de leur pays. Par exemple, l'incidence exercée par les impôts sur la consommation sur l'efficacité économique dépend de la question de savoir s'ils sont à peu près uniformes ou s'ils sont ciblés sur des produits spécifiques, tandis que l'effet exercé sur l'offre de main-d'œuvre par les impôts sur le revenu dépend de leur degré de progressivité. En d'autres termes, la décision de chaque pays sur les modalités selon lesquelles il va faire varier sa structure fiscale implique une analyse technique détaillée mais aussi un choix politique difficile entre une croissance économique plus forte et une plus grande égalité.

Plusieurs pays de l'OCDE ont décidé de recourir davantage aux impôts sur la consommation et la plupart d'entre eux ont utilisé la TVA comme principal instrument de changement. Toutefois, d'autres pays membres ont choisi la direction opposée, en utilisant simplement la TVA pour financer une réduction des impôts sur des produits et services spécifiques, ou même en réduisant la part de la TVA. Si l'on considère la moyenne des pays de l'OCDE, on observe une réduction de la part des impôts sur la consommation mais cette réduction a presque pris fin, ce qui montre que les pays sont davantage convaincus des atouts de l'impôt sur la consommation. La question de savoir si cette tendance s'est à présent inversée, de sorte que la part de ces impôts commence à augmenter, dépend de la manière dont les différents gouvernements évaluent les effets probables de telles mesures sur la croissance économique et la compétitivité, ainsi que de la question de savoir s'ils peuvent trouver les moyens de ramener à un niveau acceptable les effets éventuels d'un tel changement sur la répartition des revenus. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux de l'OCDE concernant la structure de la fiscalité, vous pouvez prendre contact avec Christopher Heady, tél. : 33 1 45 24 93 22, courriel : Christopher.Heady@oecd.org.



Références

Voir www.oecd.org/ctp/balance pour des documents établis à la suite d'une réunion de novembre 2006 de l'OCDE sur le dosage entre les impôts directs et indirects.

OCDE (2007), **Statistiques des recettes publiques 1965-2006**, ISBN 978-92-64-03834-9, € 120, 300 pages.

OCDE (2006), **Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques**, Études de politique fiscale de l'OCDE n° 13, ISBN 978-92-64-02579-0, € 30, 135 pages.

OCDE (2006), **Tendance des impôts sur la consommation : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions d'administration**, ISBN 92-64-01419-5, € 28, 80 pages.

OCDE (2004), **La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : évolution et réformes récentes**, Études de politiques fiscales de l'OCDE, n° 9, ISBN 92-64-01658-9, € 42, 188 pages.

OCDE (2001), **Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'OCDE**, Études de politiques fiscales de l'OCDE, n° 6, ISBN 978-92-64-19544-0, € 30, 75 pages.

Pour des informations complètes sur les travaux de l'OCDE concernant la fiscalité, voir www.oecd.org/taxation.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.