

# LA RÉFORME FISCALE DANS LES PAYS DE L'OCDE : MOTIFS, CONTRAINTES ET MISE EN ŒUVRE

Robert P. Hagemann, Brian R. Jones et R. Bruce Montador

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction . . . . .	206
<b>I. Les motifs de la réforme fiscale . . . . .</b>	<b>207</b>
A. Pertes d'efficience résultant des distorsions induites par la fiscalité . . . . .	207
B. Autres raisons d'opérer une réforme fiscale . . . . .	217
C. Le remodelage du système fiscal . . . . .	220
<b>II. Les contraintes pesant sur la réforme de la fiscalité . . . . .</b>	<b>222</b>
A. Les conflits d'objectifs . . . . .	222
B. Les contraintes politiques et pratiques . . . . .	223
C. Aspects macro-économiques et internationaux . . . . .	227
<b>III. La mise en œuvre de la réforme fiscale . . . . .</b>	<b>229</b>
A. Réforme de la fiscalité directe . . . . .	229
B. Réforme de la fiscalité indirecte . . . . .	235
C. Réformes spécifiques et problèmes non résolus . . . . .	241
Conclusions . . . . .	245
Bibliographie . . . . .	252

---

Les auteurs appartiennent ou ont appartenu à la Division des politiques monétaires et budgétaires du Département des affaires économiques et statistiques. Ils remercient Didier Maillard pour sa précieuse contribution aux stades initiaux du projet, ainsi que Jacques Simon pour son aide dans les travaux statistiques. Ils expriment aussi leur gratitude à Jean-Claude Chouraqui, à leurs collègues du Département des affaires économiques et statistiques et de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, ainsi que de diverses administrations nationales pour leurs commentaires.

---

## INTRODUCTION

La réforme fiscale a suscité beaucoup d'intérêt dans la zone de l'OCDE au cours des dernières années. Cela s'explique par les inquiétudes suscitées par les structures fiscales existantes, non seulement en raison des coûts élevés qu'elles imposent à la société par les distorsions qu'elles provoquent dans les décisions économiques, mais en outre parce qu'elles sont souvent injustes, inutilement complexes et facilitent trop l'évasion et la fraude fiscales. De plus, compte tenu du niveau déjà élevé des recettes fiscales et des importantes distorsions qu'entraînent les systèmes fiscaux, il est difficile d'augmenter les impôts lorsque cela s'avère nécessaire pour équilibrer le budget. Enfin, l'une des raisons pour lesquelles la fiscalité fait actuellement l'objet d'un regain d'intérêt est l'idée selon laquelle elle pourrait avoir contribué à renforcer les rigidités structurelles de l'économie, sujet qui est traité assez en détail dans le document intitulé *Ajustement structurel et performance de l'économie* (OCDE, 1987). En fait, la place prépondérante donnée dans les modèles macro-économiques keynésiens à l'incidence de l'impôt sur la demande globale a peut-être empêché de prévoir les coûts de taux marginaux d'imposition élevés et variables sur les résultats obtenus au niveau macro-économique.

L'objet de cet article est d'examiner ces questions à la lumière des travaux effectués à ce sujet et de l'expérience des pays de l'OCDE. Il porte essentiellement sur les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, les cotisations de sécurité sociale et les impôts indirects sur les biens et services. La section I examine les motifs économiques et non économiques de la réforme fiscale. La section II examine les obstacles aux réformes du système fiscal existant, tandis que la section III examine les réformes fiscales effectivement mises en œuvre jusqu'à présent.

## 1. LES MOTIFS DE LA RÉFORME FISCALE

Les principes traditionnels de finances publiques sur lesquels reposent les propositions de réforme fiscale correspondent notamment à des considérations d'efficacité, de simplicité et d'équité (c'est-à-dire de justice), bien que l'importance relative de chacun d'entre eux diffère selon les pays. La présente section examine assez en détail la question de savoir dans quelle mesure les systèmes fiscaux existants se sont écartés de ces objectifs et s'efforce de définir les caractéristiques du système fiscal qui serait souhaitable.

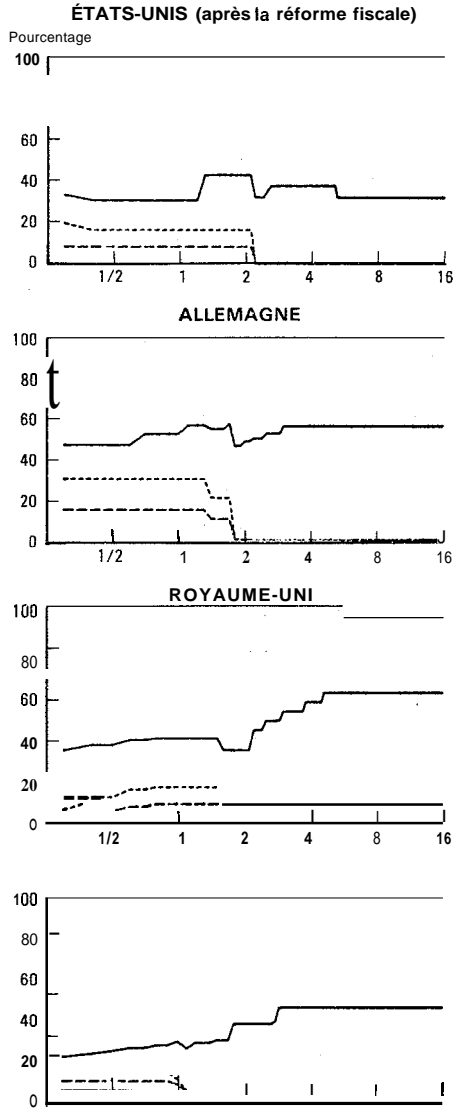
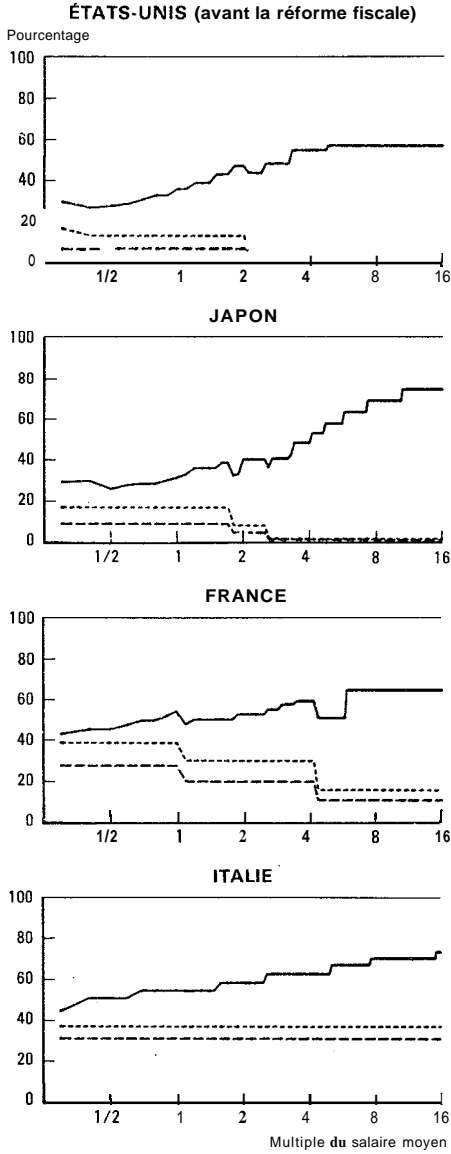
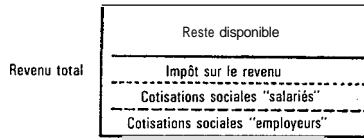
### A. Pertes d'efficacité résultant des distorsions induites par la fiscalité

#### *i) Sources de distorsions*

Il y a distorsion fiscale chaque fois que les agents économiques réagissent à des variations des prix relatifs induites par la fiscalité. Les impôts introduisent des « coins » entre les prix avant et après impôt des biens, services, facteurs de production ou activités, et lorsque le montant de ces coins diffère, les prix relatifs varient. Par suite des modifications des prix relatifs, le comportement des agents économiques se trouve modifié de telle manière que les proportions des biens et services imposés varient, ce qui se traduit par une nouvelle affectation des ressources dans l'économie. Certaines de ces « distorsions » induites par l'impôt peuvent être considérées comme souhaitables – c'est le cas, par exemple, lorsque les activités polluantes sont imposées, afin que les entreprises qui les exercent supportent la totalité des coûts sociaux qu'elles occasionnent. Toutefois, pour la plupart d'entre elles, ce n'est pas le cas ; les différences dans l'imposition des facteurs de production peuvent donner lieu à des méthodes de production inefficaces et à un niveau de production plus faible, tandis que l'application de taux d'imposition différents aux biens et services finals affecte les structures de la consommation et réduit d'une manière générale le bien-être.

Un certain nombre de types de distorsions fiscales constituent des sources de coûts en termes de bien-être particulièrement importantes. En *premier lieu*, l'imposition des revenus du travail décourage l'offre de travail, dont le niveau se trouve ainsi réduit parce que le gain après impôt pour le salarié est inférieur au coût pour l'employeur tel qu'il est mesuré à l'aide de la valeur marginale du produit. Ce « coin fiscal » existe que les salaires soient imposés directement ou indirectement au moyen d'un impôt sur la consommation de biens et services (qui a pour effet d'abaisser le salaire réel après impôt) et il est d'autant plus important que le taux marginal d'imposition global des revenus du travail est élevé. Le graphique A indique comment les taux marginaux d'imposition des salariés célibataires varient en

**TAUX MARGINAUX DE PRÉLÈVEMENT SUR LES SALAIRES**



## Notes relatives au graphique A

Tous les calculs sont basés sur le cas d'un célibataire dont le salaire est la seule source de revenu. Le revenu brut inclut les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs. Le graphique indique l'écart entre le coût salarial pour l'employeur et le revenu après impôt du salarié.

Les calculs sont basés sur les impôts versés par une personne qui a perçu un revenu en **1986**, ce qui, dans le cas de la France, signifie que les impôts sur le revenu sont ceux qui auraient été versés en **1987**. Par contre, pour les Etats-Unis, le chiffre antérieur à la réforme fiscale porte sur l'année **1984** et les chiffres postérieurs à la réforme sur **1988** (année au cours de laquelle les nouveaux barèmes sont en vigueur). Le salaire moyen pour **1988** est déterminé sur la base des prévisions qui figurent dans le n° **40** de Perspectives économiques. Dans le cas du Japon et du Canada, les réformes fiscales entrées en vigueur après **1986** auraient pour effet d'abaisser sensiblement le taux marginal indiqué par le graphique.

Pour les Etats-Unis, on a supposé que les taux marginaux de l'impôt sur le revenu perçu par les Etats et collectivités locales étaient égaux à **14** pour cent de celui qui est perçu au niveau fédéral. Pour le Canada, on a utilisé les taux marginaux d'imposition applicables dans l'Ontario.

Les crédits d'impôt non remboursables applicables en Italie signifient que le taux marginal d'imposition est de zéro pour les titulaires de faibles revenus.

fonction des salaires dans les grands pays de l'OCDE, en tenant compte à la fois des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale (mais non des impôts indirects). Il en ressort dans tous les pays (sauf aux Etats-Unis après la réforme récente) une structure à peu près semblable de taux marginaux croissants et atteignant en général des niveaux très supérieurs à 50 pour cent. Pour les revenus les plus faibles, la fiscalité présente une image souvent erratique, et cette situation se trouve aggravée si l'on tient compte du système de transferts sociaux'. Le tableau 1 indique l'évolution des taux marginaux d'imposition de la main-d'œuvre, compte tenu des impôts indirects, au cours des dernières années. Ces taux sont dans l'ensemble très élevés et ont même tendance à augmenter.

L'impôt général sur le revenu provoque un deuxième type de distorsion en introduisant un ((coin fiscal)) entre les revenus du capital avant et après impôt. L'épargne se trouve ainsi découragée du fait de la discrimination à l'encontre de la consommation future par rapport à la consommation présente, ce qui conduit à une réduction du bien-être social en suscitant un niveau sous-optimal de transferts de ressources, dans le temps, tandis que cette situation tend à faire baisser l'investissement et, par conséquent, le stock de capital détenu par les résidents, ce qui risque de freiner la croissance de la productivité. Bien qu'à long terme le taux de croissance économique dépende du progrès technologique et de l'accroissement de l'offre de travail, on soutient souvent qu'il serait possible, en réduisant les taux d'imposition du capital, d'obtenir pour un temps une croissance plus forte induite par un accroissement de l'investissement<sup>2</sup>. Les dispositions destinées à favoriser l'investissement qui existent dans de nombreux pays répondaient en partie à cet objectif. Toutefois, certains pays craignent d'avoir été trop loin dans ce sens en

Tableau 1. Taux marginaux totaux d'imposition sur le travail<sup>1</sup>

	Ouvrier célibataire			Couple marié avec deux enfants et comprenant un seul apporteur de revenu		
	1979	1981	1983	1979	1981	1983
Australie	44.4	43.5	42.3	44.4	43.5	42.3
Autriche	60.6	64.1	64.0	60.6	64.1	64.0
Belgique	64.6	66.0	66.9	62.2	62.1	61.7
Canada	43.3	45.1	42.7	41.1	43.0	42.7
Danemark	58.5	69.0	71.2	68.5	69.0	71.2
Finlande	63.1	63.3	62.5	63.1	63.1	62.5
France	66.9	66.7	68.8	57.5	57.2	59.7
Allemagne	61.1	60.5	60.9	56.5	56.4	57.0
Irlande	55.5	57.8	70.2	55.5	57.8	63.8
Italie	56.3	59.5	62.7	56.3	59.5	62.7
Japon	40.5	43.9	43.7	35.9	39.4	39.9
Luxembourg	62.4	63.2	67.2	47.6	48.7	50.6
Pays-Bas	66.8	69.0	73.5	66.8	69.0	73.5
Nouvelle-Zélande	43.9	54.3	40.3	43.9	54.3	55.5
Norvège	72.5	70.5	69.5	65.9	67.0	63.0
Portugal	44.0	46.8	46.9	40.1	43.3	44.3
Espagne	43.9	45.4	46.7	43.9	45.4	46.7
Suède	74.4	73.5	73.0	74.4	73.5	73.0
Suisse	44.4	44.2	42.2	40.5	42.2	40.2
Royaume-Uni	51.5	53.4	54.5	51.5	53.4	54.5
Etats-Unis	47.1	52.9	48.6	40.2	45.2	42.6
Average (unweighted)						
OECD Europe	59.8	60.8	62.5	57.0	58.2	59.3
OECD non-Europe	43.8	47.9	43.5	41.1	45.1	44.6
Total OECD	56.0	57.7	58.0	53.2	55.1	55.8

1. Calculés en pourcentage de la rémunération totale, y compris les taxes sur les salaires, pour un ouvrier moyen. Ces chiffres n'ont probablement été que légèrement affectés par les réformes fiscales récentes, même pour les Etats-Unis.

Source: McKee, Visser et Saunders (1986).

favorisant excessivement le capital aux dépens du travail, de sorte que l'investissement a fini par remplacer les créations d'emplois.

