

## ■ ■ ■ Politique fiscale et positionnement des Etats dans une économie globalisée

Christian VALENDUC  
*Conseiller général des Finances,  
maître de Conférences à l'UCL et aux FUCAM*

### ABSTRACT ■ ■ ■

In this paper we discuss how globalisation affects tax policy setting. There is a general consensus that the removal of non tax barriers, the increase of FDI flows and other components of globalisation have resulted in increased tax competition. A distinction has however to be made between the usual form of tax competition, by which governments try to attract mobile tax bases by lowering taxes, and yardstick competition or tax mimicking. The country reviews that are conducted by international organisation and, more formally, the open coordination method in the EU give a strong impetus to governments to consider developments in other countries and (un)formal supranational guidelines when they make their decision on tax policies. Governments are more and more inclined to position themselves in an attractive way.

We concentrate on how this process has affected direct taxes. Countries used to rely on preferential tax regimes targeted to mobile activities to position themselves, until the EU and OECD codes of conduct put an end to such a strategy that was considered as harmful tax competition. Now that those regimes have been rolled back, competition on rates has increased but this does not seem to result in revenue loss. Part of the explanation of the revenue paradox comes from base broadening and in an increase of the size of the corporate sector. These processes are not open-ended and further tax cuts might be more difficult to be financed.

On the personal income tax side, flat taxes have been widely used by countries from Central and Eastern Europe to position themselves in an attractive way. Their merits seem however to be widely overstated. There is no strong case for flatness in economic theory and the optimal tax is not necessarily a flat one. Empirical evidence is scarce and non-convincing, if we leave aside rhetoric and assertion. Many simulation exercises have been performed in countries from Western Europe on the move to a flat tax regime. They converge in concluding that it is not possible to overcome the efficiency-equity trade-off. Adding the “political economy” difficulties from base broadening, we conclude that the flat tax vague will not submerge Western Europe. What might a good way to position itself for a transition economy does not necessarily hold for a welfare state. Tax mimicking has – hopefully – some limits.

**JEL classification:** H20, H21, H24, H25

**Keywords:** Tax policy, Tax competition, Flat tax, Corporate income tax, Dual income tax.

Dernière mise à jours

31 juillet 2008

Dans une économie globalisée, les Etats cherchent à se positionner.

La première motivation de ce positionnement est le rôle accru de la fiscalité dans la localisation des activités économiques. La suppression des obstacles non-fiscaux aux échanges internationaux a accru le poids de la fiscalité dans la localisation des activités économiques. Les investisseurs cherchent la meilleure localisation pour leurs activités économiques et la fiscalité en vigueur dans différentes juridictions est un des éléments de leurs décisions. Les épargnants cherchent la meilleure localisation de leurs placements ou de leur patrimoine. A une échelle moins large, les consommateurs peuvent profiter des écarts de taxes sur la consommation pour acheter certains produits à des prix plus intéressants. Les salariés peuvent également choisir le lieu de leur activité en fonction de différences de revenus nets qui peuvent être créées par la fiscalité. Le degré de mobilité des bases taxables est cependant très différent d'un cas à l'autre : la main-d'œuvre reste globalement peu mobile, le cross-border shopping n'a pas le même effet sur la localisation des ventes au détail que des écarts de taux d'impôt des sociétés peuvent avoir sur la localisation des investissements. La délocalisation de l'épargne peut être rendue sans effet par l'échange d'informations. En l'absence d'harmonisation, la concurrence s'installe sur les bases les plus mobiles et les Etats cherchent à se positionner par des baisses de taux ou d'autres éléments attractifs. Ils ont pendant plus d'une décennie utilisé des régimes préférentiels. Aujourd'hui encore, ils peuvent se positionner par des éléments systémiques : une flat tax, un système fiscal particulier tel celui des intérêts notionnels.

L'autre motivation du positionnement est d'ordre politique. Elle vaut principalement pour les pays européens qui sont engagés, à travers la méthode ouverte de coordination, les grandes orientations de politique économique et le suivi de la politique économique des Etats membres à des évaluations périodiques « par les pairs » ou par les instances européennes. Au-delà des frontières de l'Europe, d'autres organismes pratiquent de manière similaire, quoique moins formelle, mais ce que dit un rapport du FMI ou de l'OCDE participe également au positionnement d'un pays par l'évaluation qui y est faite de sa politique.

La politique fiscale garde évidemment d'autres objectifs que ce positionnement. Il lui incombe toujours de financer la production de biens et de services publics estimée nécessaire et de contribuer à la redistribution des revenus. Elle reste également largement utilisée pour l'instrument de politiques spécifiques, par la création d'incitants fiscaux. Dans beaucoup de cas, le *policy rationale* reste d'ordre interne mais le poids du « positionnement » devient croissant.

Notre but n'est pas de discuter la pertinence de ces processus, leurs avantages et leurs inconvénients. Nous prenons pour point de départ que la concurrence fiscale existe, tant sous son mode classique de volonté d'attirer les activités économiques que sous son mode de « concurrence par comparaison ». Le but de cet article est d'observer comment les Etats se positionnent. L'article de Jean-Pierre DE LAET a commenté les évolutions de taux implicites et de certains taux nominaux ou effectifs dans les pays européens. Nous essayons, dans cet article, d'aller un pas plus loin en observant l'évolution des systèmes dont les taux nominaux sont une composante et dont les taux effectifs et implicites captent certains aspects.

Nous retenons deux aspects : l'impôt des sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes. Pour le premier, nous examinons comment la suppression des régimes fiscaux préférentiels s'est traduite par une utilisation accrue du régime normal d'imposition – et surtout du taux nominal – dans le positionnement des Etats. Pour le second, notre attention se porte sur les modifications systémiques : dans quelle mesure les systèmes d'imposition duale des pays nordiques ont-ils résisté ? La flat tax est-elle l'impôt idéal et donc la vague qu'il faut suivre pour se positionner le plus utilement ?

La base taxable des sociétés est de plus en plus mobile et ce pour deux raisons : le poids des variables fiscales dans la décision de localisation des activités s'est accru et les groupes de sociétés disposent d'une certaine latitude pour localiser leur base imposable. Dans le premier cas, il s'agit de localisations d'activités économiques réelles tandis que dans le second cas, il s'agit davantage de la localisation de *paper profits*.

La mobilité de la base taxable, surtout dans sa première composante, incite les Etats à se positionner de manière compétitive. Les instruments de positionnement se sont modifiés : la concurrence fiscale basée sur les régimes préférentiels, considérée comme dommageable, a été pratiquement réduite à néant par une démarche multilatérale et ce sont maintenant les taux d'imposition nominaux qui semblent être devenus l'instrument majeur de positionnement.

### 1.1. Des régimes préférentiels au code de conduite

Pendant les années '80, bon nombre de pays d'Europe occidentale ont mis en place des régimes fiscaux préférentiels. A l'étranger, un des exemples les plus connus était le taux d'impôt des sociétés de 10% en Irlande. Réservé à l'origine aux activités manufacturières, il a été étendu ensuite à d'autres activités, notamment financières (Régime IFSC). Celles-ci étaient beaucoup plus facilement délocalisables et le régime irlandais a été dénoncé comme un cas de concurrence fiscale. La Belgique n'est pas restée à l'écart de ce mouvement : les centres de coordination ont été créés en 1983 avec pour but avoué d'attirer les quartiers généraux des entreprises multinationales. Pour ce régime comme pour d'autres, le but était explicitement de déplacer des activités économiques et/ou de la base imposable.

Des éléments factuels attestent de leur succès, dont les flux d'investissement direct entrant en Irlande ou encore l'évolution des bénéfices exonérés des centres de coordination en Belgique. Ainsi, WEICHENRIEDER (1996) rapportait que les flux d'investissement direct de l'Allemagne vers l'Irlande étaient passés de 1,9 à 12,9 milliards DEM en deux ans (1989-91) suite à l'introduction du régime IFSC en Irlande. VALENDUC (2000) indique une évolution similaire pour les flux d'investissement direct sortant de la Belgique vers l'Irlande à la même période. Dans le même ordre d'idées, l'attrait de nos centres de coordination est allé grandissant : les bénéfices exonérés des centres de coordination qui n'atteignaient que 1% du des bénéfices imposables à l'impôt des sociétés pendant les premières années d'application de ce régime ont progressé jusqu'à atteindre près de 15% à l'apogée du régime au début des années '90 (1).

L'émergence de ces régimes fiscaux préférentiels suscite bien évidemment des préoccupations dans d'autres pays qui voient se délocaliser des activités économiques ou simplement de la base taxable. Les premières contre-mesures seront d'ordre interne. Ainsi, tant la Belgique que l'Allemagne avaient pris des mesures pour contrer « la route irlandaise » et tant VALENDUC (2000) que WEICHENRIEDER (1996) montrent que celles-ci ont eu un effet limité mais réel sur les flux bilatéraux d'investissement direct. Ces mesures pouvant être contournées par des détours, les pays de l'OCDE ont rapidement pris conscience des limites de l'action unilatérale et bilatérale. Le besoin d'une approche multilatérale s'est fait sentir. Dès la première moitié des années '90, l'OCDE traite de la « dégradation fiscale ». Ce terme jusqu'à alors inconnu permet sans doute d'éviter de parler de la concurrence fiscale qui reste alors considérée comme globalement bénéfique. Ces préoccupations vont s'amplifier et donner lieu à deux initiatives politiques majeures : le code de conduite européen, qui fait partie du « paquet fiscal » avec la proposition de Directive sur l'épargne et celle sur les flux d'intérêts et de redevances intra-groupe, et les travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable.

(1) A partir de 1991, le précompte mobilier fictif - qui était avec le régime de cost-plus un des deux avantages majeurs du régime fiscal des centres de coordination - a été mis en phasing-out.

### 1.1.1. Le code de conduite européen

Le code de conduite européen et le paquet fiscal trouvent leur origine dans un document préparé par la Commission européenne pour un conseil ECOFIN informel à VERONE en mars 1996. Les discussions qui s'engagent aboutissent à l'adoption de ce « paquet fiscal » par le Conseil ECOFIN le 1er décembre 2007. Outre les trois éléments déjà cités, l'accord contient également un engagement de la Commission européenne de revoir sa politique en matière d'aides d'Etat à la lumière des travaux sur la concurrence fiscale dommageable (2).

Le Code de conduite concerne des mesures qui « *peuvent avoir une incidence sensible sur la localisation des activités économiques à l'intérieur de la Communauté (...) et qui établissent par la détermination du taux d'imposition, de la base d'imposition ou par tout autre facteur pertinent, un niveau d'imposition effectif significativement inférieur par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'Etat membre concerné* ».

Une mesure fiscale était considérée comme dommageable si elle remplissait un ou plusieurs des critères suivants.

1. Les avantages sont accordés exclusivement (ou majoritairement dans une interprétation élargie) à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents.
2. Les avantages sont totalement isolés de l'économie domestique ou n'ont pas d'incidence sur la base taxable nationale.
3. Les avantages sont accordés en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle.
4. Les règles de détermination des bénéficiaires s'écartent des principes internationaux en vigueur.
5. Les mesures fiscales manquent de transparence.

La communication adoptée par la Commission européenne du 11 novembre 1998 marque une importante réorientation de sa doctrine, surtout à l'égard des régimes fiscaux préférentiels dont bénéficient les services intra-groupes et les centres de services financiers (3). Son paragraphe 26 énonce clairement : « *Certaines exceptions aux règles fiscales sont par contre difficiles à justifier par la logique du système fiscal. C'est par exemple le cas si les entreprises non-résidentes sont traitées de façon plus favorable que les entreprises résidentes ou si des avantages fiscaux sont octroyés aux sièges ou aux entreprises qui fournissent certains services (financiers par exemple) à l'intérieur d'un groupe* ». Tout lecteur avisé y verra l'annonce que certains régimes – dont nos centres de coordination – peuvent être remis en question dans le cadre de la réglementation des aides d'Etat même s'ils avaient été admis antérieurement sur base d'autres critères.

Une double démarche est donc initiée. La première est d'ordre politique et elle est du ressort des Etats membres : il n'y aura pas de proposition de Directive mettant en œuvre le code de conduite. Nous sommes dans le domaine de la « soft law », de la pression des pairs. La seconde est plus formelle et n'est pas du ressort des Etats membres : le contrôle des aides d'Etat est une compétence exclusive de la Commission européenne.

La mise en œuvre du code de conduite débouchera sur la publication d'une liste de régimes fiscaux dommageables, connue sous le nom de « Liste Primarolo », du nom de la Secrétaire d'Etat au trésor britannique qui présidait le groupe de travail. C'est sur cette liste, reprise au Tableau 1, que portait l'engagement de démantèlement, lequel devait être mis en œuvre de manière concertée par les Etats membres.

---

(2) Pour une analyse de ces propositions, voir par exemple HINNEKENS (1997), VALENDUC (2000) ou encore CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2001).