Le troisième distorsion souvent citée dans le débat sur la réforme fiscale est liée à la forte dispersion des taux marginaux effectifs d'imposition des revenus du capital. Les différences de caractéristiques entre les systèmes d'imposition des personnes physiques et des sociétés se traduisent par des écarts très importants entre les taux effectifs d'imposition du capital. Un certain nombre d'études récentes l'ont bien montré. Dans le cadre des systèmes fiscaux en vigueur en 1983, McKee et al. (1986) ont observé des différences considérables entre les taux d'imposition selon les modes de financement, les branches et les secteurs dans tous les pays de l'OCDE. Comme le montre le tableau 2, dans beaucoup de pays, les systèmes

Tableau 2. Estimation du taux marginal global d'imposition du capital'

En pourcentage du taux de rendement avant impôt

Mode de financement	Equipements						Structures					
	Inflation zéro			Inflation de 10 pour cent			Inflation zéro			Inflation de 10 pour cent		
	Emprunt	Nouvelles émissions d'actions	Bénéfices non distribués	Emprunt	Nouvelles émissions d'actions	Bénéfices non distribués	Emprunt	Nouvelles émissions d'actions	Bénéfices non distribués	Emprunt	Nouvelles émissions d'actions	Bénéfices non distribués
Australie	-18.1	36.3	4.8	-14.9	83.9	26.6	38.2	66.6	50.1	30.5	108.5	63.2
Autriche	-18.6	23.2	16.9	-10.4	52.5	40.4	20.8	49.0	44.8	15.4	10.8	60.2
Belgique	-12.2	-13.1	-10.2	-0.5	-3.2	3.1	20.0	19.0	21.5	32.2	29.9	35.3
Canada	6.4	24.5	34.8	3.3	41.4	58.1	21.4	36.7	45.6	5.8	43.5	60.6
Danemark	49.5	59.6	24.9	91.2	111.6	37.8	54.4	63.5	32.0	92.0	112.2	38.9
Finlande	49.3	25.6	24.5	78.6	40.1	42.1	53.5	30.8	29.5	81.1	45.0	45.9
France	14.7	38.9	40.9	4.8	56.8	61.3	25.6	41.0	48.8	9.7	60.5	64.9
Allemagne	5.1	18.4	52.8	-31.1	0.1	80.9	36.8	45.9	69.5	-21.3	3.4	82.9
Irlande	-90.1	-108.1	-118.1	-51.2	-15.8	-116.5	-56.4	-11.8	-124.4	-17.6	-38.9	-122.3
Italie	-6.8	21.5	34.6	-31.5	38.8	54.5	9.9	38.9	44.8	-32.2	42.4	51.8
Japon	7.7	52.7	43.5	-11.5	91.5	70.5	25.3	61.7	54.2	-12.1	90.9	69.7
Pays-Bas	36.0	65.8	16.3	11.9	135.6	42.4	57.7	77.1	44.0	89.1	141.7	51.4
Nouvelle-Zélande	24.0	58.2	39.2	28.8	105.9	63.1	35.3	64.4	48.2	22.3	102.2	57.8
Norvège	29.9	59.9	45.6	30.6	99.8	66.8	41.0	66.6	54.4	34.3	102.1	69.8
Espagne	-42.7	-0.3	-11.1	-44.5	27.1	8.5	-14.0	20.0	11.5	-21.4	39.8	22.0
Suède	41.3	24.3	39.0	19.6	48.1	60.5	55.0	39.1	53.1	89.5	63.2	71.7
Suisse	21.3	35.2	21.5	32.1	62.1	38.2	24.8	38.1	31.0	34.3	63.4	39.8
Royaume-Uni	-45.8	0.0	16.3	-91.1	-0.1	21.6	-21.1	16.9	31.8	-59.9	21.7	42.5
Etats-Unis	-27.6	35.6	10.1	-32.2	82.1	32.8	18.2	58.1	43.3	10.3	104.2	64.4

1. Données de 1983. Le taux marginal d'imposition globale est celui qui s'appliquerait à un investissement théorique effectué dans le secteur des industries manufacturières et dont le rendement réel après impôt serait de 10 pour cent. On suppose que l'investissement est effectué directement à partir de l'épargne des particuliers – le taux d'imposition effectif serait plus faible si l'investissement était effectué par le biais d'un établissement financier exonéré d'impôt. Les estimations tiennent compte à la fois des systèmes d'impôts sur les sociétés et d'impôts sur le revenu des personnes physiques (en supposant que l'investisseur dispose d'un autre revenu égal au salaire annuel d'un ouvrier moyen).

Source : McKee, Visser et Saunders (1986).

d'impôt sur les sociétés ont tendance à favoriser les biens d'équipement de courte durée de vie par rapport aux investissements plus durables et le financement par l'emprunt au détriment de l'émission d'actions nouvelles ou de l'autofinancement. La dispersion des taux d'imposition traduit les interactions entre les dispositions explicites d'encouragement à l'investissement (telles que les crédits d'impôt pour investissement et l'amortissement accéléré appliqués d'une manière sélective), les changements dans les anticipations concernant l'inflation et les différences dans les systèmes de financement. Comme les taux de rendement réel après impôt des investissements dans des actifs substituables ont tendance à converger, il en résulte une mauvaise allocation des ressources induite par la fiscalité et une moindre productivité du stock de capital que dans le cas où tous les revenus du capital seraient soumis à une imposition uniforme.

Ces problèmes se trouvent souvent aggravés par l'inflation. En premier lieu, elle a pour effet de faire passer les revenus dans des tranches d'imposition supérieures (dans les systèmes à barème progressif d'imposition non indexé). En second lieu, elle a assez souvent pour effet d'accroître le coût du capital pour les entreprises, comme le montre le tableau 2, par suite de l'inadéquation du régime d'amortissement et de l'évaluation des stocks (utilisation des coûts historiques au lieu des coûts de remplacement, ce qui affecte surtout les actifs à long terme). En troisième lieu, elle favorise la consommation aux dépens de l'épargne dans les cas d'imposition des taux d'intérêt nominaux encaissés et/ou de déductibilité des charges d'intérêt.

#### ii) Facteurs agissant sur l'importance des distorsions

L'importance des distorsions dépend des taux d'imposition ainsi des élasticité de l'offre et de la demande de biens et de facteurs de production ainsi que des élasticité de substitution entre facteurs de production. En fait, le débat sur le choix d'une base d'imposition porte essentiellement sur le niveau de deux élasticité spécifiques : l'élasticité de l'offre de travail par rapport aux salaires après impôt et celle de l'épargne par rapport à son taux de rendement après impôt.

Une augmentation du revenu salarial après impôt aura à la fois un effet de substitution qui tend à augmenter l'offre de travail et un effet de revenu qui la diminue. L'effet net est indéterminé a priori et doit donc être évalué d'une manière empirique. Si, d'après les premières études empiriques, la sensibilité de l'offre de travail au niveau de salaire apparaissait faible ou inexistante, des recherches plus récentes ont mis en évidence des élasticité compensées de l'offre de travail plus importantes pour les salariés du sexe masculin et surtout pour les femmes mariées. Les travaux de Killingsworth (1983) fournissent des informations abondantes à ce sujet.

Pendant plusieurs années, les économistes pensaient en général que l'élasticité compensée de la demande de consommation future (ou, ce qui revient au même, de l'offre d'épargne courante) par rapport au taux d'intérêt était très faible. Cette



conclusion était fondée en partie sur la grande stabilité du taux d'épargne en longue période. Toutefois, les estimations de cette élasticité effectuées dans le passé ont été relativement peu nombreuses et elles laissaient souvent de côté le rôle des impôts. Les estimations récentes donnent des chiffres plus élevés, bien qu'elles soient très sensibles à plusieurs variables, notamment le taux d'intérêt choisi, la définition de l'épargne et les hypothèses adoptées quant à l'évolution des anticipations inflationnistes. Il est important de noter que les avantages relatifs des différents systèmes fiscaux possibles peuvent dépendre très fortement de ce dernier paramètre<sup>3</sup>.

### *iii) Les coûts des distorsions*

Les impôts qui provoquent des distorsions peuvent entraîner des pertes en termes de bien-être (souvent désignées sous le nom de «charges excessives» ou de «pertes sèches» pour l'économie) parce que la réduction des revenus qu'ils occasionnent est supérieure au transfert de ressources effectué au profit des administrations<sup>4</sup>. Cette perte globale est due au fait que les consommateurs et les producteurs, en réponse aux modifications des prix relatifs, demandent et offrent des produits et des facteurs de production dans des proportions qui ne sont pas les mêmes qu'en l'absence d'impôt et, par conséquent, la production et le revenu sont plus faibles. Plus la capacité de réponse des consommateurs et des producteurs aux variations des prix relatifs induites par la fiscalité sera élevée, plus la «perte sèche» pour l'économie sera importante.

Des travaux empiriques récents montrent que les pertes de bien-être dues à des distorsions d'origine fiscale sont plus importantes qu'on ne l'avait pensé, ce qui est dû en partie à une révision en hausse des estimations de l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre (Ashworth and Ulph, **1981a**, **1981b** ; Bloomquist, **1983** ; Stuart, **1984** ; Hansson, **1984** ; Hansson et Stuart, **1985** ; et Hausman, **1985**) et de l'épargne (Boskin, **1978** ; Boskin et Lau, **1978** ; et Summers, **1983**). De plus, des applications récentes des modèles appliqués d'équilibre général ont renforcé la conviction qu'une forte dispersion de l'imposition des revenus du capital réduit sensiblement la production<sup>5</sup>. Le perfectionnement accru des modèles a permis de mieux prendre en compte les effets de la modification du régime fiscal pour les particuliers et les entreprises. Par exemple, alors que les premiers travaux de Harberger (**1962**, **1966**) dans ce domaine ne prenaient en compte que deux secteurs – sociétés et entreprises non constituées en sociétés – et un consommateur isolé, des modèles plus récents envisagent en général au moins quatre groupes industriels (Keller, **1980** ; Slernrod, **1980**, **1983**) et jusqu'à **33** (Piggott et Whailey, **1982**). Les modèles distinguent généralement **9 à 12** catégories de ménages, le modèle de Piggott et Whailey (**1982**) distinguant même **100** groupes socio-professionnels de titulaires de revenus. De plus, certains modèles récents, notamment ceux de Ballard *et al.* (**1985**), de Daly *et al.* (**1985**), Fullerton et

Henderson (1986) et Auerbach et Kotlikoff (1987), sont aussi parvenus à inclure des éléments dynamiques et, par conséquent, à évaluer les effets à long terme de structures fiscales alternatives (c'est-à-dire à tenir compte des modifications induites de l'épargne, de l'investissement et du stock de capital).

Le tableau 3 indique quelques estimations des gains qui pourraient résulter de

**Tableau 3. Estimations des gains en termes de bien-être dus à des modifications des systèmes fiscaux en vigueur**

Auteurs	Pays	Mesures prises	Type d'estimation	Gains en termes de bien-être (% du PNB)
Harberger <sup>1</sup> (1966)	Etats-Unis	Impôt forfaitaire	Statique	0.3-0.6
Shoven-Whalley <sup>2</sup> (1972)	Etats-Unis	Impôt forfaitaire	Statique	0.4-0.7
Whalley (1975)	Royaume Uni	Mesures diverses dont : Suppression de la taxe à l'achat Suppression de la taxe sélective sur l'emploi Adoption de la TVA Modification des impôts sur les sociétés Instauration d'un impôt sur le revenu	Statique	Négligeable
Keller (1980)	Pays-Bas	Modification des taux marginaux	Statique	Négligeable
Piggott (1980)	Australie	Suppression des dépenses fiscales et subventions sectorielles spécifiques	Statique	3.50
Slemrod (1983)	Etats-Unis	Indexation	Statique	0.48
Ballard et al. <sup>3</sup> (1985)	Etats-Unis	Intégration totale	Statique	0.16-0.71
		Intégration totale	Dynamique	0.63-1.42
		Impôt progressif sur la consommation	Dynamique	1.58-1.81
Piggott et Whalley (1985)	Royaume Uni	Impôt sur la consommation avec intégration	Dynamique	2.40-2.92
		Divers projets	Dynamique	6.00-9.00
Daly et al. (1985)	Canada	Suppression de la dispersion des taux de l'impôt sur le capital	Dynamique	2.0
Fullerton et Henderson (1986)	Etats-Unis	Propositions du Trésor pour 1984	Dynamique	-0.1-1.2
		Proposition du Président	Dynamique	0.2-1.2

1. Dans l'hypothèse d'une élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre de 0.125.

2. Dans l'hypothèse d'une élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre de 0.125.

3. Dans l'hypothèse d'une élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre de 0.15 et d'une élasticité de l'épargne de 0.4.

Source : Shoven et Whalley (1984), et études particulières.

modifications du système existant. Bien que ces gains soient très variables (de 0.16 pour cent du PNB ou moins à 9 pour cent), on peut faire un certain nombre d'observations. En premier lieu, alors que les estimations antérieures des pertes de bien-être pour la collectivité proposaient comme solution alternative au système existant des impôts forfaitaires, ce qui était inacceptable, les études les plus récentes envisagent, pour réaliser les gains escomptés, des modifications plus réalistes telles que l'intégration de l'imposition des personnes physiques et des sociétés ou l'adoption d'un impôt sur la consommation. En second lieu, et en partie parce qu'elles tiennent compte de la plupart des impôts existants, certaines estimations récentes des coûts statiques donnent des chiffres généralement plus élevés que ceux qui avaient été obtenus par le passé, malgré des hypothèses plus réalistes, et donc ayant elles-mêmes des effets de distorsion, en matière d'impôts de substitution. Enfin, la prise en compte des effets dynamiques des impôts augmente sensiblement l'accroissement du bien-être collectif qui devrait résulter de la réforme.

S'il est important de quantifier les coûts *totaux*, en termes de bien-être, de la perception d'un niveau donné de recettes fiscales, le coût *marginal* en termes de bien-être (« marginal welfare cost ») de prélèvements fiscaux supplémentaires est peut-être plus significatif. Le coût marginal en termes de bien-être est la charge supplémentaire occasionnée par une unité additionnelle de recettes pour une structure fiscale donnée. Il prend en compte le supplément d'impôt perçu et la perte marginale en termes de bien-être qui résulte des changements de comportement induits par cette augmentation. Ces estimations sont des indicateurs utiles des coûts occasionnés par les systèmes fiscaux *en vigueur* et, en particulier, du coût que peut comporter le recours à un accroissement des impôts existants pour résoudre des problèmes de déficit budgétaire ou pour augmenter les dépenses publiques. Les résultats des travaux récents sont indiqués dans le tableau 4 pour le système fiscal dans son ensemble et pour certaines catégories particulières d'impôts. Ce tableau indique avec quelle fréquence et dans quelle proportion les pertes marginales en termes de bien-être l'emportent sur les recettes fiscales marginales.

Comme la perte en termes de bien-être occasionnée par les impôts est sensible au niveau et à la dispersion des taux d'imposition, ainsi qu'au degré de réaction des agents économiques, l'effet d'une augmentation d'impôt dépendra de la nature de l'impôt qui se trouve modifié. Une étude (Ballard *et al.*, 1985) reproduite dans le tableau 4 effectue des estimations de la perte marginale en termes de bien-être pour les différents types d'impôts alternatifs. Comme on peut le constater, l'accroissement des impôts sur les ventes au détail provoque une perte marginale relativement plus faible, ce qui s'explique par le fait qu'aux Etats-Unis ces impôts s'appliquent généralement à des taux peu élevés. Par contre, les pertes marginales en termes de bien-être occasionnées par les impôts sur le capital (calculées au niveau des différents secteurs) sont relativement importantes, ce qui est dû au niveau élevé et à

**Tableau 4. Coût marginal des fonds publics**

Etude	Pays	Coût marginal des fonds publics	Elasticité compensée de		Source(s) de pertes marginales en termes de bien-être
			l'offre de main-d'œuvre	l'épargne	
Browning (1976)	Etats-Unis	\$1.09-\$1.16	0.20	—	Impôts fédéraux sur le revenu des personnes physiques Impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les états et les collectivités locales Cotisations de sécurité sociale Droits d'accise
Browning (1987)	Etats-Unis	\$1.32-\$1.47	0.30	—	Impôts fédéraux sur le revenu des personnes physiques Impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les états et les collectivités locales Cotisations de sécurité sociale Droits d'accise
Stuart (1984)	Etats-Unis	\$1.21-\$1.33	0.20-0.64	—	Impôts fédéraux sur le revenu des personnes physiques Impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les états et les collectivités locales Droits d'accise
Hansson (1984)	Suède	0.98-7.20	0.10-0.38	0.40-1.89	Impôts sur les sociétés et impôts sur le revenu des personnes physiques Cotisations de sécurité sociale Impôts indirects Impôts sur l'actif net
Hansson, Stuart (1985)	Suède	0.67-4.51 <sup>1</sup>	-0.07-0.38	—	Impôts sur les sociétés et impôts sur le revenu des personnes physiques Cotisations de sécurité sociale Impôts indirects Impôts sur l'actif net
Ballard et al. (1985)	Etats-Unis	\$1.17-\$1.33 \$1.18-\$1.46 \$1.12-\$1.23 \$1.07-\$1.12 \$1.16-\$1.31 \$1.15-\$1.28	0.0-0.30	0.0-0.40 <sup>1</sup>	Ensemble des principaux impôts des Etats-Unis Impôt sur le capital Impôt sur la main-d'œuvre Impôts sur les ventes au détail Impôts sur le revenu Taxes à la production
Fortin et Rousseau (1986)	Canada	\$1.19-\$1.55	0.15-0.20	—	Ensemble des principaux impôts canadiens

1. Les auteurs calculent aussi les pertes marginales en termes de bien-être dans l'hypothèse d'une élasticité de l'épargne de 0.8 mais n'indiquent pas les estimations qui correspondent: aux différents impôts.

la diversité des taux d'imposition du capital qui s'appliquaient alors aux Etats-Unis.

Ces résultats du modèle d'équilibre général sont, bien sûr, sujets à un certain nombre de limitations. Ils dépendent de la structure et des valeurs des paramètres choisies pour les différents modèles. Ils effectuent des comparaisons entre divers états d'équilibre, sans tenir compte des conséquences d'un déséquilibre initial. Cela suppose, comme d'ailleurs l'essentiel de l'argumentation en faveur de la réforme fiscale, que les considérations à long terme soient suffisamment importantes pour l'emporter sur les aspects à court terme quels qu'ils soient. Malgré ces mises en garde, il apparaît que les pertes potentielles en termes de bien-être sont importantes, même si l'on retient des hypothèses favorables pour ce qui est de la structure du modèle et des valeurs des paramètres.

## **B. Autres raisons d'opérer une réforme fiscale**

### *i) La complexité des systèmes fiscaux existants*

L'un des motifs de la réforme est le désir de mettre fin aux facteurs de complexité inutiles du système fiscal. Tout système fiscal a tendance à être complexe, en raison des difficultés d'établissement de définitions claires et économiquement rationnelles, et de la complexité inhérente aux opérations des entreprises. Toutefois, certains facteurs de complexité résultent de l'utilisation du système fiscal à des fins autres que l'obtention de ressources budgétaires.

Tous les éléments des systèmes fiscaux existants présentent des aspects complexes. Dans le cadre de l'imposition des revenus des personnes physiques, il est en général nécessaire que le contribuable connaisse le régime applicable aux revenus de différentes catégories et de différentes périodes, ainsi qu'aux déductions, exonérations et crédits d'impôt. L'imposition des bénéfices des sociétés est excessivement compliquée, ce qui est dû en partie à la complexité des modalités de financement des entreprises, mais aussi aux différents systèmes d'incitation à certaines catégories d'investissement. Dans le cas de la fiscalité indirecte, la complexité est directement liée aux différences de taux et à la diversité des champs d'application de l'impôt, qui ont souvent pour objet d'accroître la progressivité du système fiscal. Les complications administratives résultent de la nécessité de règles et réglementations ayant pour effet d'appliquer l'une ou l'autre catégorie de taux d'imposition à certains biens ou services ou à certains stades de la production. C'est ainsi qu'au Canada, il y a eu 22 000 règlements administratifs définissant le champ d'application de l'impôt sur les ventes en gros, pour 60 000 sociétés assujetties seulement.

La complexité entraîne des coûts de différentes manières. Les coûts **directs**, correspondent en premier lieu aux ressources réelles affectées au respect des obligations fiscales par les contribuables et au recouvrement de l'impôt. Comme les

impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés donnent lieu désormais à un nombre considérable de dispositions préférentielles, d'exemptions, de déductions et de crédits d'impôt, la tenue des comptes et l'établissement des déclarations sont aussi devenus, du moins dans certains pays, particulièrement onéreux. Dans de nombreux cas, les particuliers doivent recourir à une assistance rémunérée (c'est le cas d'environ 40 pour cent des contribuables aux Etats-Unis et au Canada). Bien que tout système fiscal entraîne des complications, les coûts entraînés par l'application des systèmes actuels apparaissent inutilement élevés<sup>6</sup>.

La complexité du système fiscal entraîne aussi des coûts *indirects* en raison des efforts entrepris par les contribuables pour présenter artificiellement leurs activités de manière à réduire l'impôt à verser. Le temps et l'argent consacrés à la recherche des différentes options possibles et la nécessité fréquente de recourir à des services de conseils aboutissent à l'affectation de ressources considérables à des activités liées à la fiscalité au détriment d'activités plus productives.

## ii) **Facteurs d'inéquité**

Les pressions en faveur de la réforme fiscale ont aussi été suscitées par la conviction croissante que les systèmes fiscaux actuels sont injustes. En fait, la notion d'équité a peut-être été le motif prédominant de la plupart des propositions récentes de réforme. Les préoccupations relatives à la fois à l'équité *horizontale* (les contribuables qui se trouvent dans des situations similaires doivent être traités de la même manière) et à l'équité *verticale* (une contribution relativement plus forte des titulaires de revenus élevés au financement du secteur public) sont à l'origine des réformes fiscales.

Une équité *horizontale* insuffisante résulte souvent de l'utilisation du système fiscal à des fins autres que la collecte des recettes publiques. Par ailleurs, certaines différences de régime fiscal peuvent être constatées *ex post* (et par conséquent ne pas être nécessairement inéquitables) plutôt que *ex ante*. Les contribuables effectuent des choix en matière de travail, d'investissement ou de consommation malgré le risque d'augmentation de la charge fiscale que peut entraîner leur décision particulière ; les cas d'inéquité horizontale s'observent lorsque la possibilité de choisir des types de revenu ou de consommation bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel est limitée. Ainsi, les salariés ont souvent moins de possibilités de recourir à des systèmes permettant d'obtenir des réductions d'impôt que les travailleurs indépendants. Un autre cas d'inéquité horizontale se présente lorsque des individus encaissent un revenu égal réparti d'une manière différente dans le temps (en valeur actualisée) et paient pourtant des impôts d'un montant différent au cours de leur vie.

L'équité *verticale* suppose que les taux moyens d'imposition s'élèvent avec la capacité contributive. Une telle structure fiscale *progressive* a longtemps constitué un objectif social dans beaucoup de pays. En général, les différents pays utilisent des

taux marginaux croissants (souvent rapidement) d'imposition du revenu pour atteindre cet objectif bien qu'un taux d'imposition uniforme combiné avec un abattement à la base ou un crédit d'impôt remboursable puisse aussi aboutir à des taux moyens d'imposition croissants<sup>7</sup>. Bien que les taux marginaux d'imposition institués par la *Si* augmentent rapidement, ce qui apparaît souvent comme la preuve d'un effet redistributif excessif, la plupart des études sur l'incidence de l'impôt aboutissent à la conclusion que les systèmes fiscaux actuels n'ont pas en fait un très fort effet redistributif. Cela résulte des effets des impôts indirects et des impôts sur les salaires, des taux uniformes et des plafonds applicables aux cotisations de sécurité sociale, ainsi que de l'application d'un grand nombre de dépenses fiscales<sup>8</sup>.

Le problème n'est pas lié *en soi* au caractère excessif de la progressivité. Il réside tout d'abord dans le fait qu'un niveau donné de redistribution nécessite une progressivité de l'impôt sur le revenu plus forte que dans le cas *où* cet impôt constituerait la seule recette fiscale, et en second lieu dans le fait que les taux d'imposition élevés qui en résultent suscitent eux-mêmes des pressions en vue de l'obtention de déductions et d'exonérations supplémentaires et incitent à l'évasion fiscale. Sur la base de ces observations, la réforme fiscale pourrait même permettre de rétablir la progressivité de l'ensemble du système fiscal tout en réduisant aussi les distorsions excessives<sup>9</sup>. La réforme fiscale peut aussi être « neutre du point de vue de la distribution des revenus » et n'entraîner aucune perte d'équité verticale<sup>10</sup>. Cependant, il y a lieu de noter que l'on ne peut évaluer l'effet de redistribution des revenus en considérant le système fiscal indépendamment des transferts et des dépenses publiques directes.

### *iii) Aspects sociaux*

Enfin, dans certains pays, la réforme est centrée sur le choix de l'unité d'imposition<sup>11</sup>. Le choix à cet égard entre l'individu et la famille semble indiquer un conflit entre les considérations d'équité d'une part et la nécessité de tenir compte de l'évolution du rôle de la femme dans la société moderne de l'autre. Les systèmes dans lesquels l'impôt est établi au niveau de la famille pourraient apparaître plus équitables puisque l'impôt exigible est déterminé par le total des revenus de la famille. Toutefois, de tels systèmes risquent de dissuader les femmes de jouer un rôle plus important dans l'économie ou même de dissuader le mariage, puisque les gains des femmes mariées sont soumis à un taux marginal d'imposition élevé. De même, si l'impôt s'applique à titre individuel en étant assorti d'un abattement au profit des personnes mariées lié au revenu du conjoint, les femmes sont découragées d'entrer à nouveau dans la vie active puisque le premier revenu qu'elle gagne est imposé implicitement au taux marginal applicable au revenu du mari. L'effet dissuasif sur l'offre de travail disparaît cependant à partir du moment où les gains de la femme sont suffisants pour éliminer l'abattement familial dont bénéficie son mari. Les

problèmes qui se posent dans ce domaine de la réforme fiscale ont essentiellement un caractère non économique mais ils ont fait l'objet d'un large débat dans certains pays, et notamment au Royaume-Uni.

### C. Le remodelage du système fiscal

Les travaux concernant l'imposition optimale ne fournissent pas d'indications claires sur les orientations à adopter en vue de la réforme fiscale<sup>12</sup>. Il est généralement admis que la détermination de la structure fiscale optimale constitue, en termes d'efficience, un problème de second choix. L'équilibre optimal, du point de vue de la société, entre l'efficacité et l'équité dépendra essentiellement de la mesure dans laquelle le gouvernement souhaite utiliser le système fiscal pour poursuivre des objectifs à caractère social tel que la redistribution des revenus. Il est intéressant de noter toutefois que la notion de système fiscal optimal se situe sur le ((seuil d'efficience)) où il existe un arbitrage entre équité et efficacité, alors que les systèmes fiscaux existants se situent en-deçà de ce seuil. Par conséquent, il peut être possible d'améliorer à la fois l'équité et l'efficacité. Le système fiscal optimal dépend donc de manière explicite de la fonction d'utilité collective de l'Etat.

Le principal problème conceptuel qui se pose en matière fiscale porte sur le choix de la base d'imposition. En pratique, on soutient généralement que celle-ci devrait refléter « la capacité contributive » dont il existe en principe deux mesures alternatives, « le revenu global » (consommation plus variation du patrimoine au cours d'une période comptable donnée) et consommation proprement dite, le premier terme étant souvent désigné sous le nom de revenu au sens de « Haig-Simons » dans la ligne des travaux de Haig (1921) et Simons (1938). Par conséquent, la principale différence entre le choix du revenu global et celui de la consommation comme base d'imposition tient au régime applicable à l'épargne. Si l'assiette de l'impôt est constituée par le revenu, l'épargne fait l'objet d'une double imposition, alors que si l'assiette est constituée par la consommation, elle n'est imposée qu'une seule fois, lorsqu'elle est utilisée pour la consommation (à condition que les dons et legs soient traités comme une consommation). Les impôts sur le revenu global comme les impôts sur la consommation découragent l'offre de travail puisque le loisir n'est pas imposé, mais l'impôt sur le revenu introduit une distorsion entre travail et loisir plus faible qu'un impôt sur la consommation dans la mesure où son assiette plus large permet de pratiquer des taux moins élevés. Toutefois, l'imposition du revenu introduit une distorsion entre l'épargne et la consommation. Il est donc nécessaire d'évaluer les coûts en termes de bien-être de ces deux types de distorsions et en particulier de déterminer dans quelle mesure la double imposition des revenus du capital décourage l'épargne, l'investissement et la croissance économique. Beaucoup d'économistes en sont venus à préférer un impôt sur la consommation en partie à cause des inquiétudes suscitées par les effets



défavorables de l'imposition du capital sur la formation de capital et en partie à cause de l'inégalité horizontale qu'entraînait l'imposition des revenus de l'épargne<sup>3</sup>.

Il existe trois méthodes possibles d'imposition de la consommation : imposition différenciée selon les produits ; impôt indirect à taux uniforme reposant sur une large assiette ; ou impôt direct sur la dépense (qui peut être progressif). La justification théorique d'une imposition différenciée selon les produits se fonde sur trois arguments différents : *i*) les coûts en termes de bien-être peuvent être réduits au minimum (si l'on adopte les hypothèses simplificatrices appropriées) si les taux d'imposition sont inversement proportionnels aux élasticités correspondantes de la demande ; *ii*) les impôts applicables aux différents produits peuvent être rendus progressifs par l'allègement de la fiscalité applicable aux biens de première nécessité et par une imposition plus lourde aux biens de luxe ; enfin *iii*) le loisir peut être imposé indirectement par l'intermédiaire des biens qui en sont le complément. En pratique, ces arguments ont tendance à s'exclure mutuellement. Les impôts sur biens et services qui ont un effet redistributif pèsent le plus lourdement sur les biens de luxe, dont la demande est souvent très élastique par rapport aux prix, de sorte que cette forme d'imposition porte au maximum les pertes de bien-être pour les particuliers. De plus, en l'absence d'estimations suffisamment sûres des élasticités-prix correspondantes et étant donné les complications administratives qu'entraînent des systèmes à taux multiples, une imposition uniforme, de préférence sous forme d'un impôt sur la consommation reposant sur une large assiette tel que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est souvent recommandée en pratique. En fait, dans certains cas, la solution optimale consiste à imposer uniquement les salaires et à s'abstenir d'imposer les biens comme l'ont montré Atkinson et Stiglitz (1976).

On croit souvent que l'impôt sur la dépense constitue nécessairement une imposition indirecte. Toutefois, il est possible de concevoir un impôt direct sur la dépense, s'appliquant aux revenus tout en exonérant les dépôts sur des comptes d'épargne ayant fait l'objet d'une approbation. Un tel impôt pourrait même être rendu progressif par l'application de taux croissants. Toutefois, même un impôt sur la consommation à taux uniforme n'est pas nécessairement régressif, si les legs sont considérés comme une consommation puisque chacun, riche ou pauvre, finit par ((consommer)) tout son revenu au cours de sa vie. Les retraits de ces comptes effectués en vue de la consommation, de dons ou de legs seraient imposés, tandis que les revenus obtenus d'autres formes d'épargne (constituées à l'aide du revenu après impôt) ne seraient pas imposés. Toutefois, une telle méthode d'imposition risque de conduire à l'évasion fiscale par un usage abusif du mécanisme des comptes enregistrés, et il serait donc nécessaire de prévoir des dispositions visant à assurer le respect des obligations fiscales<sup>4</sup>.

Bien que les travaux concernant l'imposition optimale soient ambigus quant au choix de l'assiette de l'impôt, il est généralement admis que la simplicité constitue une caractéristique nécessaire d'un système fiscal bien conçu, bien que cette condition soit rarement remplie<sup>5</sup>. Il est par ailleurs souhaitable que le système fiscal

ne compromette pas la stabilité au niveau macro-économique et qu'il ne soit pas incompatible avec les valeurs admises au sein de la société. Par ailleurs, il est important de noter une recommandation générale des travaux concernant le système fiscal optimal selon laquelle, puisque les pertes d'efficacité augmentent plus que proportionnellement au taux d'imposition, il est préférable, pour lever un montant donné de recettes, toutes choses étant égales par ailleurs, de recourir à des impôts reposant sur une large assiette afin de faire en sorte que les taux correspondants soient aussi faibles que possible.

## II. LES CONTRAINTES PESANT SUR LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ

Bien que la nécessité d'une réforme fiscale soit largement admise, les réformes effectivement accomplies se sont souvent heurtées à un certain nombre de contraintes qui sont notamment les suivantes : les difficultés qu'éprouvent parfois les gouvernements à formuler une stratégie claire ; les contraintes d'ordre politique et pratique ; enfin, l'environnement macro-économique du moment (y compris les considérations d'ordre international). La présente section examine la manière dont ces facteurs restreignent les actions entreprises en vue d'améliorer les systèmes fiscaux dans les pays de l'OCDE.

### A. Les conflits d'objectifs

Le désir d'une réforme fiscale traduit souvent l'opinion selon laquelle, malgré les incertitudes quant aux caractéristiques d'un système fiscal optimal, des gains considérables d'efficacité et d'équité horizontale sont possibles par rapport au système existant. Bien que les opinions diffèrent quant à l'opportunité du recours à l'impôt (plutôt qu'à des dépenses directes et à des transferts) à des fins de redistribution des revenus, la réforme fiscale peut aussi permettre d'accroître la progressivité du système fiscal par rapport à la situation de départ. Toutefois, à la limite, il est évident qu'il y a un équilibre à respecter entre les objectifs contradictoires d'accroissement de l'efficacité et de renforcement de l'équité verticale. De plus, les objectifs d'équité ou d'efficience sont souvent en conflit avec le souci de simplicité du système fiscal.

La nature de ces conflits varie selon les impôts. Dans le cadre d'un système d'impôt sur le revenu (ou d'impôt progressif sur la consommation) une augmentation de la progressivité qui serait neutre en termes de recettes perçues implique un accroissement des pertes sèches. Par contre, des impôts efficaces sur biens et services sont souvent très régressifs, tandis que ceux que l'on s'efforce de rendre

progressifs risquent d'être d'une grande inefficacité. De toute manière, la dispersion des taux d'imposition est contraire à l'objectif de simplicité.

L'utilisation du système fiscal à des fins d'ordre économique et social autres que la redistribution des revenus donne lieu aussi à des conflits entre les considérations d'efficacité et ces objectifs. Les dispositions fiscales favorables à des types d'activités ou à des groupes de contribuables particuliers, qui se substituent à des dépenses publiques directes, sont souvent désignées par le terme de « dépenses fiscales »<sup>16</sup>. Leur suppression pourrait être souhaitable pour des raisons tenant à la réforme fiscale mais contestable si elles constituent le meilleur moyen de mise en œuvre d'une intervention justifiée de l'Etat, ce qui peut être le cas lorsque les coûts administratifs marginaux de ces dispositions sont faibles. Les dépenses fiscales peuvent aussi être plus efficaces que des dépenses directes lorsqu'elles sont effectuées en vue de certains objectifs spécifiques (par exemple en remplacement de prestations directes au profit des titulaires de faibles revenus, dont le pourcentage de bénéficiaires effectifs est parfois sensiblement inférieur à 100 pour cent).

Les dépenses fiscales ont cependant un certain nombre d'inconvénients. En premier lieu, elles sont souvent mal conçues et mal ciblées, et elles sont examinées avec moins de soin qu'un nouveau programme de dépenses répondant aux mêmes objectifs. En second lieu, les pertes de recettes occasionnées par les dépenses fiscales sont difficiles à estimer et leur montant total peut être important. En troisième lieu, si le manque de transparence constitue parfois une justification politique des dépenses fiscales, c'est aussi un argument majeur contre elle.