(3) Voir également MONTI (1999).

La Belgique y est citée pour quatre régimes : les centres de coordination, les centres de distribution, les centres de service et le régime de « capital informel ». Le cas des centres de coordination a été le plus complexe. La Commission européenne a engagé en parallèle une procédure dans le cadre des aides d'Etat.

### ■ ■ ■ Tableau 1 ■ ■ ■

#### Liste des régimes fiscaux préférentiels considérés comme dommageables par le code de conduite européen

Countries	Preferential tax regime
Austria	Holding regimes
Belgium	Co-ordination centres, distribution centres, service centres, informal capital ruling
Denmark	Holding companies
Finland	Captive insurance regime
France	Headquarter regime, special rules for royalties and patents
Germany	Control and co-ordination centre of foreign companies
Greece	Office of foreign companies
Ireland	IFSC, 10% manufacturing Rate, Shannon Airport zone
Italy	Trieste financial Services and insurance centre
Luxembourg	Holding regime, Finance companies, special rules for reinsurance
Netherlands	Cost plus ruling, resale minus ruling, Intra group financier activities, Holding companies, International finance activities, finance branches, informal capital rulings, Non Standard rulings
NL dependants territories	Offshore companies, Exempt companies, captive insurance, free zones
Portugal	Madeira and Sta Maria Free Zones
Spain	Basque and Navarra Coordination centres
Sweden	
UK	
UK dependent territories	International business companies, exempt companies, exempt insurance and reinsurance companies, Offshore banking companies, International loan business

Source: Council of the European Union (1999)

#### 1.1.2. Les travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable

Les travaux de l'OCDE ont formellement débuté avec l'adoption par les Ministres des pays membres (4) du rapport sur la concurrence fiscale dommageable (5). Son champ d'application est limité aux activités géographiquement mobiles et il concerne tant les paradis fiscaux que les régimes fiscaux préférentiels en vigueur dans les Etats membres. L'identification de ceux-ci se fera sur base de quatre critères :

- taux d'imposition effectif faible ou nul,
- cantonnement des régimes (6),
- absence de transparence,
- absence de véritable échange de renseignements.

(4) Avec abstention de la Suisse et du Luxembourg.

(5) Voir OCDE (1998).

(6) On désigne par là le fait que les régimes sont isolés de l'économie domestique. Cf. le deuxième critère de l'accord européen.

Les pays membres s'engagent alors à éliminer dans les 5 ans (à compter d'avril 1998) les régimes fiscaux dommageables, avec une règle particulière pour ceux qui bénéficient de tels régimes au 31 décembre 2000 : les avantages retirés devaient alors être supprimés au plus tard le 31 décembre 2005.

La liste des régimes fiscaux considérés comme potentiellement dommageables a été publiée dans OCDE (2000) et comprend 64 régimes dans des domaines tels que l'assurance, le financement et le crédit-bail, les gestionnaires de fonds, les activités bancaires, les régimes de sièges sociaux, les régimes de centres de distribution, de centres de services et de transport maritime. La Belgique y est citée pour les quatre mêmes régimes : les centres de coordination, les centres de distribution, les centres de service et le régime de « capital informel ».

### 1.1.3. La fin des régimes préférentiels

Les initiatives de l'Union européenne et de l'OCDE ont sonné le glas des régimes préférentiels. Dès l'adoption des codes de conduite sous l'égide de ces deux institutions, la pression politique était très forte. Dans son rapport de 2001 en préalable à la réforme de l'impôt des sociétés, le Conseil supérieur des Finances prenait déjà note de cette forte pression et concluait de façon très diplomatique que « *Vouloir prolonger à tout prix la durée d'activité de nos régimes préférentiels ne serait peut-être pas la voie la plus productive* » argumentant que plus on se rapprocherait de l'échéance finale pour le démantèlement, plus grande serait l'insécurité juridique pour les investisseurs étrangers (7). Bien que très critiquée à l'époque, cette position s'est finalement concrétisée, en 2005, par la réforme fiscale instaurant le régime des intérêts notionnels au 1er janvier 2006. Entretemps, un nouveau régime avait été instauré par la loi du 24 décembre 2002; il a été approuvé par la Commission européenne (8) mais il n'a jamais été vraiment appliqué, les intérêts notionnels ayant pris le relais.

A un niveau plus large, tous les régimes considérés comme dommageables par l'Union européenne sont aujourd'hui abrogés ou en phasing-out. Il en est de même dans les autres pays de l'OCDE, à la seule exception des « Holding 1929 » du Grand-Duché de Luxembourg, qui n'est pas encore entièrement démantelé.

## 1.2. Du code de conduite à la concurrence sur les taux

La mise en œuvre des codes de conduite a donc supprimé un instrument important de positionnement pour les Etats européens. Si ceux-ci ont ainsi mis fin de manière concertée à une forme de concurrence fiscale qu'ils considéraient comme dommageable, il n'est pas du tout sûr qu'ils aient mis fin à la concurrence fiscale. Dans un article qui apparaît aujourd'hui précurseur, DIAW et GORTER (2002) concluaient « *The code of conduct for business taxation may, diametrically opposed to its intention, aggravate tax competition between EU Member States. The reason is that it induces, by restricting harmful tax practices, cuts in generic tax rates that may reduce tax revenue even further* ».

Cette prédiction était partiellement correcte : les taux d'imposition ont baissé ; certains y voient une concurrence fiscale dommageable mais cela ne se traduit pas nécessairement dans une baisse des recettes d'impôt des sociétés exprimées en % du PIB.

---

(7) Voir CSF (2001), p. 79.

(8) Le régime fiscal des centres de coordination a été modifié par la loi du 24 décembre 2002. Dans le nouveau régime, la base du cost-plus comprend l'ensemble des charges du centre et les marges et autres conditions sont fixées par décision anticipée et établies en fonction des caractéristiques propres à chaque centre et chaque activité concernés. Dans une décision du 23 avril 2003, la Commission européenne conclut que « *ni l'octroi d'agréments et de décisions anticipées aux centres de coordination, ni la détermination forfaitaire du bénéfice imposable ne constituent des mesures d'aides pour autant qu'elles aient pour effet d'obtenir une base imposable comparable à celle qui aurait été obtenue en situation de pleine concurrence par application des règles fiscales de droit commun* ». Le nouveau régime fiscal instauré par la loi du 24 décembre 2002 a été approuvé par la Commission européenne en septembre 2004.

### 1.2.1. La baisse des taux d'imposition

La baisse des taux d'imposition des sociétés n'est pas un phénomène nouveau. Elle a commencé au début des années '80 (9) mais semble s'amplifier ces dernières années.

Depuis l'an 2000, les taux d'imposition des sociétés ont baissé de 5,7 points dans l'UE25 en moyenne non pondérée. La baisse est légèrement plus forte dans les pays de l'UE15 (-6,5 points) que dans les nouveaux Etats membres (-4,4 points). On note une réduction de la dispersion dans les nouveaux Etats membres et une légère hausse de la dispersion dans les pays de l'UE15. La tendance à la baisse n'est donc pas généralisée dans les pays de l'UE15.

Un processus de « concurrence à la baisse » se traduit par une baisse de la moyenne et du coefficient de dispersion. Un tel processus se constate donc bien pour les taux nominaux dans les nouveaux Etats membres. Il est moins présent dans les pays de l'UE15. De fortes baisses (-13,1 points en Allemagne, -15 points en Grèce, -11,5 points en Irlande) contrastent avec la stabilité qui prévaut au Royaume-Uni et en Suède.

■ ■ ■ Tableau 2 ■ ■ ■  
Taux d'impôt des sociétés en Europe

	2000	2007	Variation
Moyenne			
EU-25	30.75	25.09	-5.7
EU-10 nouveaux Etats membres	24.20	19.80	-4.4
EU-15	35.11	28.61	-6.5
Coefficient de dispersion			
EU-25	30.85	30.46	-0.4
EU-10 nouveaux Etats membres	40.05	34.57	-5.5
EU-15	18.64	21.17	2.5

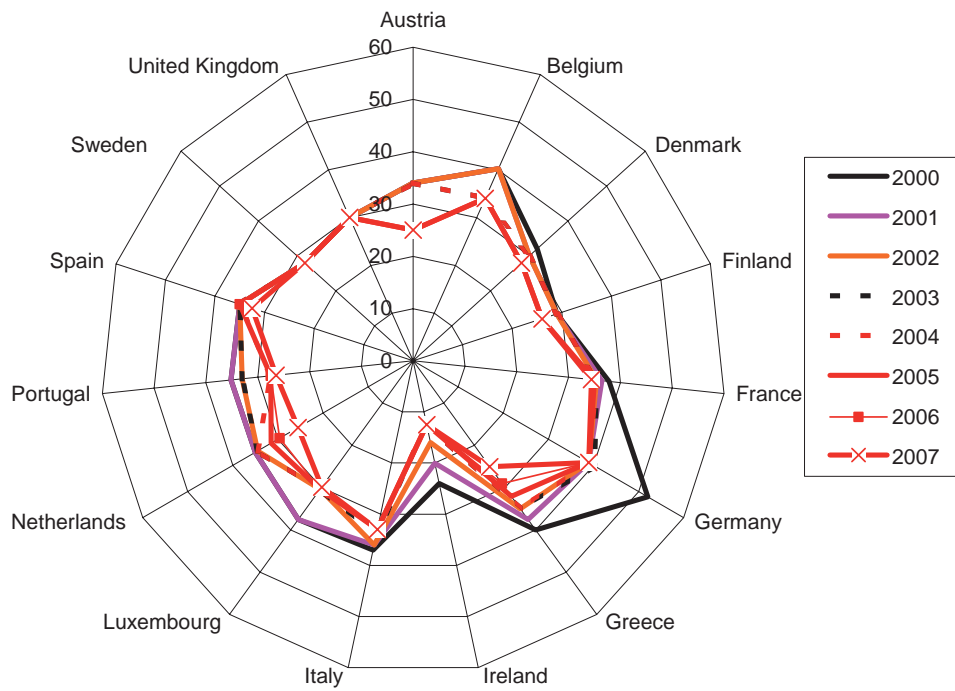
Sources: IBFD (2007) - OECD Tax database

Ces évolutions ont été plus largement commentées dans HAULOTTE et VALENDUC (2007) pour la période 2000-06 et sont retracées dans les graphiques ci-après. Pour les pays de l'UE15, l'Irlande était et reste dans une situation d'outsider: c'est dans ce pays que la baisse était alors la plus nette, mais elle était aussi à relativiser puisqu'elle est calculée à partir du taux normal alors qu'une grande partie de la base imposable bénéficiait du taux de 10%. A l'inverse, la baisse de l'imposition effective en Belgique, suite à l'introduction des intérêts notionnels, n'est pas prise en compte vu que la comparaison ne porte que sur les taux d'imposition nominaux. Hormis le cas irlandais, il reste un mouvement de baisse initié par la réforme fiscale allemande de 2000 et une réaction de l'Autriche aux baisses de taux d'imposition dans les nouveaux Etats membres dont elle est particulièrement proche. Pour les nouveaux Etats membres, ce sont l'Estonie et la Slovaquie qui constituent les forces d'attraction vers le bas. Ces constats restent valables en y ajoutant l'année 2007 pour laquelle le fait le plus marquant est la baisse de 4 points qui intervient en Grèce.

(9) En 1982, onze pays de l'OCDE avaient encore des taux d'imposition excédant 50%. Voir OECD (2007d). La tendance de long terme est largement documentée, notamment dans DEVEREUX (2006).