Si les conflits entre objectifs de politique économique constituent une contrainte légitime de la réforme fiscale, les problèmes semblent tenir pour l'essentiel à une insuffisante appréciation par l'opinion publique des effets très défavorables de certaines dépenses fiscales. L'adoption de dispositions destinées à mieux faire comprendre à l'opinion les véritables effets de la politique fiscale du moment pourrait faciliter la mise en œuvre de réformes. Le nombre considérable de dépenses fiscales qui s'appliquent rend aussi problématique l'établissement de propositions de réformes fiscales. Par conséquent, la réforme fiscale d'ensemble part souvent de l'idée selon laquelle toutes les dépenses fiscales existantes doivent être abolies, même si certaines sont justifiées, puisque l'examen de chacune d'entre elles en particulier risquerait de retarder le processus de réforme.

## **B. Contraintes politiques et pratiques**

En pratique, les propositions de réforme fiscale ont rarement une portée aussi large que ce qui apparaîtrait souhaitable, ce qui s'explique à la fois par la nature du processus de décision politique et par les difficultés pratiques rencontrées pour la mise en œuvre de modifications importantes des régimes existants, y compris en ce qui concerne les problèmes de transition.

### ***i) Les contraintes d'ordre politique***

Une contrainte importante de la réforme fiscale est généralement constituée par le contexte politique dans lequel elle doit être menée. Les facteurs politiques ayant constitué d'importants déterminants du système existant, les régimes de faveur sont naturellement considérés comme des droits qui doivent être âprement défendus. Les gouvernements craignent donc les conséquences électorales de leur suppression. Puisque les privilèges fiscaux sont généralement capitalisés dans le prix des actifs, leur abolition peut aussi poser d'importants problèmes du point de vue de l'équité horizontale<sup>7</sup>.

Le principal obstacle à une réforme fiscale laissant inchangé le niveau des recettes publiques est peut-être le fait qu'il y aura inévitablement des « perdants » à l'issue de la redistribution des revenus qui en résultera. Normalement, les pertes tendent à être concentrées sur un nombre relativement faible de particuliers ou d'entreprises « capables de se faire entendre », alors que les gains sont étalés sur un grand nombre de contribuables et donc limités pour chacun d'entre eux. Par ailleurs, les pertes sont généralement immédiates, alors que certains avantages indirects peuvent ne se faire sentir qu'à terme, ce qui les rend moins certains et moins visibles. Une indemnisation appropriée et des dispositions transitoires peuvent donc revêtir une importance particulière si l'on souhaite réduire au minimum les obstacles politiques à la réforme fiscale. Il est évident que les réformes fiscales peuvent être ((optimales au sens de Pareto)) si les gains excèdent les pertes. Cependant, ce ne sera presque jamais le cas en pratique si elles laissent inchangé le niveau des recettes, car il y aura des limites d'ordre pratique au montant de la compensation.

Comme les conséquences d'une réforme fiscale sont généralement complexes, étendues et souvent mal comprises, toute proposition de réforme doit être « vendue ». Il est important d'informer le public des subtilités de la fiscalité, et en particulier des effets réels souvent pervers des dépenses fiscales. Ainsi, la déductibilité des intérêts des prêts immobiliers tend à accroître la demande et donc les prix des logements, si bien que l'aide à l'accession à la propriété est en fait beaucoup plus faible que ne le laisserait supposer l'économie d'impôt réalisée. De même, on risque de mettre des espoirs exagérés dans la progressivité que permettraient d'obtenir des réformes ayant pour effet de remplacer des impôts sur les revenus du travail par des impôts sur les revenus du capital si l'on ne tient pas compte du fait que le capital est en fait détenu pour une bonne part par des caisses de retraite ou des caisses mutualistes d'assurance, dont les bénéficiaires finals ne sont pas tous fortunés.

### ***ii) Contraintes d'ordre pratique***

La réforme fiscale se heurte aussi à plusieurs obstacles d'ordre pratique. En premier lieu, des distinctions dont la signification économique est claire peuvent être

difficiles à traduire dans le code des impôts. Par exemple, les définitions du revenu de l'entreprise sont parfois rendues plus complexes par les effets de l'inflation et les problèmes que pose l'évaluation de gains en capital non réalisés. En second lieu, des dispositions constitutionnelles peuvent freiner la mise en œuvre d'une réforme et limiter sa portée. Ainsi, dans les Etats fédéraux comme dans les Etats unitaires, une part importante du total des impôts est recouvrée par les administrations des régions, des Etats ou des collectivités locales. De plus, dans de nombreux cas, un partage de l'impôt entre l'administration centrale et d'autres administrations limite les possibilités dont dispose celle-ci pour réformer sa structure fiscale.

La troisième contrainte d'ordre pratique, qui est peut-être la plus importante, est ce que l'on peut appeler la réalité arithmétique. Etant donné le niveau **moyen** souvent relativement élevé des recettes fiscales par rapport au PIB, des distorsions considérables persisteront à moins que le montant total de l'impôt ne soit réduit ; il est possible de déplacer les distorsions mais non de les supprimer<sup>8</sup>. On peut le voir dans le tableau 5 où sont indiqués les taux d'imposition qui seraient nécessaires si toutes les recettes étaient perçues au moyen d'un impôt **proportionnel unique** sur le revenu. Si ces taux apparaissent très élevés par rapport aux taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (également indiqués dans le tableau 5) ils ne le sont pas si on les compare avec le « coin fiscal » **total** sur les revenus du travail (y compris les cotisations de sécurité sociale et les impôts indirects) indiqué dans le tableau 1<sup>19</sup>.

La nature de cette contrainte apparaît évidente alors que dans beaucoup d'économies européennes, les effets défavorables qu'exerce l'imposition de la main-d'œuvre sur le marché du travail sont préoccupants. Des réductions importantes du « coin fiscal » applicables à la main-d'œuvre nécessiteraient une imposition du capital qui risquerait d'être confiscatoire dans la mesure où l'assiette de l'impôt sur les revenus du capital est beaucoup plus faible, et où les possibilités de tels transferts sont en outre limitées par la mobilité internationale du capital. A long terme, il n'est peut-être même pas possible d'imposer différemment les revenus du capital et les revenus du travail. L'argument, fondé sur des travaux de Samuelson (1961), est qu'en l'absence d'autres facteurs de production, les augmentations du prix de la main-d'œuvre, résultant par exemple des impôts sur les salaires, seront finalement répercutées sur le prix du capital, ce qui laisse inchangés les prix relatifs de ces deux facteurs de production.

### **iii) Problèmes de transition**

Une autre contrainte de la réforme fiscale peut être la nécessité de concevoir des règles de transition complexes, étant donné ses effets considérables et brusques sur la répartition des revenus et des patrimoines. Ainsi, des problèmes de report se posent lorsque des modifications du code des impôts ont une incidence sur l'imposition des revenus encaissés dans le passé qui n'ont pas encore été imposés

**Tableau 5. Taux de l'impôt sur le revenu<sup>1</sup>**

Pays	Taux uniforme théorique d'imposition globale <sup>2</sup>	Taux moyen effectif d'imposition des personnes physiques <sup>3</sup>	Taux moyen d'imposition des personnes physiques et taux des cotisations de sécurité sociale <sup>4</sup>
Etats-Unis	34.0	13.6	23.2
Japon	27.7	7.7	16.2
Allemagne	43.5	10.7	30.9
France	45.0	6.7	25.8
Royaume-Uni	40.5	12.6	20.5
Italie	37.7	11.8	28.0
Canada	32.8	13.6	18.7
Australie	31.9 <sup>5</sup>	16.6	16.6 <sup>5</sup>
Autriche	45.7	12.6*	25.5*
Belgique	40.0	15.1	28.8
Danemark	51.1	33.5	31.2
Finlande	41.2	17.3	23.5
Grèce	31.9	4.5	15.5
Pays-Bas	38.2	9.8*	29.8*
Norvège	53.9	13.3	28.0
Espagne	31.1	7.3*	23.4*
Suède	53.2	20.7*	34.5*
Suisse	32.2	13.5	23.9

1. Données de 1985, sauf celles qui sont marquées d'un astérisque.

2. Montant total des impôts divisé par la somme du produit intérieur net au coût des facteurs et des transferts de l'Etat aux particuliers (y compris les intérêts de la dette).

3. Montant total des impôts directs sur le revenu des personnes physiques divisé par leurs revenus.

4. Impôts directs sur le revenu des personnes physiques et cotisations sociales à la charge de l'employeur et du salarié, divisés par le revenu des personnes physiques.

5. Les estimations effectuées par les autorités australiennes sont un peu plus élevées ; 36.2 et 22.7 pour cent pour les première et troisième colonnes, respectivement.

Sources : OCDE.

(c'est ainsi que les gains en capital ne sont en général imposés qu'au moment de leur réalisation) ou les revenus déjà imposés dans le passé qui peuvent être imposés une seconde fois. Par ailleurs, comme les prix des actifs capitalisent les revenus futurs après impôt attendus, des variations des prix relatifs des actifs se produisent lorsque des variations de l'impôt ont une incidence différente sur les rendements des divers actifs au lieu de les affecter tous de la même manière. En particulier, la suppression des allègements fiscaux spéciaux accordés à certains secteurs (comme l'immobilier) ou à certaines catégories d'actifs pourrait aboutir à des baisses considérables des prix de ces actifs. Dans la mesure où le risque de perte qui pourrait résulter du retrait d'un allègement fiscal spécial se traduit par un taux de rendement plus élevé des actifs correspondants, il n'y a pas lieu de prévoir une compensation supplémentaire. De plus, il sera difficile d'en calculer le montant adéquat.

### C. Aspects macro-économiques et internationaux

Outre les contraintes d'ordre politique et pratique examinées ci-dessus, il est évident que la date et les modalités de la réforme fiscale sont conditionnées par des considérations macro-économiques. En premier lieu, la réforme fiscale doit prendre en compte les effets des déplacements de la charge fiscale sur l'activité globale. Même si la réforme fiscale laisse inchangé le niveau des recettes publiques encaissées au cours de chaque période, la demande globale peut être affectée par des réactions à court terme asymétriques des gagnants et des perdants. Les groupes qui se voient enlever des allègements fiscaux peuvent réagir plus rapidement (en réduisant leurs dépenses) que ceux qui bénéficient de réductions d'impôt. Les effets macro-économiques de réformes fiscales qui laissent inchangé le niveau des recettes et déplacent la charge relative des ménages vers les sociétés, comme c'est le cas pour les réformes effectuées aux États-Unis et au Canada, peuvent être importants. Comme l'investissement est généralement plus instable que la consommation, on peut s'attendre à ce que ses réactions aux augmentations du coût du capital pour le secteur des sociétés soient plus rapides que celles de la consommation à l'accroissement correspondant des revenus disponibles. De plus, il est à craindre que l'élévation du coût du capital ne se traduise par une réduction permanente de l'investissement et, par conséquent, des perspectives de croissance à long terme.

Même s'il est prévu qu'une réforme fiscale est destinée à laisser inchangées, en moyenne, les recettes publiques au cours d'une période donnée, ce ne sera pas le cas en général pour chaque année de cette période. Les caractéristiques de l'impulsion et de la contraction budgétaires résultant des variations de l'impôt peuvent être incompatibles avec les objectifs de la politique macro-économique de stabilisation menée par le gouvernement. Par exemple, une réforme dont les premiers effets sont de faire apparaître une tendance à l'excédent budgétaire peut augmenter le risque de récession si l'on prévoyait déjà un ralentissement de la conjoncture économique. En théorie, en faisant varier les dates d'application des réformes fiscales, il serait possible d'influer sur l'évolution dans le temps du déficit budgétaire et de l'activité économique. Toutefois, étant donné l'insuffisante connaissance de la dynamique de l'économie, un réglage aussi précis risque d'être difficile à mettre en œuvre. Plus généralement, l'incidence d'une réforme fiscale dépend de l'importance de la prise en compte des effets à long terme et des conséquences de ces changements dans les anticipations sur le comportement à court terme. Si cela était nécessaire, l'application progressive de ces dispositions permettrait de faire en sorte que des effets défavorables à court terme n'annulent pas les avantages attendus en longue période.

Les effets inflationnistes éventuels de la réforme fiscale sont aussi préoccupants. Une modification neutre en termes de recettes fiscales des taux des impôts indirects peut entraîner une hausse du niveau des prix si les augmentations d'impôt

sont davantage répercutées que les baisses, mais une réforme fiscale qui déplace les charges et modifie les prix relatifs ne devrait en principe avoir aucune conséquence inflationniste à long terme. En pratique, l'effet de la réforme fiscale sur l'inflation dépendra dans une large mesure des politiques monétaires et des politiques de la concurrence (et le cas échéant des politiques des revenus).

Des liaisons internationales peuvent aussi limiter la marge de manœuvre dont disposent les autorités d'un pays pour modifier leur système fiscal ou les forcer à réagir aux réformes entreprises dans d'autres pays. Des facteurs d'ordre économique et politique ainsi que les obligations qui résultent des conventions fiscales internationales rendent plus ou moins possibles les divergences du système fiscal d'un pays par rapport à ceux de ses voisins<sup>20</sup>. Des tensions peuvent se développer sur le plan économique lorsque les différences de systèmes fiscaux affectent les échanges internationaux de biens et services et les mouvements de capitaux en vue de l'investissement.

De tels effets peuvent se produire à la suite de divergence affectant l'une des principales catégories d'impôt. Des différences importantes de taux des impôts indirects entre les pays constituent une incitation à effectuer les achats dans le pays où les taux sont les plus faibles. Cela provoque des distorsions dans la structure des dépenses tout en encourageant la fraude fiscale. Les différences de taux d'imposition applicables aux différents biens et services peuvent ainsi affecter la position de l'industrie touristique (en particulier, la TVA s'applique en général aux services comme aux biens) dans les pays voisins.

Les différences internationales dans l'imposition des personnes physiques peuvent aussi poser des problèmes, bien que la mobilité internationale de la main-d'œuvre soit moindre que celle des capitaux. Des différences marquées dans les taux marginaux d'imposition peuvent inciter les personnes très qualifiées à émigrer (c'est la ((fuite des cerveaux))).

De même, les structures existantes de l'impôt sur les sociétés varient beaucoup selon les pays, en raison notamment des différences dans les régimes d'amortissement, de l'existence de crédits d'impôt pour investissement, etc. Les conséquences pratiques des modifications de l'impôt sur les sociétés seront limitées par les conventions fiscales internationales, qui s'opposent à la double imposition des bénéfices des sociétés. Pour les petits pays, cela limite l'effet incitatif d'une réduction de l'impôt sur les sociétés. Dans la mesure où les recettes qui échappent au pays d'accueil sont encaissées par les administrations fiscales étrangères, le coût effectif du capital après impôt pour les entreprises restera inchangé. D'autre part, une réduction des taux d'imposition à l'étranger peut obliger un pays à prendre des mesures similaires si, de ce fait, les investisseurs étrangers ne sont pas en mesure de demander à bénéficier, sur les impôts dus par la société-mère, d'un crédit d'impôt équivalent à la totalité des impôts versés, ou si le pays n'impose pas les revenus perçus à l'étranger par les sociétés résidentes.

En dernier lieu, les conséquences d'une réforme fiscale pour la balance des



paiements dépendront évidemment de l'équilibre entre l'épargne et l'investissement dans le pays. Si son effet net est d'encourager l'épargne ou de décourager l'investissement, les entrées nettes de capitaux seront plus faibles et la balance des paiements courants s'améliorera. Inversement, une réforme fiscale qui a pour effet d'encourager l'investissement global se traduira par des entrées de capitaux.

### III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FISCALE

La présente section contient un examen d'ensemble de certaines réformes fiscales récemment mises en œuvre ou actuellement envisagées dans les pays de l'OCDE. La réforme fiscale a généralement été entreprise au coup par coup, les différents aspects du système fiscal et les problèmes particuliers étant envisagés les uns après les autres, et même sans tenir compte des changements qui pouvaient intervenir dans d'autres secteurs. Toutefois, depuis une date récente, un certain nombre de pays tels que les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté une approche plus globale de la réforme fiscale, dont le thème principal était l'élargissement de l'assiette et la réduction des taux<sup>21</sup>. Des changements plus fondamentaux consistant notamment à déplacer (au moins en partie) l'assiette de leur impôt vers la consommation ont été adoptés dans certains pays (le Royaume-Uni en 1979, la Nouvelle-Zélande plus récemment). Bien que la réforme fiscale ait été centrée sur d'autres problèmes spécifiques, dans la plupart des pays, il existe des domaines importants qui n'ont fait l'objet d'aucun examen.

#### A. Réforme de la fiscalité directe

Ces réformes consistent à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques comme de l'impôt sur les sociétés, en réduisant le niveau et la dispersion des taux d'imposition et en « rétrécissant l'échelle des taux » pour les impôts sur le revenu des personnes physiques. Dans certains cas, ces réformes ont aussi consisté à intégrer les impôts sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur les sociétés. L'importance relative de ces objectifs varie selon les pays et les circonstances. Les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Danemark ont déjà apporté des changements notables à leurs impôts sur le revenu tandis qu'un certain nombre d'autres pays (comme l'Autriche, l'Allemagne, le Japon et la Suède) examinent actuellement d'importants projets de réforme.

##### *j) L'impôt sur le revenu des personnes physiques*

L'adoption d'une assiette globale de l'impôt sur le revenu, incluant les revenus acquis et réalisés, est utile pour l'analyse mais pose de sérieux problèmes pratiques.

Néanmoins, l'assiette des systèmes d'imposition de revenu des personnes physiques existants permet d'importantes «fuites» et il existe d'importantes possibilités d'élargissement de cette assiette, soit par réduction du montant *du revenu exonéré*, soit par la suppression des *sommes déduites du revenu* dans le calcul du revenu imposable.

### **Réduction des exonérations**

Les avantages accessoires, qui sont souvent exonérés en totalité ou en partie, sont de plus en plus utilisés comme une forme de rémunération dans de nombreux pays, ce qui constitue dans une certaine mesure une réponse à l'élévation des taux marginaux d'imposition sur les revenus encaissés. Beaucoup de pays pourraient élargir l'assiette de l'impôt en incluant une part plus importante de ces avantages dans le revenu imposable. C'est ainsi que, dans certains pays, les prêts hypothécaires bonifiés ou les réductions accordées sur les prix de biens et services produits par l'employeur ne sont toujours pas imposés. En **1981**, par exemple, le gouvernement canadien s'est orienté vers l'inclusion de la plupart des avantages exemptés dans le revenu imposable de manière à financer en partie les réductions importantes des taux marginaux d'imposition applicables aux revenus élevés, et des mesures comparables ont été prises en Finlande. Toutefois, ces réformes sont souvent difficiles à mettre en œuvre, comme le montre l'expérience récente des Etats-Unis où des pressions politiques ont empêché l'incorporation dans le revenu imposable des assurances maladie et assurances-vie à la charge de l'employeur, ainsi que des contributions patronales à des systèmes de retraites. Une autre méthode, qui consiste à imposer les avantages accessoires au niveau de l'entreprise, et au taux de l'impôt sur les sociétés, est en vigueur en Nouvelle-Zélande depuis **1984** et en Australie depuis **1986**.

Il existe aussi des exonérations des revenus du capital. Par exemple, le revenu imputé ou les gains en capital sur les logements occupés par leur propriétaire (voir ci-dessous) et autres gains en capital sont assez souvent exclus du revenu imposable. En fait, dans certains pays (comme le Japon) une part importante des revenus du capital est explicitement exonérée d'impôt ou imposée à un taux plus faible que les revenus ordinaires. Toutefois, à la suite des récentes réformes du système fiscal japonais, la majeure partie des revenus des intérêts est soumise à l'impôt à un taux qui est généralement le même que pour les autres revenus.

Un impôt global sur le revenu devrait inclure dans son assiette les augmentations ou diminutions *réelles* de la valeur des actifs du contribuable établis sur la base du fait générateur. Toutefois, en pratique, seuls les gains en capital *réalisés* sont imposés et, dans de nombreux pays, ils sont même exonérés en partie ou en totalité. Cette exonération est généralement justifiée de trois manières : le fait que les gains en capital nominaux ont une importante composante inflationniste, le

caractère irrégulier des gains réalisés et la nécessité d'encourager la prise de risque. Toutefois, l'ajustement en fonction de l'inflation peut être opéré directement par l'indexation du prix d'un actif en fonction des augmentations de sa valeur due à l'inflation et il serait possible d'atténuer le problème posé par l'application d'un impôt progressif à des gains en capital épisodiques en autorisant l'étalement de revenus sur plusieurs années. Les distorsions et possibilités d'évasion fiscale dues à l'exonération des gains en capital sans que d'autres formes de revenu du capital soient exonérées sont peut-être plus importantes que l'incitation accrue à la prise de risque qui pourrait résulter de cette exonération partielle des revenus du capital.

Les modifications de l'imposition des gains en capital ont tenu une place prépondérante dans les débats sur la réforme fiscale. C'est ainsi qu'en Australie, les gains réels en capital portant sur des actifs détenus pendant plus de douze mois sont actuellement imposés comme un revenu, qui peut être étalé sur cinq ans, tandis que les gains nominaux réalisés sur des périodes plus courtes restent imposés sans ajustement en fonction de l'inflation. Aux Etats-Unis, les propositions initiales de réforme de l'Administration prévoyaient l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les revenus du capital, tout en maintenant le taux préférentiel (réduit) applicable aux gains en capital. Le Tax Reform Act de 1986 a cependant relevé les taux d'imposition applicables aux gains en capital et n'a prévu aucune indexation en fonction de l'inflation en ce qui concerne les revenus du capital.

D'autres brèches importantes réduisant l'assiette de l'impôt sur le revenu dans un certain nombre de pays sont constituées par les indemnités de chômage, retraites et autres transferts, ainsi que par les revenus en nature accordés par les administrations. Bien que beaucoup de prestations particulières accordées par l'Etat soient subordonnées à certaines conditions de ressources, la valeur totale des prestations reçues peut faire passer leurs bénéficiaires au-dessus du seuil d'imposition des revenus. S'il est possible de trouver des méthodes suffisamment commodes pour déterminer leur valeur, ces prestations devraient être incluses dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Ainsi, aux Etats-Unis, les indemnités de chômage se trouvent pour la première fois soumises à l'impôt à la suite de la réforme.

### ***L'élimination des déductions***

L'écart entre le revenu effectif et le revenu imposable des personnes physiques résulte pour une bonne part des déductions fondées sur des *utilisations* spécifiques du revenu bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel. Une réforme ayant pour effet d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu suppose la suppression d'un grand nombre de ces déductions, de manière à permettre une réduction importante des taux, et presque tous les pays qui entreprennent des réformes ont examiné avec soin les déductions et les crédits d'impôt existants.

La plupart des systèmes d'impôt sur les revenus autorisent des déductions au titre des frais professionnels. Bien que l'exclusion de ces frais de l'assiette de l'impôt

se justifie, il est souvent difficile de distinguer les dépenses nécessaires de celles qui ont un caractère plus discrétionnaire. De plus, dans certains pays comme la France, la possibilité dont bénéficient certaines professions d'effectuer d'importantes déductions au titre de leurs frais professionnels sans avoir à fournir des justificatifs a une incidence importante sur les recettes publiques. Un certain nombre de réformes récentes de l'impôt sur le revenu ont limité de manière explicite le montant des déductions qui peuvent être accordées. Ainsi, la réforme entreprise aux Etats-Unis n'accorde des déductions au titre de divers frais professionnels qu'au-delà d'un plancher déterminé (2 pour cent du revenu brut ajusté). L'Australie exige désormais des pièces justificatives en ce qui concerne les frais professionnels, notamment pour les dépenses d'usage d'un véhicule automobile et les frais de déplacement. De nombreux pays cherchent aussi à limiter les frais de représentation, qui donnent lieu à de nombreux abus. Cependant, la possibilité dont disposent ceux qui travaillent à leur propre compte de majorer artificiellement leurs dépenses et de réduire leurs impôts continue à poser un problème dans la plupart des pays.

La déduction des charges d'intérêt pose un problème majeur dans la mesure où elle aboutit à une érosion de l'assiette de l'impôt et crée des distorsions. Les intérêts versés au titre d'emprunts contractés sont des dépenses dont la déduction est justifiée lorsque les fonds correspondants sont utilisés pour générer un revenu imposable. Cependant, la plupart des pays autorisent certaines déductions au titre des charges d'intérêts des prêts contractés pour l'accession à la propriété du logement, même si le revenu correspondant n'est que partiellement imposé ou ne l'est pas du tout. (Le régime fiscal applicable au logement est examiné plus en détail ci-dessous.) La déductibilité des intérêts des crédits à la consommation entraîne évidemment des distorsions en faveur de la consommation courante, ce qui aggrave encore le problème que pose l'imposition des revenus du capital. Le souci d'encourager la formation de capital a amené certains gouvernements à réformer le régime fiscal des emprunts autres que ceux destinés à l'acquisition de logements. Les Etats-Unis, l'Irlande et le Danemark ont récemment réduit les possibilités de déduction des intérêts des emprunts des particuliers autres que ceux concernant l'achat et l'amélioration de la résidence principale.

Dans certains pays, une déduction importante prend la forme de l'exonération d'une partie des revenus épargnés en vue de la retraite sous forme de cotisations à des plans d'épargne retraite ou à des systèmes individuels de retraite, qui se combinent avec l'application d'un régime favorable aux revenus des placements effectués dans le cadre de ces plans. Certains pays, tels que les Etats-Unis et le Japon, ont cherché à atténuer le rétrécissement de l'assiette de l'impôt qui résulte de ces déductions. Ces déductions ont par contre été accrues dans d'autres pays comme la France où des plans d'épargne-retraite bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel ont été créés, et le Canada, où les avantages fiscaux accordés dans le cadre du plan d'épargne retraite ont fait l'objet d'une extension considérable.

Enfin, il faut noter que la réduction des taux marginaux d'imposition, qui

constitue presque partout l'objectif le plus important de la réforme fiscale, est aussi un important complément de toute réforme ayant pour objet d'élargir l'assiette de l'impôt, puisqu'il réduit fortement la valeur des déductions ou exemptions fiscales qui peuvent subsister. Dans de nombreux pays, les réductions des taux marginaux ont surtout porté sur les taux les plus élevés, ce qui a eu pour effet d'atténuer la progressivité du barème d'imposition. Le tableau 6 indique les réductions récentes des taux marginaux d'imposition les plus élevés.

**Tableau 6. Réformes récentes et propositions de réformes des systèmes d'imposition sur le revenu des personnes physiques**

	Imposition globale	Impôt sur le revenu		
	Taux marginaux d'imposition pour un salarié moyen dans le système fiscal actuel <sup>1</sup>	Taux marginal maximal <sup>2</sup>		
		Antérieur	Actuel	Proposé
Australie	47.3	60.0	55.0	49.0
Autriche	54.5		62.0	
Belgique	63.2		86.7	
Canada	34.1	63.6	52.0	44.4
Danemark	62.4	73.0	68.0	
Finlande	53.2		68.5	
France	51.2	65.0	58.0	50.0
Allemagne	62.7		56.0	53.0
Grèce	40.1	60.0	63.0	
Islande	n.a.		55.6	
Irlande	60.4	65.0	58.0	
Italie	57.8	76.0	62.0	56.0
Japon	31.9		88.0	65.0
Luxembourg	53.6	57.0	56.0	
Pays-Bas	61.9		72.0	
Nouvelle-Zélande	30.0	66.0	48.0	
Norvège	60.1	71.0	56.0	
Portugal	35.9	84.4	68.8	
Espagne	52.8	68.5	66.0	
Suède	62.0	87.7	77.4	
Suisse	39.4		45.8	
Turquie	n.a.	78.0	50.0	
Royaume-Uni	43.9	83.0	60.0	
Etats-Unis	40.9	75.0	38.0	

1. Taux marginal d'imposition maximale applicable en 1986 à un célibataire à revenu moyen estimé en tenant compte des impôts directs versés à tous les niveaux d'administration, des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs et des salariés, et des allègements fiscaux applicables. La principale source de données est le rapport de l'OCDE de 1986 intitulé *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1981-1985*.

2. Taux effectif global (à l'exclusion des cotisations de sécurité sociale) mais tenant compte de la déductibilité des impôts versés à des niveaux d'administration inférieurs.

Il est toutefois intéressant de noter, en ce qui concerne ces réformes, que dans de nombreux cas, une partie seulement de la réduction des taux a été obtenue au moyen de l'élargissement de l'assiette de l'impôt. La **charge totale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques** a été réduite aux Etats-Unis par un transfert de la charge sur l'impôt sur les sociétés, en Australie et en Nouvelle-Zélande par une réduction du montant total des impôts à verser (et par des transferts partiels sur l'impôt indirect), au Canada par l'abandon de certaines des mesures d'élargissement de l'assiette qui constituaient à l'origine la contrepartie de la réduction des taux marginaux intervenus en 1981, et au Royaume-Uni et au Japon (selon les propositions actuelles) par un recours accru aux impôts indirects.

### *ii) L'impôt sur les bénéfices des sociétés*

La très forte dispersion des taux marginaux effectifs d'imposition applicables aux revenus des investissements nouveaux dans de nombreux pays reflète, dans une large mesure, le régime fiscal des amortissements ainsi que le régime préférentiel applicable à des activités, des secteurs ou des régions spécifiques. Il est difficile de faire correspondre l'amortissement réel au revenu réel correspondant, mais les lacunes des systèmes existants sont souvent dues au recours à des procédures *ad hoc* plutôt qu'à des procédures automatiques pour la prise en compte de l'inflation.

Dans de nombreux pays, l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés implique des modifications du régime applicable aux coûts en capital. Les Etats-Unis et (dans une large mesure) le Canada ont récemment supprimé les crédits d'impôt pour investissement et modifié leur barème d'amortissement afin de les rapprocher des estimations des taux d'amortissement économique effectifs. Le Royaume-Uni a aussi modifié son système d'impôt sur les sociétés en 1984, en supprimant l'amortissement à 100 pour cent dès la première année qui était accordé aux investissements en machines et équipements et l'amortissement à 75 pour cent accordé aux bâtiments. La France a supprimé son système d'amortissement accéléré en 1982 et l'Australie a supprimé son système d'abattement pour investissement (en maintenant cependant l'amortissement accéléré) en 1985. Toutefois, près de la moitié des pays de l'OCDE appliquent encore des crédits d'impôt ou des abattements pour amortissement.

Ces modifications de l'assiette de l'impôt ont permis des réductions des taux dans certains pays. Le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené au Royaume-Uni de 52 pour cent à 35 pour cent, aux Etats-Unis de 46 pour cent à 34 pour cent, et au Canada de 46 pour cent à 28 pour cent. Les taux statutaires de l'impôt sur les sociétés ont été ou seront réduits dans de nombreux pays de l'OCDE. Si l'effet à long terme de ces mesures est difficile à évaluer, il est admis en général que, dans les pays où les taux marginaux effectifs d'imposition applicables aux différents actifs ont fait

l'objet d'une forte uniformisation, il est possible de réaliser des gains d'efficacité considérables, bien que le taux moyen d'imposition soit plus élevé.

### ***iii) Intégration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés***

L'intégration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés constitue dans certains pays un élément important de la réforme fiscale. Une intégration complète mettrait fin à toutes les distorsions d'origine fiscale qui défavorisent certaines formes d'organisation des sociétés et le financement sur fonds propres, et favorisent la non-distribution de bénéfices. Il serait possible d'y parvenir par l'abolition de l'impôt sur les sociétés, tous les accroissements de richesse (qu'ils soient ou non réalisés) provenant des sociétés étant imposés au niveau des personnes physiques. Une autre méthode pourrait consister à accorder aux actionnaires un crédit d'impôt intégral sur tous leurs revenus au titre des impôts versés au niveau de la société. Cette méthode aurait pour effet d'imposer les revenus tirés des bénéfices de l'entreprise lors de la distribution, alors que tout revenu additionnel prenant la forme de gains en capital serait imposé au moment de sa réalisation, des crédits d'impôts étant accordés en compensation. (Une méthode plus simple, bien que moins précise, consiste à ne pas imposer les gains en capital portant sur des actions).

Peu sont les pays qui, comme l'Allemagne et l'Australie, appliquent un système proche de l'intégration totale des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés. Cette réticence des autorités publiques s'explique principalement par une crainte des difficultés administratives, des pertes de recettes et des répercussions internationales qui en résulteraient. Beaucoup de pays allègent au moins en partie la double imposition des dividendes ou se proposent de le faire, soit au niveau de la société, soit par l'octroi d'un crédit d'impôt aux actionnaires au titre de l'impôt déjà versé sur les dividendes distribués. Les dispositions existantes présentent cependant des inconvénients, puisqu'elles imposent assez lourdement les bénéfices non distribués, exonèrent les dividendes versés à des actionnaires étrangers et font peser sur certaines personnes physiques ou morales nationales exonérées d'impôt une charge fiscale<sup>22</sup>. L'importance actuelle de l'intégration dans les pays de l'OCDE est récapitulée dans le tableau 7.

## **B. Réforme de la fiscalité indirecte**

La réforme des impôts indirects a généralement consisté soit à modifier leur dosage (en particulier par un recours accru à des impôts sur la consommation reposant sur une large assiette, tels que la TVA) soit à élargir leur assiette et à rationaliser les structures de taux de manière à réduire les distorsions. En outre, un certain nombre de pays se sont orientés vers un accroissement de l'importance relative des impôts indirects<sup>23</sup>.





importante du montant total des impôts applicables aux biens et services alors que dans d'autres (Japon, Royaume-Uni, Australie et Irlande) les impôts portant sur des produits spécifiques sont beaucoup plus importants.

Un impôt général sur la consommation est préférable, dans la mesure où une imposition différenciée provoque des distorsions dans les structures de la consommation. En pratique, même les impôts qui sont considérés comme généraux peuvent avoir une assiette relativement étroite et par conséquent affecter les structures de la demande. Au Royaume-Uni la TVA ne s'applique qu'à un peu plus de la moitié de la consommation finale, surtout à cause de l'exclusion de certains produits pour des motifs tenant à la redistribution des revenus (en particulier en ce qui concerne les produits alimentaires et les combustibles) mais aussi à cause de difficultés pratiques (en particulier les services financiers et les logements occupés par leurs propriétaires ainsi que la construction)<sup>24</sup>. Aux Etats-Unis, dans la plupart des Etats, l'impôt sur les ventes au détail ne s'applique pas à l'autoconsommation de services et de produits alimentaires.