■ ■ ■ Graphique 1 ■ ■ ■

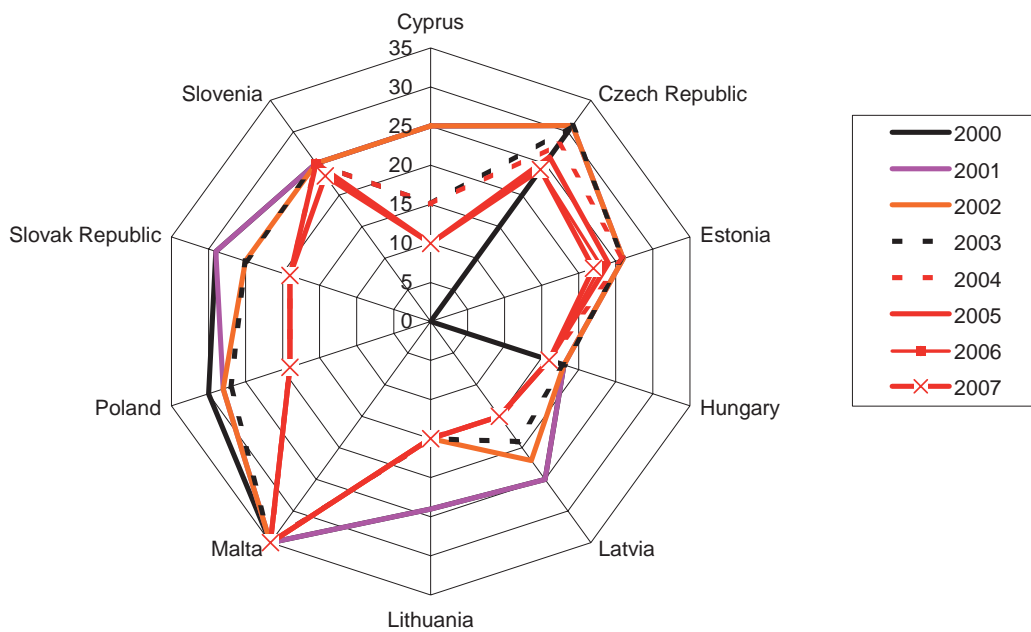
Evolution des taux d'imposition des sociétés dans l'UE15



Sources : IBFD (2007) – OECD Tax database

■ ■ ■ Graphique 2 ■ ■ ■

Evolution des taux d'impôt des sociétés dans les nouveaux Etats Membres



Sources : IBFD (2007) – OECD Tax database

### 1.2.2. Le paradoxe des recettes

Cette baisse des taux ne se traduit pas par une baisse des recettes d'impôt des sociétés exprimées en % de PIB. Sur les dernières années, on constate même une hausse des recettes d'impôt des sociétés exprimées en % du PIB.

STEWART et WEBB (2006) examinent l'évolution du ratio des recettes d'impôt des sociétés au PIB et leurs conclusions confirment que la baisse des taux ne réduit pas les recettes de l'impôt des sociétés en % du PIB. Les techniques d'analyse des séries chronologiques ne permettent de déceler ni tendance à la baisse de ce ratio ni convergence. Ils reconnaissent toutefois qu'un test de convergence effectué sur le coefficient de dispersion repose inévitablement sur un regroupement donné de pays (la zone OCDE) en l'occurrence, ce qui n'exclut pas qu'il y ait convergence dans certains sous-ensembles. Cette éventualité peut être examinée par des tests de co-intégration qui identifient des groupes de pays. Le seul élément de convergence par coordination qui émerge alors est celui des pays du Nord de l'Europe (10).

Pour comprendre la relation entre le taux d'impôt des sociétés et les recettes exprimées en % du PIB, il est intéressant de décomposer ce ratio comme suit :

$$IS/PIB = IS/BTIS \times BTIS/ENEsqs \times ENEsqs/ENE \times ENE/PIB$$

Où IS = recettes d'impôt des sociétés,  
BTIS = base taxable à l'impôt des sociétés,  
ENEsqs = excédent net d'exploitation des sociétés et quasi-sociétés,  
ENE = excédent net d'exploitation de l'ensemble des secteurs.

Une baisse de l'impôt des sociétés se traduit par une baisse de ratio *IS/BTIS*. L'évolution constatée du ratio des recettes publiques au PIB requiert qu'il y ait soit élargissement de la base imposable (Ratio *BTIS/ENEsqs*), soit un passage d'entreprises individuelles en société (Hausse du ratio *ENEsqs/ENE*), soit une modification du partage de la valeur ajoutée à l'avantage des entreprises (Hausse du ratio *ENE/PIB*). Le ratio *BTIS/ENEsqs* peut également être influencé par les évolutions conjoncturelles (11).

HAULOTTE et VALENDUC (2007) examinent dans quelle mesure les réformes fiscales des dernières années auraient permis d'élargir la base imposable à l'impôt des sociétés. Ils concluent par l'affirmative, en distinguant toutefois les nouveaux Etats membres des anciens. Les premiers ont partiellement financé des baisses de taux par un élargissement de la base imposable requis par l'intégration de l'acquis communautaire. Des régimes fiscaux qui n'étaient pas conformes au Code de conduite et des incitations fiscales qui n'étaient pas conformes aux règles en vigueur en matière d'aides d'Etat ont été supprimés. Il y a également eu un financement externe à l'impôt des sociétés par une hausse des impôts sur la consommation, requis lui aussi par l'entrée dans l'Union européenne. Dans les pays de l'UE15, certaines réformes de l'impôt des sociétés ont généralement été faites dans un cadre budgétairement neutre, mais interne à l'impôt des sociétés. C'était le cas notamment en Allemagne et Belgique pour la réforme de 2003. Ceci contribue à expliquer que le ratio des recettes d'impôt des sociétés au PIB n'ait pas diminué dans les pays de l'UE15. Pour les nouveaux Etats membres, ceci explique qu'il diminue moins que les taux nominaux.

(10) Ces pays ont réformé leurs systèmes fiscaux au début des années '90, en créant des systèmes d'imposition duale (« *dual income tax* »). Voir ci-après, section 2.1.

(11) Lorsque la récupération fiscale des pertes se fait par le « carry-forward », ce ratio évolue en effet de manière contra-cyclique : les pertes encourues réduisent l'excédent net d'exploitation mais pas la base taxable, ce qui pousse le ratio à la hausse. A l'inverse, en phase de reprise, la croissance de la base taxable ne suit pas celle de l'ENE car elle est plombée par les déductions de pertes antérieures.

Sur un horizon plus long, SORENSEN (2006), OECD (2007a) et DEVEREUX (2006) concluent également qu'il y a eu un élargissement de la base imposable qui a compensé au moins partiellement l'effet de la baisse des taux sur les recettes.

Il reste qu'il faut expliquer une hausse du ratio. SORENSEN (2006) examine ce paradoxe avec une décomposition proche de celle présentée ci-dessus : à défaut de statistiques sur la base taxable, il fusionne les deux premiers termes du membre de gauche. Il remarque que dans la plupart des pays, la taille du secteur « corporate » s'est étendue : il y a bien eu transformation d'entreprises individuelles en sociétés. En conséquence, la relative stabilité du ratio des recettes publiques au PIB se fait au détriment des recettes d'impôt sur le revenu des personnes mais la part des recettes qui fuit de cet impôt est faible par rapport à sa recette totale et donc peu observable.

Les travaux de DE MOOIJ et NICODEME (2007) vont dans le même sens. Ils prouvent que l'écart entre le taux entre l'impôt des sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes a un effet positif sur la décision de se constituer en société : une baisse de l'impôt des sociétés serait compensée pour un quart par un transfert de recettes en provenance de l'impôt sur le revenu des personnes. La part du ratio des recettes d'impôt des sociétés au PIB explicable par cet *income shifting* serait passée de 12% au début des années '90 à 21% aujourd'hui.

Il semble donc bien que l'élargissement de la base imposable et la transformation d'entreprises individuelles en sociétés expliquent au moins en partie le paradoxe entre l'évolution des taux nominaux et celle des recettes.

On pourrait aussi conclure de ce paradoxe que la concurrence à la baisse n'est pas nuisible puisqu'elle se traduit par des recettes plus élevées : des taux plus bas accroîtraient la profitabilité des entreprises ou attireraient des investissements étrangers et ces deux effets surcompenseraient l'effet de la baisse des taux nominaux. Ceci repose la question d'un taux d'impôt des sociétés optimal.

Cette question a un certain fondement théorique : un taux d'impôt des sociétés élevé rend le territoire moins compétitif pour les investisseurs étrangers et rend des localisations à l'étrangères plus compétitives pour les entreprises nationales. De plus, les écarts de taux d'imposition peuvent provoquer des déplacements de la base taxable des pays à fiscalité élevée vers les pays à fiscalité basse. Ce *profit shifting* peut s'opérer par les structures de financement : les filiales situées dans des pays à fiscalité élevée sont sous-capitalisées pour maximiser le bénéfice de la déduction des intérêts, versés à une société apparentée établie dans un pays à fiscalité plus basse. Les prix de transfert permettent également de déplacer de la base imposable des pays à fiscalité élevée vers les pays à fiscalité basse.

Sur le plan empirique, cette question a été investiguée par CLAUSING (2007). Il teste économétriquement des formes paraboliques de relations entre le taux de l'impôt des sociétés et le ratio des recettes publiques rapportées au PIB pour les pays de l'OCDE sur la période 1979-97 en contrôlant pour la profitabilité et la taille du secteur des sociétés dans le PIB. La forme parabolique est statistiquement significative et pour l'ensemble de pays et pour la période considérée, le taux optimal serait de 33% ce qui apparaît étrangement élevé. Il apparaît également que la parabole serait plus ovoïde et le taux optimal plus bas pour les pays dont l'ouverture internationale serait plus forte et que la parabole serait moins incurvée et le taux optimal plus élevé pour les grands pays. Ceci accrédite l'idée déjà émise selon laquelle les petits pays - qui sont aussi les plus ouverts - ont des taux d'impôt plus bas du fait du poids plus important de l'investissement étranger par rapport au PIB local. La thèse de la nouvelle économie géographique, selon laquelle un grand pays bénéficie d'une « rente du centre » s'en trouve également corroborée.

DEVEREUX (2006) prend une autre approche en modélisant le comportement fiscal d'une entreprise qui cherche à maximiser son profit. Il inclut dans la modélisation des taux d'imposition alternatifs qui sont soit les taux d'impôt des sociétés en vigueur dans les pays voisins, soit le taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu. Il inclut également un proxy de la base taxable, laquelle est absente dans la modélisation de CLAUSING. L'estimation économétrique confirme qu'il y a « quelque chose de non-linéaire » dans la relation entre le taux de l'impôt des sociétés, la base de cet impôt et ses recettes rapportées au PIB mais les taux optimaux diffèrent fortement de celui de CLAUSING (18 à 23%).

Ces deux essais récents de recherche de l'existence et du niveau d'un taux optimal laissent bon nombre de questions en suspens. Les forces qui justifient l'existence d'un taux optimum sont bien présentes dans le monde réel mais, paradoxalement, lorsqu'on cherche à expliquer le taux optimum, elles sont absentes des variables explicatives ou n'y sont incluses qu'indirectement. En effet, s'il y a un optimum, c'est parce qu'il y a des arbitrages entre les paires « pays-taux d'imposition » par le jeu des flux d'investissement direct ou par des déplacements de la base imposable. Ces derniers sont difficilement mesurables. Ce qui est plus troublant est l'absence des taux d'imposition « alternatifs » chez CLAUSING et leur non significativité chez DEVEREUX. On justifie théoriquement une parabole puis on ne sait pas l'expliquer empiriquement par les déterminants théoriques, mais on la trouve tout de même sur le plan économétrique.

De plus, les déterminants théoriques portent en eux-mêmes le concept d'un jeu interactif, d'une évolution dynamique dont on ne retrouve pas la trace dans les spécifications économétriques. S'il y a un taux optimum, autant y aller et ne plus en bouger, sauf que si les autres pays bougent, les déterminants théoriques du taux optimum sont modifiés et demandent une modification. Bref, pourquoi le taux optimum serait-il statique ? Le résultat de CLAUSING peut aussi s'interpréter comme suit : sur une période donnée et pour un ensemble de pays donné et de paramètres donné, il y a une situation optimale qui émerge. Mais rien ne garantit que ce taux soit optimal, voire que l'optimum existe, lorsque « les autres choses ne sont pas égales par ailleurs », notamment pour d'autres pays, d'autres périodes et d'autres interactions entre les paramètres.

La non-linéarité des relations entre taux de l'impôt des sociétés, base imposable et recettes semble tomber sous le bon sens, mais de là à tracer une parabole et à indiquer un taux optimum, il y a une marge et les travaux économétriques actuellement disponibles semblent ne pas nous permettre de conclure en ce sens.

### 1.2.3. La baisse des taux va-t-elle se poursuivre, voire la concurrence s'amplifier ?

Prévoir l'avenir est toujours très hasardeux. Nous nous limiterons à énoncer ici les arguments pour et contre la thèse selon laquelle une poursuite de la baisse des taux d'impôt des sociétés est inéluctable.

Le taux de l'impôt des sociétés est assurément une variable de positionnement et le milieu des entreprises n'a aucune raison de se priver de poursuivre ses pressions sur les gouvernements des pays concernés : il y a donc là deux forces qui poussent à la poursuite du mouvement. Le maintien de la « rente du centre » dans les modèles de nouvelle économie géographique est a contrario la force d'inertie la plus évidente. On peut aussi supposer que l'attractivité par la baisse du taux ait un rendement marginal décroissant.

Si la ligne politique est de se positionner en baissant les taux d'imposition, encore faut-il en avoir les moyens. De ce point de vue, différents scénarios sont possibles.

- ✓ Soit la baisse des taux rapporte des recettes parce que les taux actuels sont supérieurs à l'optimum. Nous avons vu ci-dessus que la thèse du taux optimal, si elle a un certain fondement théorique, n'aboutit pas à des conclusions pertinentes. De plus, dans un cadre dynamique, baisser le taux d'imposition peut rapporter des recettes tant que les autres pays restent inactifs mais tout les poussent à agir dans le même sens.
- ✓ Soit la baisse des taux peut s'autofinancer, au moins partiellement, par un élargissement de la base imposable, en ce compris la transformation d'entreprises individuelles en sociétés. Ces facteurs ont partiellement financé la baisse des taux ces dernières années, mais le processus a en soi une fin.

- ✓ Soit il y a des possibilités de financement hors impôt des sociétés par une restructuration de la charge fiscale ou par un surplus budgétaire. De telles possibilités existent encore dans les nouveaux Etats membres: l'alignement sur les minima européens en matière d'accises n'est pas terminé et il y a là des marges de manœuvre qui peuvent être utilisées pour financer une baisse de l'impôt des sociétés. C'est moins le cas dans les anciens Etats membres : les surplus budgétaires sont rares, la nécessité d'en constituer pour financer le choc du vieillissement est de plus en plus impérieuse et les bases imposables de substitution ne sont pas nombreuses. Il existe toutefois des bases alternatives en fiscalité environnementale qui peuvent générer des recettes suffisamment stables : taxation des émissions de CO<sub>2</sub>, taxation du transport.
- ✓ Enfin, il existe une voie alternative, moins coûteuse : agir fondamentalement sur la base imposable, comme l'a fait la Belgique avec les intérêts notionnels. Notre pays s'est positionné et singularisé de cette façon. D'autres réformes fiscales fondamentales sont possibles et sont analysées dans OECD (2007) et SORENSEN (2006). Un pays qui introduirait une *allowance for corporate equity* (soit un système similaire aux intérêts notionnels) en limitant aux nouveaux investissements en tirerait un très bon rapport qualité/prix.

## 2. L'imposition des revenus des ménages

Les revenus des ménages - et plus particulièrement les revenus professionnels - constituent une base taxable moins mobile que les bénéfices des entreprises. Ceci ne signifie pas que leurs modalités d'imposition soient sans lien avec le positionnement des Etats. Par rapport aux deux processus de positionnement mentionnés dans l'introduction de cet article, nous sommes ici davantage dans l'ordre du positionnement politique que dans une position compétitive pour attirer des bases imposables.

Au cours des deux dernières décennies, deux grandes modifications des systèmes fiscaux apparaissent et s'inscrivent toutes deux en rupture avec au moins un des deux principes de base des systèmes fiscaux des pays européens : la taxation du revenu global à des taux progressifs. Les pays nordiques ont réformé l'impôt sur le revenu en créant des systèmes d'imposition duale (« *Dual income tax* ») dont la caractéristique essentielle est de séparer le revenu global en deux composantes : les revenus professionnels qui restent soumis à une imposition progressive et les revenus du capital qui sont imposés à un taux proportionnel. La seconde grande mutation est la généralisation des *flat tax* dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'imposition duale abandonne la globalisation et partiellement la progressivité ; la *flat tax* abandonne la progressivité.

### 2.1. Les systèmes de Dual income tax

Les systèmes de Dual Income Tax (DIT) ont été créés dans les pays nordiques en réaction à la difficulté de maintenir le modèle de l'imposition progressive du revenu global dans un contexte de libéralisation des mouvements de capitaux. Ces pays avaient pour caractéristique commune d'attacher un poids important au rôle de l'impôt dans la redistribution. Ce sont d'ailleurs toujours des pays dont le taux de prélèvement obligatoire est élevé (12) et où la protection sociale est importante. Dans les systèmes fiscaux tels qu'ils existaient pendant les années '80, les revenus de l'épargne étaient globalisés mais des déductions étaient octroyées pour les intérêts d'emprunt et des régimes particuliers permettaient, dans bon nombre de circonstances, de déroger au principe de la globalisation. Les conséquences étaient doublement négatives. D'une part, l'objectif d'équité était atteint tant dans sa dimension verticale, vu la concentration des revenus de l'épargne dans la partie supérieure de la distribution, que dans sa dimension horizontale par le traitement inégal des différentes formes de revenu. D'autre part, les différences d'impositions effectives entre les différentes formes d'épargne et d'investissement biaisaient l'allocation des ressources.

Le principe de base d'un système de DIT est la séparation du revenu imposable en deux composantes : les revenus de l'activité professionnelle et les transferts sociaux d'une part (« *earned income* ») et les revenus du capital d'autre part. Aux premiers est appliqué un barème progressif et aux seconds une taxation proportionnelle. Les autres principes sont les suivants :

- le revenu du travail indépendant est scindé entre revenu du travail et revenu du capital ;
- le taux d'imposition des revenus du capital est égal au taux de l'impôt des sociétés et au taux minimal du barème progressif ;
- tous les revenus du capital sont imposés, y compris les plus-values, avec symétriquement la déduction des moins-values sur les revenus du capital.

(12) Selon les dernières statistiques de l'OCDE, le taux de prélèvement obligatoire ou « Tax/GDP ratio » est en 2006 de 50,1% en Suède, 49% au Danemark, 43,5% en Finlande et 43,6% en Norvège. Il est de 44,8% en Belgique.

Les propriétés théoriques de systèmes de DIT ont été discutées dans NIELSEN et SORESEN (1997) et de façon moins formalisée dans SORENSEN (1998) (13). Le DIT va dans le sens de l'efficacité en uniformisant le traitement fiscal des différentes formes d'épargne, en ce compris l'épargne investie à l'étranger. La réduction du taux d'imposition sur les revenus du capital réduit également les distorsions et rend l'impôt plus efficace. Par rapport à une épure théorique de taxation progressive du revenu global, un système de DIT apparaîtra comme un recul sur le plan de l'équité : la déglobalisation des revenus du capital est une atteinte à l'équité horizontale. En pratique, compte tenu de la difficulté à globaliser effectivement l'intégralité des revenus du capital, une taxation linéaire et uniforme est sans doute davantage un progrès qu'un recul.

A l'origine, les systèmes d'imposition duale (DIT) appliquaient effectivement ces principes et lors des réformes qui les avaient mis en œuvre, la base imposable avait été élargie en réduisant l'emprise des dépenses fiscales. Pour les dividendes, la double imputation était évitée par un système d'imputation, étendu dans certains cas aux plus-values sur actions. Les revenus de l'activité indépendante étaient répartis entre revenus du travail et revenus du capital, généralement en définissant un rendement présumé des actifs qui est taxé au taux applicable aux revenus du capital, le solde étant considéré comme un revenu professionnel et soumis au barème progressif. Les systèmes de DIT ont alors permis aux pays nordiques de réduire l'imposition des sociétés et l'imposition des revenus de l'épargne sans mettre à mal le principe de l'imposition progressive pour l'essentiel des revenus imposables. Leurs taux d'impôt des sociétés sont relativement bas et stables (voir Graphique 1). Ils ont donc permis à ces pays de se positionner dans un environnement compétitif sans revenir sur des principes fondamentaux de leur système fiscal.

Le paysage est quelque peu différent aujourd'hui. Le Danemark a pratiquement abandonné l'essentiel de son système d'imposition duale et la Finlande et la Norvège ont substantiellement modifié les modalités d'imposition des revenus du capital. Finalement, seule la Suède a pu conserver l'architecture de base d'un système d'imposition duale.

■ ■ ■ **Tableau 3** ■ ■ ■

L'imposition duale (DIT) en Finlande, en Norvège et en Suède – 2007

	Finlande	Norvège	Suède
Barème progressif impôt national	9-32%	0-12%	0-25
Taux de l'impôt local (moyenne)	18,46%	15,4%	31,55
Taux de l'impôt des sociétés	26%	28%	28%
Taxation des dividendes	0-45,6%	0-48,16%	28%
Taxations des intérêts	28%	% normal	28%
Taxation des plus-values	28%	% normal	28%

Sources : IBFD (2007), OECD (2007b)

(13) On trouvera également dans VALENDUC (2005a) et (2005b) une discussion de ces propriétés et une proposition d'application à la Belgique.

En Norvège, le système d'imputation qui concernait tant les dividendes que les plus-values sur actions norvégiennes a été remplacé par une taxation plus élevée des dividendes, qui s'applique quelle que soit l'origine du revenu : la partie du rendement de l'action qui excède le taux de rendement normal – défini en référence au taux d'intérêt à court terme – est taxée au taux de 28%, ce qui donne un taux d'imposition global de 48,16% en combinaison avec l'impôt des sociétés de 28%. Il a fallu, en quelque sorte, sacrifier la neutralité interne à la neutralité externe à défaut de pouvoir les réaliser en même temps. Ce système de double taux a cependant une rationalité économique : taxer les profits purs crée moins de distorsions que de taxer le rendement normal du capital ainsi que le rappelle notamment SORENSEN (2006).

La Finlande a également dû revenir sur son système d'imputation des dividendes. A partir du 1er janvier 2005, celui-ci a été remplacé par un système classique. L'impôt des sociétés est d'abord perçu au taux de 26%. Les modalités de l'imposition personnelle diffèrent selon qu'il s'agit d'actions cotées ou non cotées. Pour les premières, le taux de 28% s'applique à 70% du revenu, ce qui donne un taux d'imposition global de 45,6%, légèrement supérieur à l'imposition des revenus professionnels si on prend la moyenne des impôts locaux comme référence. Les dividendes de sociétés non cotées sont d'abord exemptés jusqu'à 90.000€ par actionnaire et par an pour la partie du rendement qui n'excède pas 9% de la valeur de l'action. Au-delà de l'abattement de 90.000€, le taux d'imposition de 28% s'applique à 70% du revenu, comme pour les actions cotées. Les mêmes modalités prévalent pour la partie du rendement qui excède 9% de la valeur de l'action.

L'autre problème auquel les systèmes de DIT ont dû faire face est celui de la taxation des revenus des entreprises individuelles – et plus précisément la tendance à labelliser des revenus du travail en revenu du capital.

Ce sont donc des raisons d'ordre interne et d'ordre juridique (traitement des actions nationales et étrangères) qui ont mis à mal les systèmes d'imposition duale. A l'inverse, ils ont relativement bien résisté à la globalisation et ont même essaimé dans des systèmes « semi-dual » en ce sens qu'ils en sont proches sans en reprendre toute l'architecture (14).

## 2.2. L'émergence de la flat tax

### 2.2.1. Principes et modalités

L'impôt sur le revenu à taux unique, plus connu sous le nom de *flat tax* a émergé comme le modèle d'impôt sur le revenu dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les pays qui y ont gardé un modèle d'imposition progressive des revenus du travail sont plutôt l'exception : au 1er janvier 2008 : il ne reste plus que la Slovaquie et la Pologne qui ont un barème progressif.

Les flat tax introduites en Europe centrale et orientale diffèrent de la formulation originelle du système tel que conçue par HALL et RABUSHKA aux Etats-Unis, souvent considérés comme les pères de la flat tax. Ceux-ci préconisaient une taxe sur le cash flow des entreprises et un impôt sur les revenus du travail, tous deux établis au même taux unique (15). On retrouve donc la suppression de la progressivité et l'imposition uniforme mais il y a déduction immédiate des investissements, et non plus déduction des amortissements pendant la période d'utilisation des actifs, de sorte que l'impôt est nul sur l'investissement marginal (16). Ceci se combine avec la suppression de toutes les déductions fiscales, à l'exception d'une tranche à taux zéro pour l'imposition des salaires.

(14) Voir OECD (2006) pp.74 et suivantes. C'est le cas des pays où la taxation des revenus de l'épargne se fait à des taux proportionnels, sans cependant arriver au système complet qui scinde les revenus de l'activité indépendante en deux composantes. Le « Box system » des Pays-Bas y est également assimilé à un système semi-dual.

(15) Voir à ce sujet MAGGIULLI et MORS (2006).