Le choix entre un impôt général sur la consommation perçu à un seul stade et un impôt perçu à plusieurs stades a été assez controversé<sup>25</sup>. Il est admis dans l'ensemble qu'un impôt perçu à un seul stade devrait être prélevé de préférence sur les ventes au détail, qui, par l'inclusion des services et de la valeur ajoutée au niveau des détaillants, constitue la base la plus large et permet donc d'appliquer le taux le plus faible. L'imposition au niveau de la production ou de la vente en gros pose des problèmes majeurs liés à la dispersion des taux d'imposition effectifs et à l'évasion fiscale ou aux pertes de recettes dues à la répercussion des coûts tout au long de la chaîne de production et de distribution. En fait, les effets économiques d'une taxe sur la valeur ajoutée et d'un impôt sur les ventes au détail sont très comparables puisque ces deux impôts s'appliquent à la consommation intérieure et leur produit total, ainsi que leur incidence, devraient être identiques pour un champ d'application et des taux équivalents. La TVA permet d'exonérer plus facilement les moyens de production des entreprises et les exportations et offre moins de possibilités de fraude. Certes, un impôt sur les ventes au détail ayant le même champ d'application et la même assiette que la TVA pourrait traiter de la même manière les moyens de production des entreprises et les exportations, mais en pratique, les dépenses de consommation sont souvent davantage exonérées dans le cadre d'un système d'impôt sur les ventes au détail que dans le cadre d'un système de TVA et l'impôt sur les ventes au détail ne permet pas une exonération effective des dépenses d'équipement et autres dépenses des entreprises.

Les principaux arguments à l'encontre de la TVA sont qu'elle implique des coûts de gestion et des coûts d'application par le contribuable plus élevés. Les coûts de gestion sont relativement élevés parce que les entreprises sont concernées à tous les stades de la production et non pas seulement au stade final<sup>26</sup> et parce qu'il est nécessaire de vérifier les demandes de récupération et de contrôler les factures. En fait, les frais de gestion d'une TVA comportent un élément fixe important et, par

conséquent, on soutient souvent qu'un tel impôt ne devrait pas être prélevé à des taux très inférieurs à 10 pour cent. L'application massive d'une imposition au taux zéro et d'exonérations, comme c'est le cas au Royaume-Uni, pourrait majorer sensiblement les coûts de TVA. Les coûts d'application de l'impôt peuvent aussi être importants, en particulier pour les petites entreprises, et c'est pourquoi elles sont en général exonérées de la TVA. Toutefois, comme le fait remarquer la Nouvelle-Zélande (1985b), les obligations en matière de tenue de comptabilité ne sont sans doute pas plus lourdes que ce qu'exigerait de toute manière une gestion prudente. De telles considérations peuvent être importantes, comme aux Etats-Unis **et** en Australie, **où les** arguments invoqués contre l'adoption d'un système de TVA ont été les coûts de sa mise en place et les délais nécessaires. En Europe, la nécessité d'améliorer les systèmes existants d'imposition à plusieurs stades et les avantages d'une harmonisation de la fiscalité au sein de la Communauté européenne ont joué en faveur de l'adoption d'un tel système.

La TVA est généralement incorporée dans le prix de vente au détail, de sorte que le montant de l'impôt est relativement imperceptible, alors que l'impôt sur les ventes au détail s'ajoute en général au prix de vente. Cette différence n'est cependant pas inhérente aux systèmes eux-mêmes. La question de savoir si la transparence est plus avantageuse que l'absence de transparence dans ce domaine ne peut être résolue qu'en fonction de critères non-économiques. Si, en 1984, le Département du Trésor a rejeté l'instauration d'un système de TVA aux Etats-Unis, c'est parce qu'il craignait que son caractère imperceptible ne rende trop facile un relèvement des impôts et par conséquent des dépenses publiques.

Comme le montre le tableau 8, tous les pays de l'OCDE à l'exception du Japon et de l'Australie, appliquent désormais sous une forme ou sous une autre, un impôt général sur la consommation. Au cours des dernières années, la Turquie, le Portugal, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et la Grèce ont tous adopté la TVA.

## ***ii) Elargissement de l'assiette et rationalisation du barème de l'impôt***

Bien qu'un taux uniforme de l'impôt indirect soit probablement préférable, les systèmes en vigueur dans les pays de l'OCDE comportent des taux multiples et de larges exonérations, comme l'indique le tableau 8. Le taux normal de la TVA varie entre 10 et 25 pour cent alors que dans les pays qui appliquent un impôt sur les ventes au détail, les taux sont généralement un peu plus faibles. La plupart des pays appliquent un taux spécial aux produits de luxe (supérieur à 30 pour cent) et/ou une gamme de taux préférentiels).

Les objectifs de redistribution des revenus sont la raison la plus importante de cette dispersion des taux, les taux réduits étant applicables aux produits « de première nécessité », qui représentent une part proportionnellement plus importante de la consommation des titulaires de faibles revenus, tandis que des taux élevés s'appliquent aux articles « de luxe » consommés davantage par les titulaires de

**Tableau 8. Impôts généraux sur la consommation dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**

Système	Nombre de taux <sup>3</sup>	Taux (en pourcentage)				Principales exonérations et taux préférentiels <sup>2</sup>		
		Taux normal	Taux majoré	Taux réduit	Moyenne <sup>4</sup>	Produits alimentaires de base	Produits pharmaceutiques	
Australie	Impôt sur les ventes en gros	3	20.0	30.0	10.0	17.2	Oui	Oui
Autriche	TVA	3	20.0	32.0	10.0	31.0	10.0	10.0
Belgique	TVA	6	19.0	33.0	1.0	19.8	6.0	6.0, 19.0
Canada	Impôt sur les ventes multistades <sup>5</sup>	1	12.0	—	—	18.7	Oui	Oui, 12.0
Danemark	TVA	1	22.0	—	—	42.4	22.0	22.0
Finlande	TVA <sup>6</sup>	1	16.0	—	—	33.8	Oui	Oui
France	N A	4	18.6	33.3	5.5	24.6	5.5	7.0
Allemagne	N A	2	14.0	—	7.0	20.8	7.0	
Grèce	TVA	3	18.0	36.0	9.0	28.1		
Islande	Impôt sur les ventes au détail	1	25.0	—	—	n.c.	Oui	25.0
Irlande	TVA	3	25.0	—	0.0	36.1	0.0	0, 25.0
Italie	N A	4	18.0	38.0	2.0	19.0	2.0	18.0
Japon	—	—	—	—	—	6.4	Oui	Oui
Luxembourg	TVA	3	10.0	—	2.0	21.3		
Pays-Bas	TVA	2	20.0	—	6.0	21.4	6.0	6.0
Nouvelle-Zélande	TVA	1	10.0	—	—	16.0	10.0	10.0
Norvège	TVA	1	20.0	—	—	53.2	20.0	20.0
Portugal	TVA	3	16.0	30.0	8.0	24.0	Oui	
Espagne	TVA	3	12.0	33.0	6.0	12.1	6.0	6.0
Suède	TVA	2	23.5	—	12.9	31.6	23.5	
Suisse	Impôt sur les ventes au détail <sup>7</sup>	1	6.2	—	—	6.1	Oui	
Turquie	N A	4	12.0	—	0.0	6.9	0.0	5.0
Royaume-Uni	TVA	—	15.0	—	0.0	22.3	0.0	oui
Etats-Unis	— <sup>8</sup>	—	—	—	—	7.6	Oui	Oui

1. En janvier 1987.

2. Oui indique l'exonération ; les chiffres indiquent les taux. Les exonérations concernant les services s'appliquent généralement aux loyers, aux opérations bancaires et aux mutations. Des taux préférentiels s'appliquent parfois aussi à l'électricité et au gaz, au transport de personnes et aux assurances.

3. Nombre de taux applicables aux différentes catégories de biens et services, y compris le taux zéro lorsqu'il existe.

4. Taux moyen implicite d'imposition de la consommation (englobant à la fois les impôts généraux et les impôts spécifiques) par rapport à la consommation privée (données de 1984).

5. En outre, toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, appliquent un impôt sur les ventes au détail à des taux qui varient entre 4 et 12 pour cent.

6. En Finlande, la TVA s'applique uniquement à certains produits, ainsi qu'aux hôtels et restaurants.

7. En Suisse, 80 pour cent des impôts généraux sur la consommation sont collectés au stade du détail à un taux de 6.2 pour cent. Il existe aussi un impôt sur les ventes en gros qui s'applique au taux de 9.3 pour cent à certains produits.

8. Aux États-Unis, il n'existe pas d'impôt général sur la consommation au niveau fédéral ; toutefois, 45 États appliquent des impôts sur les ventes au détail à des taux qui varient entre 4.25 et 8.25 pour cent.

revenus élevés. La différenciation des taux d'imposition peut parfois être justifiée par d'autres raisons, telles que la correction des effets externes, tandis que certaines exclusions de l'assiette de l'impôt s'expliquent par des considérations techniques (telles que la difficulté d'imposer les services financiers et le logement).

Bien qu'il ne soit guère établi que les systèmes de TVA permettent effectivement d'assurer une **progressivité**<sup>27</sup>, les progrès réalisés dans la rationalisation des structures des taux des impôts indirects ont été limités. Seuls la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Finlande et la Norvège appliquent un taux unique de TVA (sous réserve d'exceptions mineures dans le cas de la Norvège et de l'étroitesse de l'assiette dans celui de la Finlande). La moitié des pays qui appliquent la TVA utilisent trois taux ou plus (si l'on fait abstraction de quelques exceptions mineures) ; la France et l'Italie en utilisent quatre et la Belgique six. Les modifications des systèmes d'impôt indirect intervenues au fil des années ont surtout consisté à relever les taux de TVA et à opérer des transferts de biens et services entre les différentes catégories de taux (ce qui constitue un coût administratif inévitable d'un système à taux multiples, qui est parfois présenté comme permettant de supprimer des anomalies).

### ***iii) Le recours accru aux impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales***

Il est possible d'abaisser les taux des impôts sur le revenu des personnes physiques en ayant davantage recours aux impôts indirects. Dans certains pays, cette évolution s'explique aussi par un certain nombre d'autres considérations : l'incapacité de trouver des moyens politiquement praticables d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, le désir de réduire la fraude et l'évasion fiscale<sup>28</sup> ; et enfin le fait que beaucoup d'impôts indirects sont souvent moins perceptibles et présentent donc beaucoup d'attrait d'un point de vue politique. Pour les pays qui ont adhéré à la Communauté Européenne, l'obligation d'adopter la TVA également constitué un facteur explicatif.

Le recours accru aux impôts sur la consommation et les mesures tendant à abandonner les structures de taux multiples s'explique aussi pour une bonne part par des considérations relatives à la redistribution des revenus. C'est pourquoi les modifications importantes du système d'impôt indirect se sont souvent accompagnées de mesures explicites visant à compenser leurs effets défavorables sur les familles les plus modestes (comme en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande). Ces mesures peuvent comporter des modifications de l'impôt sur le revenu ou du système de **transfert**<sup>29</sup>, ou une indemnisation sans affectation déterminée (comme un crédit d'impôt global remboursable destiné à compenser les augmentations de prix pour un niveau de consommation donné) bien que ces mesures elles-mêmes puissent avoir des effets peu souhaitables (par exemple une complexité accrue de la fiscalité).

Un certain nombre de préoccupations ont limité les mesures destinées à accroître la part des impôts indirects. Le Trésor des Etats-Unis (Etats-Unis, 1984) a soutenu qu'une réforme de l'impôt sur le revenu était préférable à l'instauration d'une taxe fédérale sur les ventes. Une telle taxe a été considérée comme trop coûteuse pour remplacer partiellement l'impôt sur le revenu et comme trop régressive pour le remplacer totalement. On a craint aussi qu'un impôt indirect ne soit trop efficace pour procurer des recettes et par conséquent ne facilite la croissance du secteur public et les Etats se sont inquiétés de l'intrusion du gouvernement fédéral dans ce qui constitue pour un grand nombre d'entre eux une source essentielle de recettes. Au Japon, l'opposition du public à l'instauration de la TVA s'explique pour une bonne part par les craintes que suscitait son efficacité comme moyen de réduire la fraude fiscale des petites entreprises.

### **C. Réformes spécifiques et problèmes non résolus**

Outre les modifications fondamentales apportées aux impôts sur le revenu et aux impôts indirects, la réforme a porté dans certains pays sur des questions plus spécifiques comme les cotisations de sécurité sociale et le problème du choix entre l'imposition de la famille et l'imposition individuelle. Par contre, certains aspects particulièrement sensibles ou délicats de la fiscalité n'ont pas été abordés, bien qu'ils risquent de provoquer des distorsions considérables. On examinera ces problèmes dans la présente sous-section.

#### ***i) Les cotisations de sécurité sociale***

Dans de nombreux pays, les systèmes de sécurité sociale devront faire face à des problèmes importants au cours des années à venir du fait du vieillissement de la population<sup>30</sup>. Dans la mesure où leur part s'accroît dans le total des recettes publiques, les cotisations sociales posent un certain nombre de problèmes. En premier lieu et surtout, les taux déjà élevés des cotisations ont accru le « coin fiscal » sur la main-d'œuvre avec les conséquences que l'on a déjà examinées sur l'efficacité économique. En deuxième lieu, le plafonnement du revenu soumis à ces cotisations a provoqué des anomalies dans les structures des taux marginaux effectifs d'imposition dans de nombreux pays. En troisième lieu, la part croissante des cotisations à la charge des employeurs a eu pour effet de dissimuler de plus en plus le coût réel du système de sécurité sociale à ceux qui en bénéficient et à ceux qui assurent son financement (dans l'hypothèse où ces impôts sont supportés en définitive par les salariés).

Ces problèmes ont attiré l'attention de certains gouvernements. Aux Pays-Bas (Pays-Bas, 1986), la Commission Oort a proposé que les cotisations de sécurité sociale soient totalement intégrées dans le système d'imposition des salaires et des revenus, ce qui suppose une extension de son assiette à tous les revenus. Le

gouvernement du Royaume-Uni (Royaume-Uni, 1986) a examiné une proposition similaire dans le récent Livre Vert sur la fiscalité, mais il a conclu que les avantages d'un tel système risquaient de ne pas en compenser les coûts. Il a toutefois supprimé en 1985 le plafond applicable aux cotisations à la charge des employeurs. Le problème du manque de transparence a aussi été abordé par la Commission Oort, qui a recommandé la suppression des cotisations à la charge des entreprises en tant que telles et leur compensation par une augmentation équivalente des salaires et des cotisations à la charge des salariés. Une telle réforme n'aurait pas d'incidence sur la situation financière des sociétés ou des particuliers mais elle mettrait en évidence le coût effectif des régimes sociaux.

### ***ii) Le choix entre l'imposition de la famille et l'imposition individuelle***

Le choix de l'unité d'imposition est souvent motivé par des préoccupations d'ordre social plutôt que par des considérations relatives à l'allocation des ressources. La moitié environ des pays Membres de l'OCDE appliquent des systèmes d'imposition individuelle et l'autre moitié appliquent des systèmes d'imposition conjointe mais la distinction n'est pas toujours très tranchée en raison des options offertes aux contribuables. Depuis le début des années 70, sept pays ont adopté un système d'imposition individuelle et deux autres ont institué une possibilité d'option. Plus récemment, le Royaume-Uni (Royaume-Uni, 1986) a proposé la création d'un système d'abattements transférables destinés à traiter les hommes et les femmes sur un pied d'égalité et à mettre fin au risque de pénalisation du mariage par la fiscalité. Comme l'ont fait observer Symons et Walker (1986), cette proposition dissuaderait fortement les femmes mariées d'entrer dans la vie active. Bien que des inquiétudes quant à la pénalisation du mariage aient aussi été émises aux Etats-Unis, la récente réforme fiscale a aboli la déduction qui s'applique lorsqu'il y a deux titulaires de revenus du travail, mesure qui était justifiée par la mauvaise conception de cette déduction et par la diminution de l'impôt applicable aux personnes mariées découlant de la réduction de la progressivité du barème de l'impôt<sup>31</sup>. Au Japon, les propositions de réforme fiscale modifient le mécanisme d'allègement au profit du conjoint en remplaçant ce qui correspond à une pénalisation effective de caractère forfaitaire de l'activité professionnelle des femmes mariées par un impôt progressif.

### ***iii) Le régime fiscal du logement***

La plupart des pays de l'OCDE appliquent des politiques fiscales dont l'objectif affiché est de favoriser la propriété du logement. Toutefois, il y a lieu de penser que le réexamen de ces politiques, mises en œuvre par le biais du système d'imposition, qui a eu lieu dans le cadre des réformes fiscales entreprises jusqu'à présent, n'a pas été effectué de façon satisfaisante. De plus, dans de nombreux cas, l'incidence de ces dispositions sur l'accès à la propriété du logement est au mieux incertaine et peut

comporter des effets pervers (les avantages fiscaux se trouvant capitalisés dans le prix des logements) et elles peuvent réduire sensiblement la progressivité du système fiscal. Par ailleurs, ces politiques ont des coûts très élevés pour les recettes publiques. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, le coût de la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires contractés en vue de l'accès à la propriété du logement, qui s'élevait à environ **31** milliards de dollars en **1986**, se maintiendra à un niveau proche de 20 milliards de dollars en **1988** lorsque la mise en place des taux d'imposition réduits sera achevée (Etats-Unis, **1987**).

Parmi les pays de l'OCDE, seuls le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Turquie n'appliquent ni déduction fiscale, ni crédit d'impôt au titre des charges d'intérêts des prêts contractés pour l'accès à la propriété du logement. Dans dix pays (Etats-Unis, Espagne, Suisse, Portugal, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Grèce, Norvège et Suède) les déductions fiscales sont illimitées, tandis que dans d'autres (Royaume-Uni, Italie et Finlande), elles sont soumises à des plafonds relativement élevés. Les plafonds applicables aux intérêts versés ont été portés à **30 000** livres sterling en **1983** au Royaume-Uni et à 25 000 markkaa (d'intérêts) en Finlande en **1986**. Le régime fiscal favorable du logement prend aussi la forme soit d'une déductibilité partielle (Belgique, Luxembourg), soit de crédits d'impôt (Japon, France et, effectivement, Irlande). Les déductions au titre du coût d'achat d'un actif seraient légitimes si les revenus produits par cet actif (y compris les gains en capital réels) étaient imposés. Cependant, dans certains pays ce n'est pas le cas, même lorsque la charge des intérêts est intégralement déductible (comme aux Etats-Unis et en Autriche) ou déductible dans la limite d'un plafond élevé (comme au Royaume-Uni). Même lorsque le revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires est imposé, la méthode de calcul est généralement telle que le niveau de revenu soumis à l'impôt est bien inférieur à la valeur locative du marché, situation qui, lorsqu'elle se combine avec la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires, constitue une forte incitation à investir dans le logement. Par exemple, au Danemark, le revenu annuel imputé est de 2<sup>1/2</sup> pour cent, et en Suède, il est de 2 pour cent d'un montant déterminé à la suite d'une évaluation, montant qui est lui-même inférieur au prix du marché.

#### **iv) Inflation et indexation**

Les interactions entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'inflation n'ont guère retenu l'attention lors des grandes réformes fiscales entreprises récemment, ce qui s'explique en partie par le ralentissement de l'inflation. Ces interactions posent des problèmes, tels que l'alourdissement automatique de la fiscalité ((fiscal drag)) et la réduction de la valeur réelle des abattements fiscaux, à mesure que l'inflation fait passer les contribuables dont les revenus réels restent inchangés dans les tranches supérieures d'une structure fiscale progressive par rapport au revenu nominal. Ce processus a généralement pour effet

d'accroître les recettes fiscales totales et (jusqu'à un certain point) la progressivité du système fiscal. Beaucoup d'observateurs soutiennent que ce freinage fiscal, en augmentant les impôts de manière imperceptibles (c'est-à-dire sans que des hausses de taux ne soient annoncées), a contribué à la croissance du secteur public au cours des années 70. L'indexation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est donc considérée comme nécessaire pour empêcher la poursuite de cette croissance.

Beaucoup de pays se sont orientés vers cet objectif, à commencer par le Luxembourg (1968), la France (1969), le Danemark (1970) et, tout récemment, la Suisse et les Etats-Unis (en 1981 avec effet à compter de 1985). Les dispositions en matière d'indexation ont été souvent partielles et au cours des dernières années, le besoin de recettes publiques supplémentaires a amené certains pays à abandonner l'indexation en totalité ou en partie (ce fut le cas de l'Australie en 1982, du Danemark en 1983, du Canada en 1983 puis à partir de 1985). De plus, les ajustements réellement effectués ont été en général incomplets, tandis que même les pays qui n'appliquaient aucune indexation ont opéré régulièrement des modifications spécifiques pour compenser au moins en partie le freinage fiscal.

Un problème connexe (une forme de freinage fiscal négatif) s'est posé pour les cotisations de sécurité sociale lorsque le plafond applicable aux revenus est fixé en termes nominaux et pour certains impôts indirects qui prennent la forme de droits spécifiques et non *ad valorem*. La plupart des pays ont pris des mesures pour atténuer ces effets par l'indexation (de manière systématique ou au coup par coup) des plafonds de revenus soumis à cotisations de sécurité sociale et, plus récemment, en accroissant les droits spécifiques sur les carburants, le tabac et l'alcool, ou en leur substituant des taxes *ad valorem*.

Le deuxième effet de l'inflation sur le système fiscal, plus complexe et susceptible de présenter davantage d'inconvénients sur le plan économique, est lié à l'évaluation des revenus du capital, au niveau de l'entreprise comme au niveau des particuliers. Le problème essentiel à cet égard est la nécessité de distinguer la part réelle des intérêts et celle qui est due à l'inflation, la consommation de capital et les gains en capital pour parvenir à mesurer le revenu économique.

Les impôts sur les sociétés sont prélevés dans presque tous les pays sur les bénéfices comptables définis sans prise en compte de l'inflation. La hausse des prix fausse toutefois la mesure des bénéfices, de sorte que le taux d'imposition effectif peut être très différent du taux légal. Les trois causes principales en sont le régime applicable aux stocks, l'utilisation du coût historique dans le calcul des abattements au titre de la consommation de capital et la déductibilité intégrale du coût des intérêts<sup>32</sup>.

Certains pays (comme les Etats-Unis, le Japon, l'Italie et les Pays-Bas) autorisent l'évaluation des stocks sur la base « dernier entré, premier sorti » (LIFO), ce qui permet d'éviter la distorsion occasionnée par des bénéfices artificiels dus à l'inflation. L'Islande et le Danemark pratiquent une indexation de la base



d'amortissement en fonction de l'inflation mais ne réduisent pas le montant déductible des intérêts versés en fonction du montant dû à l'inflation. Aucune de ces questions n'a cependant été directement traitée dans le cadre des grandes réformes fiscales qui ont eu lieu. Par exemple, au Canada, la proposition de réforme de l'impôt sur les sociétés a expressément rejeté l'indexation des charges en capital ou de l'endettement en raison de sa complexité excessive, des dépenses importantes qu'elle imposerait aux entreprises pour se conformer à la législation fiscale et du fait qu'elle n'était pas réellement nécessaire puisque les effets sur les intérêts et sur le coût des amortissements tendent à se compenser, bien que de manière approximative. Elle a donc conclu que seuls les stocks se trouvaient effectivement affectés par l'accélération de l'inflation, problème qui lui semblait pouvoir être résolu sans indexation<sup>33</sup>. Aux Etats-Unis, la proposition initiale de réforme fiscale recommandait bien l'indexation des abattements pour amortissement, de l'endettement et des stocks<sup>34</sup> mais ces propositions n'ont pas été retenues dans la législation adoptée à la fin de 1986.

Beaucoup de dispositions fiscales spécifiques qui provoquent une dispersion des taux d'imposition effectifs ont été justifiées au moment de leur instauration, par la nécessité d'une compensation spécifique des effets de l'inflation. Une indexation fondée sur des indices de prix globaux constitue aussi une solution imparfaite, dans la mesure où l'évolution des prix varie selon les biens d'équipement, mais elle est sans doute moins imprécise que la présomption que les prix de tous les biens sont restés inchangés. Un ajustement intégral de l'imposition des revenus du capital en fonction de l'inflation nécessiterait une indexation du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques en ce qui concerne les revenus du capital, ce qui n'est généralement pas le cas<sup>35</sup>. L'indexation compliquerait quelque peu le système fiscal, mais elle le rendrait sensiblement plus juste et plus efficace.

## CONCLUSIONS

Au cours de la dernière décennie, il est apparu de plus en plus clairement que les systèmes fiscaux d'un grand nombre de pays de l'OCDE n'étaient conformes à aucun des critères de base par rapport auxquels ils sont généralement évalués. Les responsables des décisions publiques sont devenus préoccupés par leur caractère inéquitable (en particulier en ce qui concerne la fraude fiscale), par leur complexité et par leurs effets sur l'efficacité économique. En particulier, les distorsions provoquées par la forte dispersion des taux marginaux effectifs d'imposition applicables à différentes catégories de salariés, de biens d'équipement ou de produits et les effets défavorables d'une imposition élevée des salaires et des revenus du capital sur l'offre de travail et sur l'épargne ont suscité des inquiétudes. Des améliorations notables apparaissent possibles par une réduction de la dispersion des taux

d'imposition. Il est aussi probable qu'un déplacement de l'assiette de l'impôt du revenu à la consommation permettrait de bénéficier de gains supplémentaires en termes d'efficience. Toutefois, d'importantes pertes en termes de bien-être sont inévitables tant que le montant total des impôts perçus reste élevé. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la progressivité effective du système fiscal peut être accrue sans d'importantes pertes en termes d'efficience.

Malgré de nombreuses contraintes d'ordre politique et pratique, un certain nombre de pays ont déjà entrepris une réforme assez complète de leur système fiscal, tandis que d'autres ont proposé ou entrepris des réformes plus limitées. Dans le domaine de l'imposition directe des personnes physiques, les réformes ont surtout consisté à élargir l'assiette de l'impôt par une réduction des dispositions fiscales préférentielles et à abaisser les taux marginaux d'imposition, en particulier pour les tranches les plus élevées. Toutefois, il y a lieu de remarquer que ces réformes se sont généralement traduites par des baisses du montant moyen de l'imposition directe des personnes physiques, soit par un transfert des impôts aux entreprises, soit par un renforcement de la fiscalité indirecte. Dans certains cas, les impôts ont fait l'objet d'une réduction globale. La réforme de l'impôt sur les sociétés a suivi dans l'ensemble la même procédure, l'abaissement des taux d'imposition ayant été rendu possible par la réduction des dispositions destinées à favoriser l'investissement et par des barèmes d'amortissement plus réalistes.

La réforme de la fiscalité indirecte a surtout consisté à instaurer des impôts du type de la TVA, bien qu'un certain nombre de pays aient cherché à corriger les anomalies de la structure existante de leurs impôts sur la consommation en réduisant la dispersion des taux d'imposition applicables aux différents produits. Plusieurs pays ont augmenté l'importance relative de la fiscalité indirecte, mais ces mesures ont suscité des inquiétudes quant à leur incidence sur l'équité verticale.

Malgré les progrès considérables réalisés dans certains pays, il reste beaucoup à faire pour élargir l'assiette de l'impôt et réduire la dispersion des taux. De plus, en général, les différents pays n'ont pas encore abordé le problème très important que pose l'augmentation future des versements de pensions de retraite, et par conséquent des taux des cotisations de sécurité sociale, à mesure que les populations vieillissent et que les systèmes de retraite arrivent à maturité. Les autres aspects du système fiscal qui semblent nécessiter une réforme dans la plupart des pays sont le régime fiscal du logement, les effets de l'inflation sur les revenus du capital et l'intégration de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Ce dernier aspect pose des problèmes qui résultent en partie de l'internationalisation croissante des marchés financiers et des portefeuilles d'investissement des particuliers. L'harmonisation de la fiscalité entre les différents pays constituerait une nouvelle étape vers l'intégration économique internationale.

Le meilleur moyen de mener à bien la réforme de la fiscalité est d'adopter une stratégie claire. Les choix fondamentaux à effectuer sont notamment les suivants : le degré d'utilisation du système fiscal à des fins autres que la collecte de recettes

que les gouvernements souhaitent maintenir, le degré de progressivité qu'ils souhaitent donner au système fiscal dans son ensemble et la répartition appropriée entre les impôts sur le revenu et les impôts sur la consommation. Ce dernier aspect dépend du niveau de l'épargne nationale ainsi que du jugement que l'on porte sur la sensibilité de l'épargne au taux de rendement.

Une fois que la décision d'entreprendre une réforme a été prise, la manière dont les propositions sont présentées devient d'une importance essentielle. Pour plusieurs raisons, un train unique de réformes fiscales globales peut être politiquement plus facile à réaliser qu'une réforme progressive étalée sur plusieurs années. Le principal avantage tactique d'une réforme d'ensemble est qu'elle permet une plus forte réduction simultanée des taux globaux d'imposition, ce qui en fait mieux apparaître les avantages à leurs bénéficiaires. Une réforme d'ensemble peut aussi apparaître plus équitable si tous les groupes renoncent simultanément à leurs régimes préférentiels, alors que l'équité d'une réforme partielle apparaîtra moins clairement. Enfin, une réforme d'ensemble devrait permettre par la suite une plus grande stabilité du système fiscal, réduisant ainsi l'incertitude pour les agents qui effectuent des plans à long terme.

Par contre, une réforme fiscale d'ensemble présente l'inconvénient, du fait du grand nombre de modifications qui se produisent en même temps, de rendre pratiquement impossible les prévisions relatives à l'ensemble de ses conséquences économiques. Une telle réforme suscite des inquiétudes quant à ses effets sur la répartition des revenus. Par ailleurs, une réforme fiscale globale risque aussi de ne pas prêter suffisamment d'attention au détail des mesures prises, dans la mesure où elle est centrée sur les gains d'efficacité à moyen et long terme, ce qui nécessiterait des corrections ex post qui pourraient ensuite donner lieu à un ensemble de mesures spécifiques provoquant le retour à un système fiscal **complexe**<sup>36</sup>. Une réforme progressive du système fiscal peut être réussie (comme on l'a observé au Royaume-Uni) mais sa mise en œuvre doit s'inscrire dans un plan d'ensemble systématique.

## NOTES

1. Par exemple, la suppression de l'aide sociale et des autres dépenses sociales lorsque le revenu du travail augmente entraîne un « piège de la pauvreté »), les taux marginaux d'imposition dépassant 100 pour cent pour certaines tranches de revenus.
2. Il s'agit de la part de la croissance économique bénéficiant aux résidents. Dans les économies ouvertes, le niveau de l'investissement et de la croissance du PIB peut être assuré par des entrées de capitaux mais par la suite le coût du service de la dette correspondante va limiter la croissance du PNB.
3. Comme l'ont montré Fullerton et Lyon (1986), plus le taux d'épargne est sensible aux variations du taux d'intérêt, plus les gains potentiels en termes de bien-être des réformes fiscales, ayant pour effet d'accroître le recours aux impôts sur la consommation plutôt qu'aux impôts sur le revenu sont importants. Voir Annexe A de Hagemann, Jones et Montador (1987) pour un examen plus approfondi de ces questions.
4. Les « pertes sèches » résultant de distorsions d'origine fiscale correspondent à des pertes en termes d'utilité dues à des variations des prix relatifs (qu'il s'agisse des prix relatifs de différents biens ou des prix de l'ensemble des biens d'une part et du loisir de l'autre). Un impôt forfaitaire transfère des ressources du contribuable à l'État, la réduction d'utilité découlant alors de la perte de revenu, tandis qu'un impôt occasionnant des distorsions et produisant des recettes équivalentes entraîne une perte d'utilité plus importante du fait des changements de comportement qu'il provoque. L'écart entre les niveaux d'utilité découlant de l'impôt forfaitaire et de l'impôt provoquant des distorsions représente la « perte sèche » occasionnée par ce dernier type d'impôt. Voir Boadway (1979), chapitre 12.
5. Shoven et Whalley (1984) et Borges (1986) donnent une bonne vue d'ensemble des progrès réalisés dans la mise au point de modèles appliqués d'équilibre général.
6. Ainsi Slemrod et Soram (1984) ont estimé que les coûts directs occasionnés par le respect de la législation des États-Unis en matière d'impôt sur le revenu, y compris les dépenses afférentes à l'Internal Revenue Service, pourraient s'élever à 30 milliards de dollars (soit près de 1 pour cent du PNB).
7. Certains économistes semblent toutefois penser que ce type de structure fiscale ne permet pas une redistribution suffisante, du moins si l'on veut maintenir le montant des crédits d'impôt à un niveau politiquement acceptable. Voir l'étude de A. Blinder dans *Federal Reserve Bank of Boston* (1986), page 92ff.
8. Voir l'examen des études nationales dans Saunders et Klau (1985), section VII.