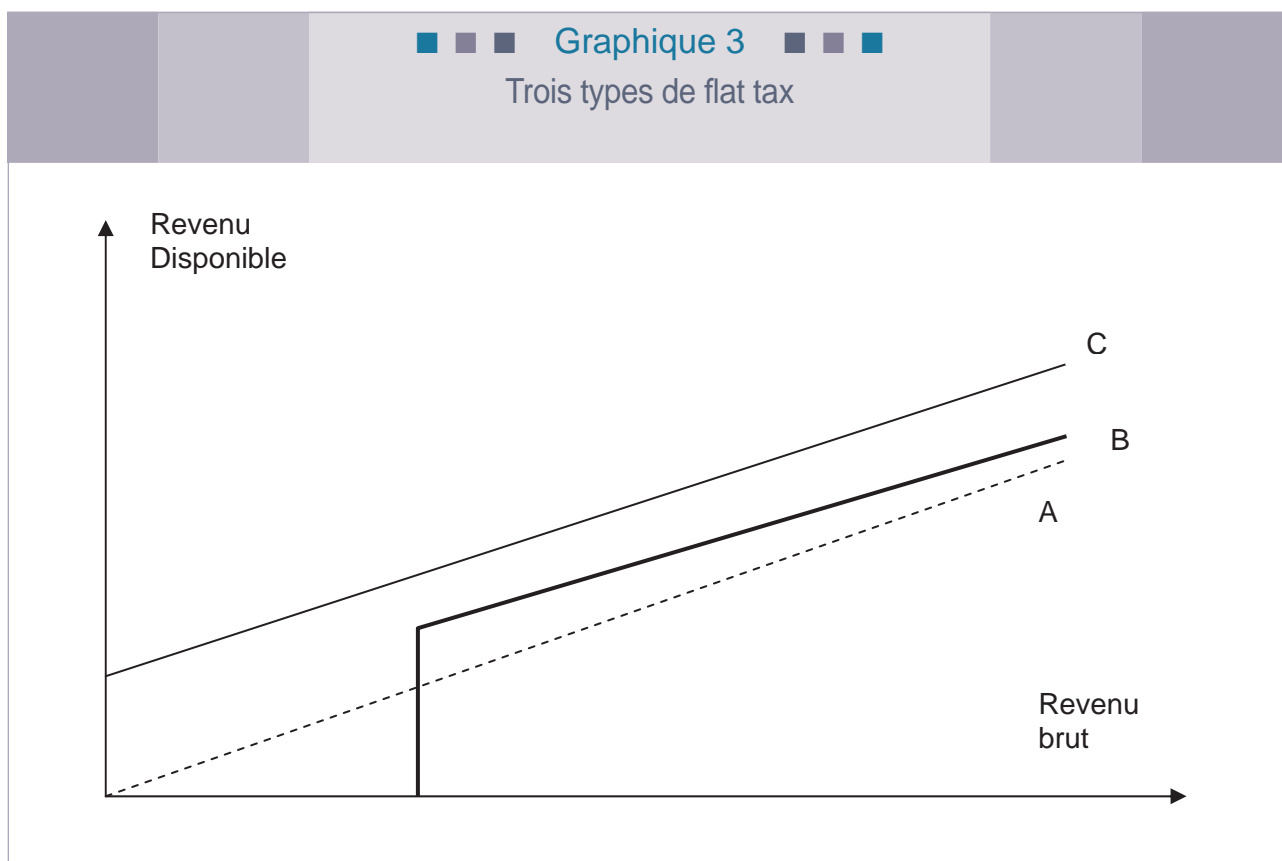
(16) Pour l'investissement marginal, le rendement est égal au coût. Le premier est taxable et le second intégralement déductible, de sorte que l'imposition effective est nulle. L'impôt ne frappe que le rendement des investissements ante-marginaux, soit le profit pur.

Les flat tax introduites en Europe restent dans une philosophie d'imposition du revenu global. Conceptuellement, on peut distinguer, outre la formule originelle de HALL et RABUSHKA, trois types différents de flat tax (17), illustrées schématiquement dans le Graphique 3 :

- ✓ (A) la taxe à taux unique sans exonération à la base,
- ✓ (B) la taxe à taux unique avec exonération à la base,
- ✓ (C) la taxe à taux unique couplé au maintien d'un revenu de base, octroyé par crédit d'impôt remboursable (18).

Le seul cas d'application de flat tax du type (A) recensé par KEEN e.a (2006) est celui de la Géorgie. La flat tax couplée à une allocation universelle n'a été implémentée nulle part mais nous verrons ci-après, à partir de simulations faites au Royaume-Uni, combien ses effets sont fondamentalement différents.

Ce sont des flat tax de type (B) qui ont été introduites dans les pays d'Europe centrale et orientale (19) et le Tableau 4 détaille les principaux paramètres de celles qui étaient en vigueur en 2007 (20). Tous les pays ont retenu le principe du taux unique et, dans des degrés divers, celui de l'élargissement de la base imposable mais pas celui de la cash flow tax.



(17) Voir OECD (2006), pp.85 et suivantes.

(18) C'est la proposition faite par ATKINSON (1995).

(19) D'autres flat tax existaient dans d'autres pays. NICODEME (2007) recense de tels impôts dès 1940 à Jersey et ils ont été créés très tôt à Hong-Kong (1947), à Guernsey (1960), en Jamaïque (1980) et en Bolivie (1986).

(20) Au 1er janvier 2008, la Bulgarie a introduit une flat tax au taux de 10% et la République tchèque a introduit une flat tax au taux de 15% .

On notera que les premières flat tax introduites alignaient plutôt le taux unique sur le haut du barème préexistant tandis qu'en fin de période, l'alignement se fait plutôt sur le bas du barème.

■ ■ ■ **Tableau 4** ■ ■ ■  
Les flat tax introduites en Europe centrale et orientale

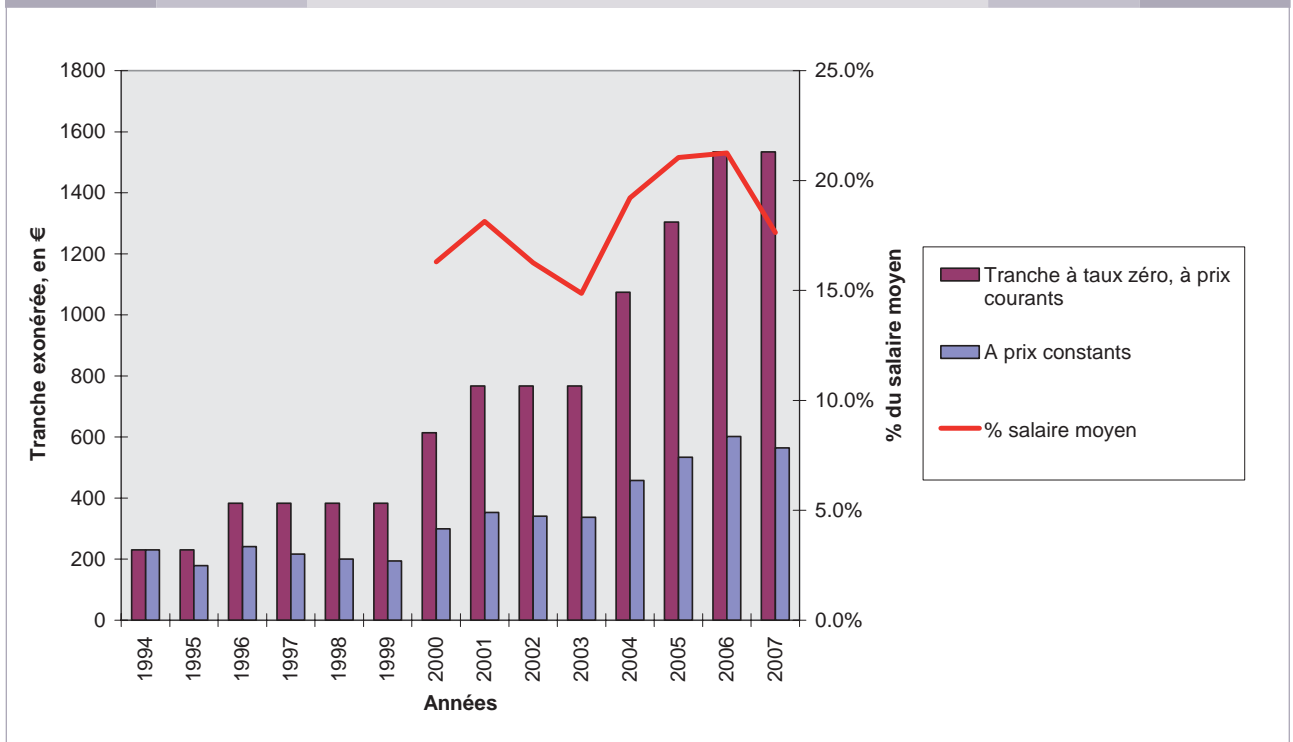
Pays	Année d'adoption	Taux d'imposition			Changement dans la tranche à taux zéro ?	%l .Soc 2007
		Avant	Après	2007		
Estonie	1994	16-33%	26%	21%	Léger accroissement	21%-0%
Lituanie	1994	18-33%	33%	24%	Accroissement important	15%
Lettonie	1997	25-10%	25%	25%	Légère réduction	15%
Russie	2001	12-30%	13%	13%	Léger accroissement	24%
Ukraine	2004	10-40%	13%	15%	Accroissement	25%
Slovaquie	2004	10-38%	19%	19%	Accroissement important	19%
Roumanie	2006	18-40%	16%	16%	Accroissement	16%

Sources : IBFD (2007), KEEN e.a. (2006)

C'est donc ***l'Estonie*** qui a initié le processus en Europe. VANASSUM (2006) en décrit la genèse. L'introduction de la flat tax en Estonie relève d'une volonté explicite de créer un système à taux bas et à base large. L'inflation élevée qui sévissait alors (89,8% en 1993) était présentée comme un argument supplémentaire pour éviter un barème progressif bien qu'il ait suffi de prévoir une indexation automatique pour éviter cet inconvénient. La tranche à taux zéro n'est pas indexée mais elle a été relevée à plusieurs reprises, passant de 230€ en 1994 à 1.534€ en 2006. En termes réels, cela signifie une hausse de 245% entre 2007 et 1994 et le dernier relèvement de la tranche exonérée a porté celle-ci à 20% du salaire brut moyen en 2006 (21).

(21) A titre de comparaison, notre tranche exonérée actuelle à l'impôt des personnes physiques atteint 15,5% du salaire brut moyen.

La flat tax en Estonie: évolution de la tranche à taux zéro



Sources : VANASSUM op.cit., Statistics Estonia, Calculs propres

VANASSUM reconnaît que la volonté de maintenir une base imposable, sans exemptions et autres dépenses fiscales, s’est heurtée aux pressions de groupes d’intérêt et de partis politiques voulant introduire des incitations fiscales. Les déductions existantes concernent les intérêts hypothécaires et les dépenses d’éducation (depuis 1996), les contributions volontaires aux plans d’épargne-retraite (1998) ; les dons aux organisations charitables et aux partis politiques (1999), les cotisations syndicales (2000) et des déductions pour le 2ème et pour le 3ème enfant (2000). Les déductions sont plafonnées en montant absolu et en % du revenu imposable. Le taux de la flat tax est le même que celui de l’impôt des sociétés (bénéfices distribués) et s’applique également aux revenus de l’épargne et les plus-values font partie du revenu imposable.

Les autres pays baltes ont alors suivi le chemin. **La Lituanie** a introduit en 1994 une flat tax au taux le plus élevé du barème et réduit ensuite le taux d’imposition qui est aujourd’hui de 24%. Lors de l’introduction de la flat tax, la tranche exonérée a été plus que doublée mais restait tout de même à un niveau relativement bas (2,6% du PIB par tête). On retrouve dans la définition de la base imposable des similitudes avec l’Estonie : les déductions autorisées concernent les intérêts hypothécaires, l’assurance-vie, l’épargne-retraite, les dépenses d’éducation pour l’enseignement supérieur et les dépenses d’équipement informatique. Les dépenses sont plafonnées à 25% du revenu imposable.

Le taux d’imposition des revenus des personnes est supérieur au taux de l’impôt des sociétés, qui est de 15%. Un même taux de 15% s’applique également aux revenus de l’épargne, en ce compris les pensions privées et les produits des contrats d’assurance-vie.

**La Lettonie** a également introduit une flat tax au taux le plus élevé du barème qui était alors dégressif. Dans un tel contexte, introduire une flat tax était redistributif. Le taux a été maintenu au niveau initial, qui avait la particularité d'être dès le départ le moins élevé en vigueur dans les pays baltes. Les déductions, qui sont également plafonnées en % du revenu imposable, concernent les libéralités aux institutions reconnues, l'épargne-retraite et les primes d'assurance-vie. Le taux actuel de 25% s'applique également aux revenus de l'épargne, en ce compris les plus-values. Comme en Lituanie, le taux d'imposition des revenus des personnes est supérieur au taux de l'impôt des sociétés, qui est également de 15%.

**La Russie** a introduit sa flat tax au taux de 13%, proche du taux le plus bas du barème, avec une modeste hausse en termes réels de l'exonération à la base. L'exonération à la base est plafonnée et donc reprise au-delà d'un certain seuil : le taux marginal n'est donc pas strictement constant au-delà du seuil d'imposition comme cela devrait l'être dans une véritable flat tax. Certains revenus financiers sont exonérés, dont les intérêts des dépôts bancaires si le taux n'excède pas celui pratiqué par la banque centrale (22) et les intérêts des titres émis par les Etats de la Fédération et les pouvoirs locaux. Les dépenses déductibles comprennent les sommes consacrées à l'achat d'habitations, les dépenses d'éducation, les dépenses médicales et les dons aux œuvres charitables reconnues. Toutes les déductions sont plafonnées. La réforme fiscale de 2001 a accru le taux d'imposition des sociétés et des dividendes, qui sont plus élevés que le taux d'imposition des revenus des particuliers. Simultanément, le barème des cotisations sociales a été profondément modifié : les cotisations proportionnelles (39,5%) ont été remplacées par une « taxe sociale dégressive » dont le taux varie de 35,6 à 5%.

La réforme fiscale **slovaque** est bien connue par le fait que l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés et le taux unique de TVA ont été égalisés à 19%. A l'impôt sur le revenu, l'exonération à la base a été plus que doublée et atteint 60% du salaire moyen. Les réductions d'impôt pour enfants à charge ont été rendues indépendantes du revenu et sont complétées par un crédit d'impôt remboursable pour les parents actifs sur le marché du travail. Cette réforme était accompagnée d'un élargissement de la base imposable et d'une réforme du « tax-benefit system ». Les seules déductions autorisées concernent les assurances-pension complémentaires et les sommes déposées sur des comptes d'épargne spécifiques (23).

**La Roumanie** fait partie des derniers pays à avoir introduit une flat tax et dans les milieux officiels, cette réforme était considérée comme « la seule solution viable » (24). L'argument était que cette réforme était la seule qui répondait aux critères suivants : un impôt transparent, simple à administrer, de taux modéré, qui permette de générer un volume suffisant de recettes en réduisant l'ampleur de l'économie souterraine et de l'évasion fiscale. Le taux unique de 16% a remplacé un barème progressif qui allait de 18 à 40%. Le taux de 16% s'applique également à l'impôt des sociétés et aux revenus de l'épargne. La seule dépense fiscale concerne la déduction des contributions aux plans de pension privée.

Hormis le taux unique, qui est en quelque sorte l'emblème de ces systèmes fiscaux, ceux-ci sont finalement assez différents les uns des autres et ils se sont écartés, parfois sensiblement, de l'épure de la flat tax.

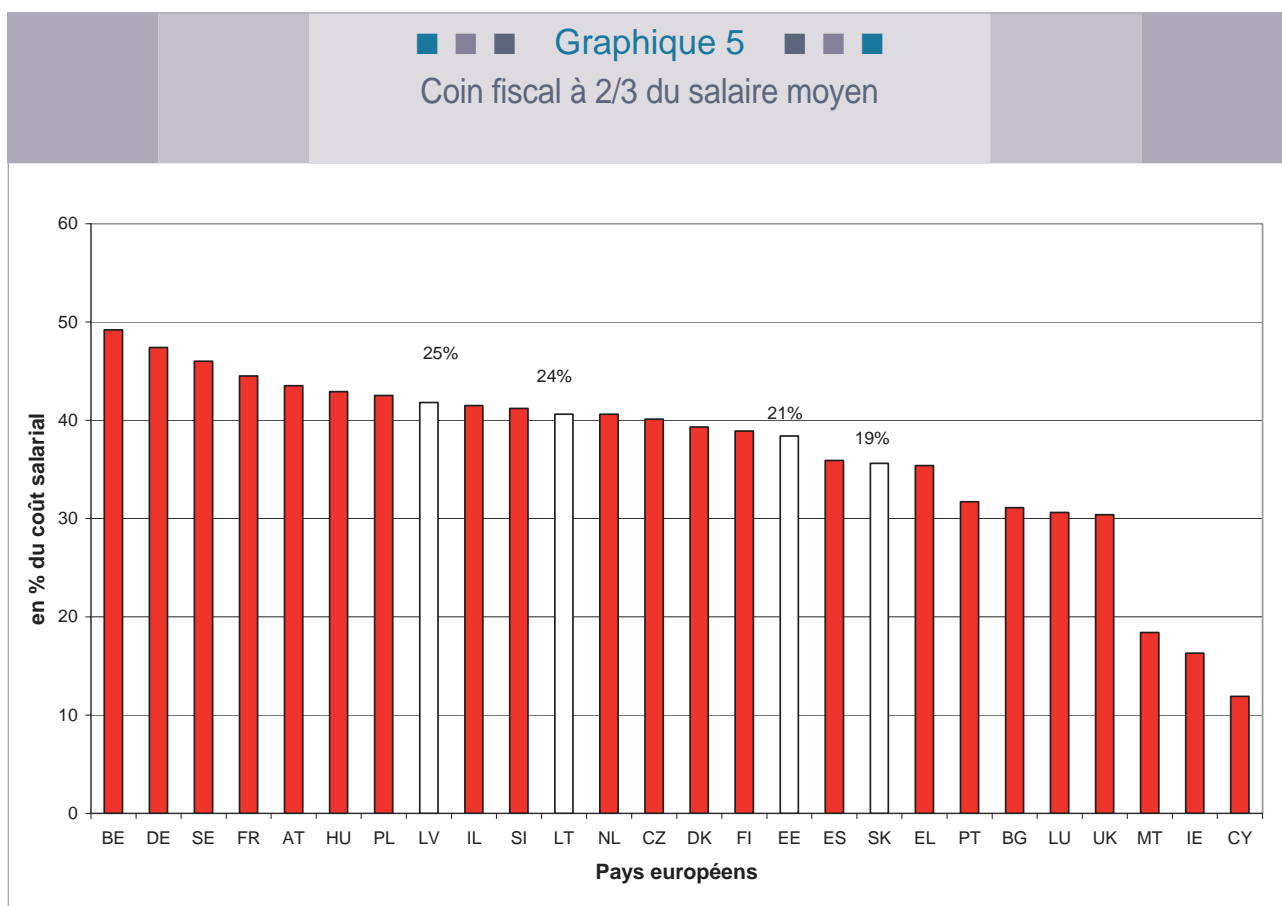
- ✓ Ainsi, le taux d'imposition des revenus des personnes et des sociétés n'ont pas nécessairement été égalisés : c'est le cas en Estonie (où seuls les bénéficiaires distribués sont taxés à l'impôt des sociétés), en Slovaquie et en Roumanie mais dans les autres pays concernés, le taux d'impôt des sociétés est plus bas que celui de la flat tax.
- ✓ L'application du taux unique aux revenus de l'épargne n'est pas non plus la règle et aucun pays n'a repris la position opposée, prônée par HALL et RABUSHKA qui auraient consisté à les exempter totalement.

(22) La taxe est de 35% sur l'excédent.

(23) Ceux-ci doivent être bloqués pour 10 ans minimum et les retraits ne peuvent être effectués avant l'âge de 55 ans.

(24) Voir GHIZDEANU e.a. (2006).

- ✓ La base imposable ne correspond pas nécessairement à l'épure théorique : dans certains pays, des dépenses fiscales ont été introduites. Il n'en reste pas moins vrai qu'elles sont beaucoup moins nombreuses que dans bon nombre de pays d'Europe occidentale. Les déductions sont souvent limitées à l'épargne-retraite et à tout ou partie des dépenses d'éducation. Dans beaucoup de ces pays, les plus-values sont imposables comme les autres revenus. Il semble bien que la base imposable soit plus large que dans bon nombre de pays d'Europe occidentale.
- ✓ Enfin, le principe du taux unique lui-même doit être relativisé. Il ne tient pas compte des cotisations sociales, qui peuvent être élevées dans certains pays ayant instauré des flat tax. Le Graphique 5 classe les pays européens selon le coin fiscal (25) au niveau de 2/3 du salaire moyen. On remarquera que les pays qui ont des flat tax (identifiés par des histogrammes blancs et par le taux d'imposition des revenus correspondant) ne sont pas nécessairement ceux qui ont le coin fiscal le plus bas.



Source : EUROPEAN COMMISSION (2008)

(25) Il s'agit de la même méthodologie que celle appliquée par OECD (2007b). Voir EUROPEAN COMMISSION (2008), p. 75. Le coin fiscal correspond à l'écart entre le coût salarial et le salaire net, divisé par le coût salarial. Les prélèvements pris en compte sont donc l'impôt sur le revenu, en ce compris l'impôt local et les cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale. Les seules déductions prises en compte sont les déductions automatiques, comme les charges professionnelles forfaitaires en Belgique.

- ✓ On pourrait ignorer les cotisations sociales si le système qu'elles financent est purement actuariel. Hormis ce cas assez extrême, la combinaison des deux types de prélèvements fait de la flat tax un système d'imposition dual à taux linéaires.

KEEN e.a. (2006) décrivent plus amplement l'introduction de ces flat tax et analysent également l'effet sur les recettes fiscales. Dans la plupart des pays, l'introduction de la flat tax ne s'est pas traduite par une baisse des recettes fiscales. Ceci s'explique notamment par le fait que cela s'est fait dans le cadre d'une réforme fiscale plus large qui comprenait un élargissement de la base imposable et/ou un report de l'impôt sur revenu vers l'impôt sur la consommation. Le total des recettes fiscales (cotisations sociales comprises) exprimé en % du PIB n'a diminué qu'en Slovaquie et en Roumanie. Dans tous les autres pays concernés, il s'est légèrement accru. Le ratio des recettes d'impôt sur le revenu au PIB s'inscrit lui généralement en baisse.

## 2.2.2. Les effets attendus

### A. LA REDUCTION DES DISTORSIONS

Les défenseurs de la flat tax s'appuient sur les distorsions créées par les systèmes fiscaux traditionnels : des taux d'imposition élevés réduisent l'offre de travail, l'épargne et l'investissement. Ils sont donc mauvais pour la croissance économique. Leur raisonnement s'appuie sur la célèbre courbe de LAFFER, qui suggère qu'il existe un taux d'imposition au-delà duquel une augmentation du taux d'imposition réduit les recettes fiscales. Ainsi, GRECU (2006) énonce : « *Les promoteurs de la flat tax sont convaincus que les systèmes d'imposition actuellement en vigueur dans les principaux pays développés sont désincitatifs et qu'ils découragent les travailleurs d'effectuer des heures supplémentaires, d'épargner ou d'investir autant qu'ils le souhaiteraient. Ils pensent que les taux d'imposition en vigueur sont plus élevés que le taux optimal décrit par LAFFER et qu'un taux d'imposition unique, modéré, ferait augmenter les recettes fiscales* ».

Le deuxième argument majeur, sur lequel nous reviendrons, et celui de la simplification.

L'argument sur la réduction des distorsions est ambigu. Il postule en effet que l'élasticité-prix des bases taxables est élevée : celle de l'offre de travail par rapport au salaire net, celle de l'épargne par rapport au rendement net, celle de l'investissement par rapport au coût du capital.

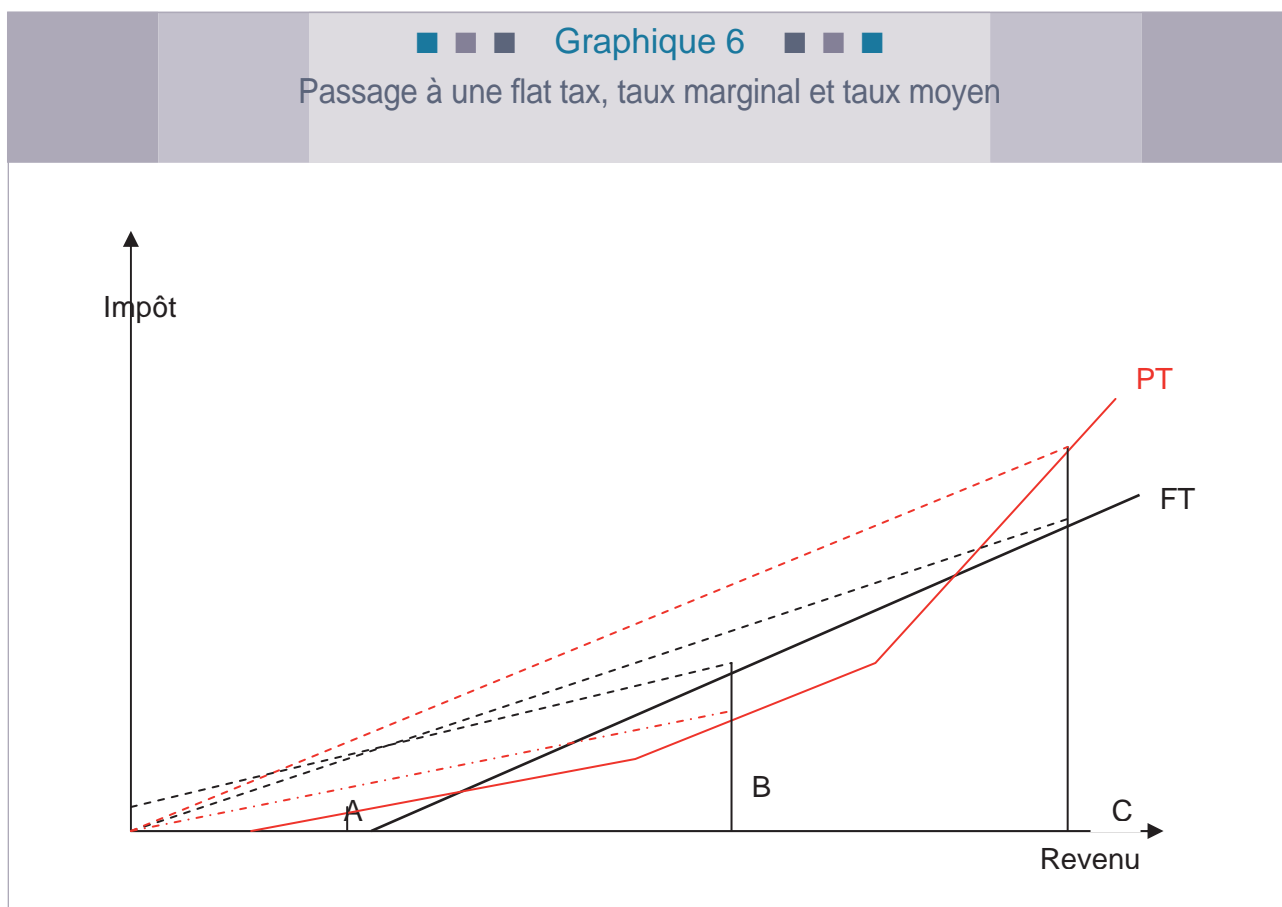
En ce qui concerne l'*offre de travail*, une baisse du taux marginal peut, d'un point de vue théorique, avoir un effet favorable sur l'intensité de l'effort (effet de substitution) et se traduire par un accroissement du nombre d'heures travaillées. Une hausse du taux moyen peut avoir le même effet (effet-revenu).