9. Les réformes du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques adoptées en **1987** au Canada, qui ont eu pour effet de remplacer la plupart des déductions par des crédits d'impôt, en constituent un exemple.
10. Voir, par exemple, l'étude de David Bradford dans Federal Reserve Bank of Boston (**1986**).
11. Voir par exemple Aaron et Boskin (**1980**), 4<sup>e</sup> partie.
12. Il existe de nombreux travaux sur l'optimum fiscal. Parmi les études utiles, on peut citer Sandmo (**1976**). Stern (**1984**) et Stiglitz (**1986**), chapitre **19**.
13. L'inéquité horizontale due à l'impôt sur le revenu résulte du fait que le titulaire d'un revenu du travail qui épargne paiera davantage d'impôts au cours de sa vie que celui qui n'épargne pas.
14. Il en existe des formes rudimentaires dans un certain nombre de pays comme les Etats-Unis, le Japon, la France, le Royaume-Uni et le Canada. La mise en place d'un système complet d'impôt direct sur la dépense a été envisagée aux Etats-Unis (**1977**) et a été recommandée en Irlande (**1982**). Plus récemment, un système assez comparable d'impôt sur le revenu à long terme a été proposé par le Conseil économique du Canada (**1987**). Voir aussi Aaron et Galper (**1985**), Bradford (**1986**), Beach, Boadway et Bruce (**1986**).
15. Un système fiscal simple comporte des coûts plus faibles pour les contribuables, fait moins l'objet d'évasion fiscale et devrait donc être plus acceptable pour le public. Par contre, un système complexe peut présenter des attraits sur le plan politique *en raison* de son manque de transparence si certains groupes particuliers souhaitent que l'importance des aides publiques qu'ils reçoivent soit dissimulée.
16. Les dépenses fiscales peuvent prendre diverses formes : *exonérations* de certaines catégories de revenus; *déductions* du revenu brut en fonction de la situation ou du comportement du contribuable, *crédits d'impôt* et *taux d'imposition réduits*, ainsi que l'application d'un régime préférentiel à certains produits au titre de la fiscalité indirecte. Ces avantages peuvent avoir pour effet soit de réduire l'impôt soit d'en différer le versement. Voir OCDE (**1984**).
17. Voir à cet égard Feldstein (**1976**), pp. **77-104** et Etats-Unis (**1977**).
18. Cela veut dire qu'il n'existe pas de « repas gratuit » et le déplacement de l'assiette de l'impôt ne réduira pas la charge fiscale totale. Un impôt proportionnel global sur le revenu équivaut à un impôt à taux uniforme sur l'ensemble des dépenses (y compris les dépenses d'investissement). Sous certaines réserves, un impôt sur les salaires (et les successions) peut être considéré comme à peu près équivalent à un impôt sur les dépenses de consommation (et sur les donations). Ainsi un impôt proportionnel de 20 pour cent sur les revenus du travail et un impôt sur la consommation du type de la TVA de 20 pour cent ne provoquent pas moins de distorsions qu'un impôt proportionnel sur les revenus du travail procurant les mêmes recettes (avec un taux d'environ **40** pour cent). Un certain nombre d'arguments à l'appui de l'idée selon laquelle l'abaissement des taux d'imposition aura pour effet d'augmenter les recettes fiscales, au moins lorsque le taux initial était très élevé, se fondent sur l'expérience des Etats-Unis après **1981**. Voir, par exemple, Lindsay (**1985**).
19. Les augmentations des cotisations de sécurité sociale ont été considérées comme majorant

le coût de la main d'œuvre par rapport à celui du capital et, par conséquent, comme l'une des causes de l'augmentation du chômage dans de nombreux pays.

20. Ainsi, il est certain que les récentes réformes intervenues aux Etats-Unis ont exercé une influence sur les conceptions en vigueur au Japon et au Canada en matière de réforme fiscale. Voir par exemple, Canada (1986) p. 7.
21. Pour un examen d'ensemble de la récente réforme fiscale aux Etats-Unis, voir Symposium sur la réforme fiscale dans le *Journal of Economic Perspectives* (été 1987).
22. Pour un examen plus approfondi des différentes méthodes d'intégration des impôts sur le revenu des personnes physiques et des impôts sur les sociétés, y compris les problèmes posés par la suppression des régimes fiscaux préférentiels et le régime des établissements exonérés d'impôt et des actionnaires étrangers, voir Etats-Unis (1984) et Australie (1985).
23. Voir OCDE (1986), chapitre 1, pour un examen de l'évolution des impôts indirects depuis les années 60.
24. Voir Davis et Kay (1985). Même la TVA globale envisagée mais rejetée aux Etats-Unis ne couvrirait que 77 pour cent des dépenses de consommation des particuliers. Si elle exonérait aussi les achats de produits alimentaires par les particuliers, le champ d'application se trouverait ramené à 65 pour cent.
25. On trouvera une analyse des avantages relatifs de la TVA et de l'impôt sur les ventes au détail dans OCDE (1986c) chapitre 5 ; Etats-Unis (1984) volume 1, pp. 225-226 et volume III ; et Australie (1985). Aaron (1981) effectue aussi une évaluation de la TVA sur la base de l'expérience des pays européens.
26. Toutefois, l'expérience de l'application de la TVA montre que le grand nombre d'entreprises concernées ne pose pas de problème majeur (du moins pour les pays développés). En fait, on a estimé qu'en 1979 au Royaume-Uni un impôt sur les ventes au détail aurait concerné 72 pour cent des commerçants enregistrés au titre de la TVA et que les systèmes d'impôt sur les ventes au détail et de TVA envisagés aux Etats-Unis auraient concerné 90 pour cent des commerçants (1984).
27. Voir Aaron (1981) pour plus de précisions.
28. Cela semble constituer le principal argument en faveur d'un système fiscal plus équilibré, tel qu'il est préconisé dans les études sur les Etats-Unis (1984) p. 219 ; le Japon (1986) ; le Canada (1986) p. 10 ; l'Australie (1985) p. 116.
29. Si les transferts étaient effectués au profit de toutes les familles dont les revenus se trouvent en dessous du seuil de pauvreté et à aucune des familles dont les revenus sont supérieurs à ce seuil, il serait possible d'augmenter leur montant de manière à compenser l'incidence de l'augmentation de l'impôt sur les ventes pour les familles à faibles revenus. Une certaine dégressivité serait toutefois nécessaire au-delà du seuil de pauvreté.
30. Voir par exemple l'analyse effectuée dans Chouraqui, Jones et Montador (1986).
31. Comme cela est expliqué dans Etats-Unis (1985).
32. Lorsque les prix augmentent, les bénéfices réalisés sur les stocks par suite de l'inflation et l'amortissement sur la base du coût historique (coût d'acquisition) ont pour effet de sous-estimer le coût du remplacement du capital et de surestimer les profits, ce qui porte le

taux d'imposition effectif a un niveau supérieur au taux légal. En compensation, la déductibilité intégrale des intérêts nominaux versés, au lieu d'une déductibilité limitée à la composante réelle de l'intérêt, aboutit à un taux effectif d'imposition plus faible pour une entreprise endettée en période d'inflation (l'élément d'inflation du coût des intérêts constitue en fait un remboursement du principal). Par conséquent, une société peut être sous imposée ou surimposée selon le taux d'inflation et le montant de son endettement.

**33.** Voir Canada (1985) p. 33.

**34.** Voir Etats-Unis (1984).

**35.** La Suède et l'Islande appliquent l'indexation intégrale des gains en capital mais non des intérêts reçus, et il en est de même de l'Australie et de l'Irlande pour les gains en capital sur les actifs détenus pendant plus d'un an.

**36.** Par exemple, aux Etats-Unis, un Technical Amendments Bill comprend environ 500 pages.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aaron, H.J. (éd.) (1981), *The Value-Added Tax: Lessons from Europe*, The Brookings Institution.
- Aaron, H.J. et M.J. Boskin (éd.) (1980). *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution.
- Aaron, H.J. et H. Galper (1985), *Assessing Tax Reform*, The Brookings Institution.
- American Economic Association (1987), *Journal of Economic Perspectives*, Symposium on Tax Reform (été).
- Ando, A., M. E. Blum, et I. Friend (1985), *The Structure and Reform of the U.S. Tax System*, Massachusetts Institute of Technology, Chapter 3.
- Ashworth, B.K. et D.T. Ulph (1981a), « Endogeneity!: estimating labour supply with piecewise linear budget constraints » dans C.V. Brown (éd.), *Taxation and Labour Supply*, Londres.
- Ashworth, B.K. et D.T. Ulph (1981b), « Household models », dans C.V. Brown (éd.), *Taxation and Labour Supply*, Londres.
- Atkinson, A.B. et J.E. Stiglitz (1976), « The design of tax structures », *Journal of Public Economics*, pp. 55-75.
- Auerbach, A.J. et L.J. Kotlikoff (1983), « (National savings, economic welfare and the structure of taxation », in M.S. Feldstein, (éd.), *Behavioural Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Australia (1985), *Reform of the Australian Tax System*, Draft White Paper (juin).
- Ballard, C., D. Fullerton, J.B. Shoven et J. Whalley (1985), *General Equilibrium Analysis of U.S. Tax Policies*, Chicago, University of Chicago Press.
- Beach, C., R. Boadway et N. Bruce (1986). *Taxation and Savings in Canada*, Etude pour le Conseil économique du Canada.
- Blomquist, S. (1983), « The effect of income taxation on male labour supply in Sweden », *Journal of Public Economics* 22.
- Boadway, R. (1979), *Public Sector Economics*, Winthrop Publishers, Inc., Cambridge, Mass.
- Borges, A. (1986), « Les modèles appliqués d'équilibre général : Une évaluation de leur utilité pour l'analyse des politiques économiques » *Revue économique de l'OCDE* (automne).
- Boskin, M.J. (1973), « The economics of labour supply », dans G.G. Cain et H.G. Watts (éd.), *Income Maintenance and Labor Supply*, New York, Academic Press.



- Boskin, M.J. et L. Lau (1978), ((Taxation, social security and aggregate factor supply in the United States)), document non publié (Stanford University, Stanford, CA), cité dans Sandmo (1985).
- Bradford, D. (1986), *Untangling The Income Tax*, Harvard University Press.
- Browning, E.K. (1976), «The marginal cost of public funds», *Journal of Political Economy* (avril).
- Browning, E.K. (1987), «On the marginal welfare cost of taxation», *American Economic Review* (mars).
- Canada (1985), *Le régime fiscal des sociétés : un axe de changement*, Ministère des finances (mai).
- Canada (1986). *Principes directeurs de la réforme fiscale du Canada*, Ministère des finances (octobre).
- Canada (1987), *Livre blanc, Réforme fiscale 1987*, Ministère des finances (juin).
- Chirinko, R.S. et R. Eisner (1986), «Tax policy and investment in major U.S. macroeconomic econometric models», *Journal of Public Economics* (mars).
- Chouraqui, J.C., B. Jones et R.B. Montador (1986), «La dette publique dans une perspective à moyen terme», *Revue économique de l'OCDE* n° 7 (automne).
- Daly, M., J. Jung, P. Mercieret T. Schweitzer (1985), «The taxation of capital income in Canada: a comparison with Sweden, the U.K., the U.S.A. and West Germany», *Economic Council of Canada Discussion Paper* n° 289, (septembre).
- Davis, E.H. et J.A. Kay (1985). «Extending the VAT base: problems and possibilities», *Fiscal Studies* (février).
- Conseil économique du Canada (1987) : *Hors du labyrinthe fiscal*.
- Federal Reserve Bank of Boston (1985), *Economic Consequences of Tax Simplification*, *Conference Series* n° 29 (octobre).
- Feldstein, M. (1976), «On the theory of tax reform», *Journal of Public Economics* (juillet-août).
- Fortin, B. et H-P. Rousseau (1986), «The marginal welfare cost of taxes and transfers in a small open economy: a multi-household applied general equilibrium approach», *Faculté des Sciences Sociales, Université Laval, Québec, Cahier* 86 12 (mars).
- Fukao, M. et M. Hanazaki (1987), ((L'internationalisation des marchés de capitaux et la répartition du capital)), *Revue économique de l'OCDE* n° 8 (printemps).
- Fullerton, D. et Y.K. Henderson (1986), «The impact of fundamental tax reform on the allocation of resources», *AEI Occasional Papers Working Paper* n° 8 (avril).
- Fullerton, D. et A.B. Lyon (1986), «Uncertain parameter values and the choice among policy options», *Journal of Public Economics* 30, pp. 109-16.
- Hagemann, R., B. Jones et R.B. Montador (1987), «Tax reform in OECD countries: economic rationale and consequences», *OECD ESD Working Paper* n° 41.
- Haig, R.M. (1921), «The concept of income: economic and legal aspects») dans R.M. Haig, (éd.) *The Federal Income Tax*, Columbia University Press.

- Hansson, I.H. (1984), « Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures », *Journal of Political Economy* (avril), pp. 249-65.
- Hansson, I.H. et C. Stuart (1985), « Tax revenue and the marginal cost of public funds in Sweden », *Journal of Public Economics* 27, pp. 331-53.
- Hausman, J. (1980), « The effect of wages, taxes and fixed costs on women's labour force participation », *Journal of Political Economy* 14, pp. 161-94.
- Harberger, A.C. (1966), « Efficiency effects of taxes on income from capital » in *Effects of Corporation Income Tax*, M. Kryzaniak (éd.), Wayne State University Press, Detroit.
- Inside U.S. Tax Policy* (1986), Washington DC, November 14.
- Ireland (1982), *Direct Taxation*, Commission on Taxation, First Report.
- Ireland (1984), *Direct Taxation – The Role of Incentives*, Commission on Taxation, Second Report.
- Ireland (1984), *Indirect Taxation*, Commission on Taxation, Third Report.
- Japan (1986), *Summary of the Report on the Overall Report of Tax System by the Tax Committee*, Provisional translation (octobre).
- Keller, W.J. (1980), *Tax Incidence: A General Equilibrium Approach*, North Holland.
- King, J.A. (1986), « Approaching an expenditure tax », *Fiscal Studies* (mai).
- Lindsay, L.B. (1985), « Taxpayers' behavior and the distribution of the 1982 tax cut », *NBER Working Paper* n° 1760 (novembre).
- McKee, M.J., J.J.C. Visser et P.G. Saunders (1986). « Taux marginaux d'imposition du travail et du capital dans les pays de l'OCDE » *Revue économique de l'OCDE* n° 7.
- Netherlands (1986), *A Step Towards Simplicity*, Ministry of Finance (mai).
- New Zealand (1985a), *Taxation and Benefit Reform*, Statement to House of Representatives (août).
- New Zealand (1985b), *Working with GST*, Inland Revenue.
- OCDE (1984), *Dépenses fiscales, problèmes et pratiques suivies par les pays*.
- OCDE (1986), *L'imposition du revenu des personnes physiques dans un contexte économique en évolution*.
- OCDE (1987), *Ajustement structurel et performance de l'économie*.
- Piggott, J. (1980), *A General Equilibrium Evaluation of Australian Tax Policy*, PhD. dissertation, University of London.
- Piggott, J. et J. Whalley (1985), « Economic effects of U.K. tax-subsidy policies: a general equilibrium appraisal », dans *New Developments in Applied General Equilibrium Analysis*, Cambridge University Press, New York.
- Samuelson, P. (1961), « A new theorem on non-substitution » dans H. Hegeland (éd.), *Money, Growth and Methodology and other Essays in Economics in Honor of J. Akerman*, H.K. Gleerup (Suède).
- Sandmo, A. (1976), « Optimal taxation: an introduction to the literature », *Journal of Public Economics* 6, pp. 37-54.

- Saunders, P. et F. Klau (1985), « Le rôle du secteur public », *Revue économique de l'OCDE* n° 4 (printemps).
- Shoven, J.B. et J. Whalley (1972), « A general equilibrium calculation of the effects of differential taxation of income from capital in the U.S. », *Journal of Public Economics* 1, pp. 281-322.
- Shoven, J.B. et J. Whalley (1984), « Applied general equilibrium models », *Journal of Economic Literature* 52, pp. 1007-51.
- Simons, H. (1938), *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, University of Chicago Press.
- Sinai, A. et O. Eckstein (1983), « Tax policy and business fixed investment revisited », *Journal of Economic Behaviour and Organization* (juin-septembre).
- Slemrod, J. (1983). « A general equilibrium model of taxation with endogenous financial behavior », in *Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, M. Feldstein (éd.), University of Chicago Press.
- Slemrod, J. et N. Soram (1984). « The compliance cost of the U.S. individual income tax system », *National Tax Journal* (décembre).
- Stern, N.W. (1984), « Optimum taxation and tax policy », *IMF Staff Papers* (juin).
- Stiglitz, J. (1986), *The Economics of the Public Sector*, Norton.
- Stuart, C. (1984), « Marginal excess burden in the U.S. », *American Economic Review* 74, pp. 352-62.
- Summers, L. (1983), « Capital taxation and accumulation in a life cycle growth model », *American Economic Review* 71, pp. 533-44.
- Symons, E. et I. Walker (1986), « The reform of personal taxation: a brief analysis », *Fiscal Studies* (mai).
- United Kingdom (1986), *The Reform of Personal Taxation*, The Treasury (mars).
- United States (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Department of the Treasury, (« Blueprints »).
- United States (1984), *Tax Reform for Fairness Simplicity and Economic Growth*, Department of the Treasury (novembre).
- United States (1985), *The President's Tax Proposals for Fairness, Growth and Simplicity*.
- United States (1987), *Special Analyses, Budget of the United States Government*, Office of Management and Budget, Washington D.C.
- Whalley, J. (1975), « A general equilibrium assessment of the 1973 United Kingdom tax reform », *Economica* 42, pp. 139-61.
- Wyss, D. et C. Caton (1986), « Despite policy shifts, more slow growth », *Data Resources U.S. Review* (septembre).