■ ■ ■ Tableau 5 ■ ■ ■

#### Taux marginal, taux moyen et offre de travail : les effets attendus

	Taux moyen en baisse	Taux moyen en hausse
Taux marginal en baisse	Effet ambigu	Effet positif
Taux marginal en hausse	Effet négatif	Effet ambigu

Il y aura donc hausse de l'intensité de l'effort en cas de baisse du taux marginal et de hausse du taux moyen et baisse de l'intensité en cas de hausse du taux marginal et de baisse du taux moyen. Par contre l'effet sera ambigu lorsque le taux marginal et le taux moyen augmentent ou diminuent tous deux. Le passage d'un barème progressif (PT) à un barème à taux unique avec tranche exonérée (FT) peut donc avoir des conséquences très diverses selon la configuration des barèmes avant et après réforme.



Ainsi, les contribuables aux revenus élevés peuvent connaître une baisse du taux marginal et du taux moyen, ce qui a des effets ambigus sur l'offre de travail : c'est le cas « C » sur le graphique. A l'autre extrême de l'échelle des revenus, dans le cas A, il y a également baisse du taux moyen et baisse du taux marginal, qui deviennent tous deux nuls. Par contre, dans le cas B, il y a hausse du taux marginal et baisse du taux moyen : dans ce cas, il devrait y avoir baisse de l'offre de travail.

Sur le plan théorique, il faut également se rappeler que les cotisations sociales doivent être prises en compte dans la mesure où le système qu'elles financent n'est pas purement actuariel ou, en d'autres termes, dans la mesure où l'offreur de travail ne les assimile pas à du salaire net.

Au-delà des nuances théoriques, les études empiriques relativisent fortement la portée du raisonnement de base des promoteurs de la flat tax. Une distinction doit être faite entre l'élasticité du taux de participation (*extensive margin*) et celle du nombre d'heures prestées (*Intensive margin*). On sait que l'offre de travail est relativement peu élastique pour le premier apporteur de revenu du ménage. Des travaux récents de l'OCDE (26) confirment l'effet négatif de taux marginaux élevés sur le nombre d'heures travaillées par le second apporteur de revenu du ménage mais l'effet du taux d'imposition moyen est ambigu. Or, comme nous le verrons ci-après, passer d'une imposition progressive à une flat tax peut accroître le taux moyen et/ou le taux marginal dans certaines tranches de revenu, si le passage se fait à pression fiscale globale constante. L'effet négatif du coin fiscal sur le taux de participation est également établi mais son importance varie fortement suivant le type d'emploi. S'il est élevé pour les bas salaires ou pour les travailleurs âgés, il est beaucoup moins net pour d'autres catégories de travailleurs.

La portée de l'argument est encore plus discutable pour *l'épargne*. Sur le plan théorique, il est certes établi qu'une véritable flat tax sous la forme de HALL et RABUSHKA (et plus globalement toute forme d'impôt sur la dépense ou de cash flow tax) ne taxe pas l'épargne et ne crée donc pas de distorsion d'origine fiscale entre la consommation présente et la consommation future, alors qu'un impôt sur le revenu en crée une. Dans la pratique, les choses sont beaucoup moins évidentes et la récente étude de l'OCDE sur les relations entre l'impôt et la croissance s'abstient de conclure quoi que ce soit sur le lien impôt-épargne-croissance (27).

Ce décalage entre le raisonnement théorique et le manque de vérification empirique peut s'expliquer par l'inélasticité de l'offre. Si tel est le cas, passer d'un impôt sur le revenu à une cash flow tax, réduit bien sûr le coin fiscal mais n'augmente pas l'épargne. Or la conclusion convergente de la littérature économique est que la fiscalité a peu d'effet sur le niveau global de l'épargne, celui-ci étant peu élastique par rapport au taux d'intérêt. On sait par contre que la fiscalité peut influencer fortement la composition de l'épargne et biaiser l'allocation des ressources si elle s'applique de manière différenciée à différents produits d'épargne. S'il y a un argument pour une imposition uniforme des différentes formes d'épargne, c'est beaucoup moins clair pour une baisse généralisée de l'imposition de l'épargne. De plus, pour une petite économie ouverte membre de la zone Euro, le concept d'épargne pertinent n'est plus l'épargne domestique mais celle de la zone Euro. Un accroissement de l'épargne intérieure est sans effet sur le taux d'intérêt et sur la croissance.

En ce qui concerne l'investissement, l'argument avancé justifie assurément une baisse de l'impôt des sociétés : la sensibilité de l'investissement au coût du capital est bien établie. C'est également le cas pour l'investissement direct étranger (28) bien que des travaux économétriques plus complets indiquent que l'élasticité des flux d'investissement direct à l'impôt est surestimée lorsque d'autres facteurs, dont la taille du marché et les coûts salariaux, ne sont pas pris en compte (29).

L'élasticité de l'investissement au taux de l'impôt des sociétés ne justifie une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques que si les entreprises non constituées en société assurent au niveau macro-économique une part importante de la formation brute de capital fixe et de l'investissement direct étranger entrant, ce qui n'est assurément pas le cas.

Si réduire les taux d'imposition permet de réduire les distorsions et donc d'améliorer l'allocation des ressources, il y a toutefois *une confusion* dans le discours des promoteurs, une confusion *entre une réduction du taux d'imposition* et la particularité de la flat tax, qui est l'unicité du taux d'imposition et *sa linéarité* (hors taux zéro) de celui-ci. Les arguments avancés sont, dans certains cas, convaincants pour la réduction des taux d'imposition. Ils ne prouvent pas qu'il faille spécifiquement un impôt à taux unique. Celui-ci trouverait-il sa justification dans le fait qu'il serait « l'optimum » en poussant à la limite maximale la réduction des taux d'imposition ? Nous reviendrons à cette question après avoir discuté l'autre argument majeur des promoteurs de la flat tax – la simplification – et les conséquences d'un tel impôt sur la redistribution des revenus.

---

(26) Voir OECD (2007c) et JOHANSSON e.a. (2007), pp. 23 et suivantes.

(27) Voir JOHANSSON e.a. (2007), pp. 18 et suivantes. Une revue de littérature commentée dans OECD (1995) concluait dans le même sens.

(28) Voir OECD (2007d), DE MOOIJ R., EDERVEEN S (2003) et (2005).

(29) Voir NICOLETTI e.a. (2006).

## B. LA SIMPLIFICATION

Les promoteurs de la flat tax considèrent que la simplification vient de la réduction du nombre de taux d'imposition. Cet argument est peu pertinent ; ce sont les règles de définition de la base imposable et les multiples dépenses fiscales et autres dispositions dérogatoires qui rendent les systèmes d'imposition complexes. Un taux unique à lui seul ne résout rien s'il n'est pas accompagné d'un élargissement de la base imposable et de règles simples pour la définition de celle-ci.

Les promoteurs de la flat tax argumentent également que le passage à un taux d'imposition unique facilite la retenue à la source et donc l'administration de l'impôt, a fortiori lorsqu'il n'y a pas d'exonération à la base. Nous avons mentionné ci-dessus le rôle central accordé à cet argument dans la mise en place de la flat tax en Roumanie. L'argument a une certaine pertinence : un impôt à taux bas et à base large est plus facile à administrer. Il n'est cependant pas déterminant : la preuve contraire réside tout simplement dans le fait que la retenue de l'impôt à la source sur les salaires est pratiquée par des pays qui ont un barème d'imposition avec des taux marginaux progressifs, dont la Belgique avec le précompte professionnel. C'est également le cas dans pratiquement tous les pays européens. Seule la France ne pratique pas de retenue à la source à l'impôt sur le revenu.

## C. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE, L'EVASION ET LA CORRUPTION

Un taux unique peut, lorsqu'il est bas, inciter les agents économiques à sortir de l'économie souterraine et/ou de l'évasion fiscale et réduire l'emprise de la corruption. Cet argument est discuté dans KEEN e.a. (2006) : abstraction faite des effets d'offre, en supposant donc les revenus imposables comme exogènes, il existe une combinaison d'un impôt linéaire, de salaire des agents de l'administration fiscale et de pénalités qui permet de maximiser le rendement de l'impôt sans induire d'évasion fiscale ou de corruption. La linéarité de l'impôt n'est cependant pas une condition nécessaire. KEEN e.a. (2006) concluent que la linéarité (flatness) peut générer une protection contre l'évasion fiscale et la corruption mais que c'est davantage le niveau de l'impôt qui est pertinent, et non l'absence de progressivité.

## D. QUID DE LA REDISTRIBUTION ?

L'objectif de redistribution n'est pas central pour les promoteurs de la flat tax mais cela ne dispense pas d'examiner les effets de la flat tax sur le rôle redistributif de l'impôt. La question est d'une importance particulière dans toute discussion sur la transposabilité de la flat tax à des pays qui ont une longue tradition d'imposition des revenus à un barème progressif.

Une flat tax est souvent présentée comme anti-redistributive. Ainsi, dans le débat politique suscité en Allemagne par la proposition de flat tax de KIRCHHOF, le SPD critiquait fortement le fait que « le PDG paierait l'impôt au même taux que sa femme d'ouvrage ». Cette critique n'est pas tout à fait juste. Tout dépend de la forme que prend la flat tax. Si on se réfère aux trois cas présentés schématiquement dans le Graphique 3, l'impôt de type A est strictement proportionnel mais les deux autres variantes ont un degré de progressivité et redistribuent donc la charge fiscale des revenus élevés vers les bas revenus. Une flat tax couplée à un revenu de base, telle proposée par ATKINSON (1995) accroîtrait l'effet redistributif de l'impôt au Royaume-Uni selon les simulations effectuées par ADAMS e.a. (2006).

L'autre nuance provient de la définition de la base imposable et concerne tant l'équité verticale que l'équité horizontale. La flat tax se caractérise en effet non seulement par son taux unique, éventuellement au-delà de la tranche exonérée, mais également par une base imposable large : dans l'épure théorique, il n'y a pas de place pour des dépenses fiscales ou pour des régimes fiscaux particuliers. Or des dépenses fiscales, qui sont largement répandues dans bon nombre de pays européens, vont à l'encontre de l'équité horizontale. Ce critère requiert en effet que l'impôt soit indépendant de la nature et de l'affectation du revenu : à même revenu, même impôt. De plus, les dépenses fiscales vont également à l'encontre de l'équité verticale lorsqu'elles sont concentrées dans les revenus moyens et supérieurs (30).

Une flat tax n'est donc pas systématiquement anti-redistributive : le jugement doit être plus nuancé. Tout dépend, empiriquement, de la définition de la base imposable, du niveau de la tranche exonérée et du taux unique, comparés au système de référence.

## E. LA FLAT TAX : L'IMPOT OPTIMAL ?

La discussion sur la taxation optimale trouve son origine chez MIRRLEES et peut conclure à considérer un impôt à taux unique comme un impôt optimal : celui-ci montrait en effet que dans certaines hypothèses, l'impôt linéaire était optimal. Parmi les hypothèses se trouvent notamment une fonction de bien-être social utilitariste, des préférences de type « Cobb-Douglas » entre travail et loisirs pour la détermination de l'offre de travail et une distribution des capacités de type log-normale. KEEN e.a. (2006) et NICODEME (2007) font observer qu'en parcourant la littérature, cette thèse ne résiste pas à des hypothèses alternatives notamment sur l'aversion à l'inégalité. En d'autres termes, si l'impôt linéaire peut être optimal dans une conception strictement utilitariste, il ne l'est pas quand la fonction de bien-être social incorpore une forme d'aversion à l'inégalité ou de préférence pour la redistribution.

Une autre justification de l'optimalité de la flat tax serait sa capacité à maximiser le revenu en réduisant l'emprise de l'évasion fiscale et de la corruption. Nous avons vu ci-dessus que la linéarité n'est pas davantage déterminante.

La dernière justification de la supériorité de la flat tax est un argument de type *Political economy* : dans le cas d'un gouvernement cherchant à maximiser sa taille (Leviathan), la flat tax exerce une contrainte salutaire. On retrouve le type d'argument avancé dans les milieux conservateurs américains à l'encontre de l'introduction de la TVA : les propriétés de celles-ci (invisibilité de l'impôt, facilité d'administration, base large) en font une « money machine » qui permet d'augmenter la taille du secteur public. Ce que la TVA peut faire en se camouflant dans les prix, la flat tax ne peut le faire à cause de la visibilité de son taux unique, qui frappe directement l'intégralité du revenu : elle contraint donc la taille du secteur public.

Il existe assurément d'autres moyens de réduire la taille du secteur public ou de contenir son expansion. De plus, cette justification de la flat tax déplace le débat de l'organisation du financement des dépenses publiques vers la taille du secteur public.

---

(30) C'est le cas en Belgique pour la plupart des dépenses fiscales, à l'exception des réductions d'impôt pour revenus de remplacement. Voir VALENDUC (1999). Dans d'autres pays de l'OCDE, on sait que les dépenses fiscales liées à l'acquisition d'actifs financiers bénéficient essentiellement aux revenus moyens et supérieurs. Voir OECD (2007e).

### 2.2.3. Les effets constatés

#### A. SE MEFIER DE LA RHETORIQUE...

Ces effets attendus sont-ils vérifiés ? Il faut faire ici une distinction entre discours de pseudo-vérification et véritable vérification empirique. KEEN e.a. (2006) indiquent d'ailleurs : « *A notable and troubling feature of discussion of the flat tax is that it has been marked more by rhetoric and assertion than by analysis and evidence* ». Les exemples de rhétorique sont nombreux : la plupart consiste à observer l'évolution dans le temps d'indicateurs de performance économique et le passage à une flat tax pour conclure directement que le second est la cause d'une évolution favorable des premiers, sans analyse causale et économique sérieuse. Or, même s'il y avait une corrélation, tout étudiant en économie sait que cela ne signifie pas nécessairement une causalité. Selon l'exemple souvent cité dans les cours de statistique et d'économétrie, ce n'est pas parce qu'il y a corrélation entre le taux de natalité et la présence de cigognes que ce sont les cigognes qui font ou apportent les enfants...

En ce qui concerne la flat tax, les fleurons du genre ne manquent pas. L'Adam Smith Institute, promoteur de celle-ci, énonce par exemple à propos de l'introduction de la flat tax à Jersey et Guernsey (31) « *depuis l'introduction de ce système, les économies des deux îles ont réalisé des performances remarquables : le PIB de Guernsey a plus que triplé depuis 1965 pendant que celui de Jersey augmentait de 90% en valeur réelle depuis 1990. Les performances économiques des îles anglo-normandes montrent une fois de plus que l'efficacité, la simplicité et la justice favorisent la croissance économique, l'emploi et le niveau de vie* ». S'agissant de centres off-shore bien connus, l'argument prête à sourire. Pour rappel, le PIB inclut les revenus générés à partir du territoire et donc tous les revenus générés sur les capitaux placés en off-shore. Attribuer la hausse du PIB au régime applicable à l'économie on-shore est une erreur intellectuelle.

Le même type de discours se tient pour l'Estonie : on cite l'évolution positive du taux de croissance du pays dont on attribue évidemment l'explication à la flat tax. Même chose à propos de la Lituanie et de la Lettonie : « *sans surprise, les économies des deux pays ont connu une croissance soutenue, puisque le taux de croissance annuel moyen a été de 5,6% dans les deux pays* ». Le fait que des économies en transition aient des taux de croissance plus élevés, quel que soit leur système fiscal, n'est même pas discuté. L'argument s'étend à la Russie où, constatant une hausse des recettes fiscales suite à la réforme fiscale ayant créé la flat tax, GRECU (2006) conclut directement « *Cette augmentation constante des recettes fiscales est la conséquence de la baisse de l'évasion et de la fraude fiscale et d'incitations supplémentaires à travailler, épargner et investir* » et poursuit en attribuant à la réforme fiscale l'accélération de la croissance du PIB, sans aucune investigation supplémentaire.

#### B. L'INTRODUCTION DE LA FLAT TAX EN ROUMANIE

GHIZDEANU e.a. (2006) donnent quelques indications sur les effets de la flat tax en Roumanie. L'effet qui semble le mieux établi est celui du passage d'un montant d'activité et d'emploi de l'économie informelle vers l'économie officielle : 125.000 emplois auraient ainsi été officialisés. Un autre effet bien établi est la réduction de l'écart entre taxation nominale et taxation effective des profits des entreprises : alors que le taux d'imposition effectif était de 15.9 pour un taux nominal de 25 en 2004, il est de 11.6 pour un taux nominal de 16 en 2005.

On constate également une accélération de la croissance et de l'investissement après la réforme fiscale. Une part de celle-ci vient assurément du passage d'activités économiques de l'économie souterraine vers l'économie officielle mais il n'existe pas de preuve rigoureuse du lien causal entre la réforme fiscale et l'accélération de la croissance. L'accélération de la croissance s'est traduite par des rentrées fiscales supérieures aux prévisions.

---

(31) Voir GRECU (2006).

## C. LA RÉFORME FISCALE SLOVAQUE

La réforme fiscale slovaque a également fait l'objet d'une certaine attention tant à l'intérieur du pays (KRAJCIR Z. et ODOR L., 2005) qu'à l'extérieur.

Le rapport KRAJCIR et ODOR donne une vue assez complète de la problématique : les auteurs abordent les effets de la réforme sur la charge fiscale, sur le budget et sur les performances économiques et traitent également, assez sommairement toutefois, de son impact sur la distribution des revenus. L'introduction de la flat tax s'est traduite par une baisse du coin fiscal sur le travail sur toute l'échelle salariale. Les taux marginaux ont également été réduits pour la plupart des niveaux de salaire, sauf entre 1,5 fois et 2 fois le salaire minimum pour les isolés. Si on se réfère aux effets attendus sur l'offre de travail (32), tels que synthétisés dans le Tableau 5, on est donc majoritairement dans une situation où les effets sont ambigus.

La réforme fiscale s'est également traduite par une baisse de l'imposition nominale et effective des sociétés. Les auteurs mesurent l'imposition effective tant par des indicateurs ex post, basés sur des statistiques fiscales, que sur base des indicateurs ex ante bien connus que sont les taux moyens effectifs calculés selon la méthode de DEVEREUX et GRIFFITH. Ex post, la charge fiscale est passée de 17,4% des profits à 15,8% pour une réduction du taux nominal de 25 à 19%. On constate donc une nette réduction de l'écart entre taxation nominale et taxation effective. Le même constat prévaut si l'impôt des sociétés est mesuré en pourcentage de la base taxable : il revient alors de 20,6 à 16%. ZEW (2004), cité par les auteurs, mesure une baisse du taux moyen effectif de 22,1 à 16,7 suite à l'introduction de la réforme, qui a également réduit les disparités selon le type d'actif et selon le mode de financement. La Slovaquie se retrouve donc dans une configuration très favorable, qui devrait se traduire par un investissement accru.

Le rapport est très prudent sur les conséquences économiques. Partant du constat que la réforme est essentiellement « supply-side » et fait partie d'un paquet de réformes structurelles, les auteurs admettent que l'effet est essentiellement sur le moyen-long terme et qu'il sera difficile de séparer ce qui est dû spécifiquement à la réforme fiscale. Sur le court terme, ils notent que la croissance du PIB a été meilleure que prévu, l'inflation plus faible mais que la croissance de l'emploi a été plus faible que prévu. C'est donc la productivité qui est la raison principale du surcroît de croissance. Parmi les composantes de la demande, c'est d'ailleurs l'investissement en capital fixe qui réagit le plus positivement à la réforme sur le court terme. On a également constaté un effet favorable sur l'investissement étranger. Il semble donc que la composante « impôt des sociétés » de la réforme ait, à court terme en tout cas, davantage d'effet que la flat tax sur les revenus des ménages.

Les effets sur les recettes fiscales ne permettent pas d'accréditer la thèse d'un effet LAFFER, selon NICODEME (2007). KRAJCIR Z. et ODOR L. (2005) ne revendiquent pas davantage l'existence d'un tel effet.

## D. SE MÉFIER DE LA RHÉTORIQUE (BIS) : LE CAS DE LA RUSSIE

La réforme fiscale menée en Russie et qui s'est concrétisée par l'introduction d'une flat tax est un cas très intéressant car c'est pratiquement la seule où les effets d'une flat tax ont pu être examinés de manière scientifiquement rigoureuse. Une lecture rapide des faits conclurait à des effets très positifs de la flat tax : entre 2000 et 2001, les recettes fiscales se sont accrues de 46% en termes nominaux et de 25% en termes réels. IVANOVA e.a. (2005) démontrent cependant de manière rigoureuse que cette augmentation des rentrées fiscales n'est pas due à la flat tax. Les modalités de mise en œuvre de la réforme ont en effet permis de constituer deux panels : l'un avec les contribuables affectés par la réforme (c'est-à-dire ceux dont le taux marginal était de 20 ou 30% et est revenu à 13%) et l'autre avec ceux qui n'étaient pas affectés par la réforme (ceux dont le taux marginal était de 15%). La hausse des recettes vient uniquement de ces derniers. Au sein des premiers, on trouve très peu d'effets d'offre et de recettes fiscales supplémentaires. En fait, la forte hausse des recettes fiscales s'explique par une forte augmentation des salaires réels, exogène par rapport à la réforme fiscale, et par un renforcement du contrôle et une amélioration de la perception de l'impôt.

---

(32) Formellement, il faudrait tenir compte de la hausse des impôts sur la consommation qui faisait également partie de la réforme fiscale qui a unifié les taux à 19%.

## E. EN RÉSUMÉ

Face à la rhétorique un peu trop simple des promoteurs de la flat tax, le meilleur conseil serait donc celui de la prudence, voire de la méfiance. Non seulement les mérites prétendus de la flat tax ne sont pas justifiés sur le plan théorique, mais en plus ils ne se vérifient que très marginalement dans la pratique. La plupart des discours sur les mérites constatés de la flat tax se bornent à associer des faits sans rechercher les liens de causalité entre les indicateurs économiques et la réforme fiscale en cause. Par contre, les examens plus approfondis et rigoureux relativisent fortement les mérites de la flat tax, déjà relativisés sur le plan théorique. Il n'en reste pas moins vrai que la flat tax est un instrument de positionnement. Ce type de réforme fiscale est une façon d'attirer l'attention et de signaler au reste du monde que des réformes profondes sont en cours.

### 2.3. La flat tax est-elle transposable en Europe occidentale ?

L'émergence des flat tax dans les pays d'Europe centrale et orientale et la « rhétorique » qui l'entoure ont suscité un intérêt accru pour ce type de réforme fiscale. Dès lors que les pays d'Europe centrale et orientale l'utilisent pour se positionner, la tentation existe de procéder de la même manière. Dans certains pays, la flat tax a d'ailleurs fait irruption dans le débat politique : on se souviendra notamment de la proposition de KIRCHHOF en Allemagne, avant les dernières élections législatives. On note également un intérêt accru des économistes pour ce type de réforme fiscale qui s'est concrétisé dans des exercices de simulation sur différents types de modèles. Ces exercices sont forcément ex ante : ils ont donc davantage pour but d'éclairer sur les conséquences d'un choix politique que d'en analyser ex post les conséquences, comme le faisait l'étude de KEEN e.a. pour la Russie.

Les conséquences de l'introduction d'une flat tax en *Belgique* ont été examinées par DE COSTER et VAN CAMP (2005) et par VALENDUC (2006). Tant l'un que l'autre ont simulé les effets d'une flat tax dans un cadre budgétairement neutre et avec des modèles statiques.

DE COSTER (2005) simule des variantes avec et sans tranche exonérée. Le maintien d'une exonération à la base apparaît nécessaire pour éviter un « bain de sang social » selon les mots de l'auteur qui considère également que les réductions d'impôt sur revenus de remplacement devraient être maintenues pour éviter un effet anti-redistributif trop marqué. Même avec ces garde-fous, l'introduction d'une flat tax conserve des effets anti-redistributifs difficilement acceptables et ne permet pas une nette baisse des taux marginaux. Il faudrait en effet un taux de 35% si on maintient la tranche exonérée à son niveau pré-réforme.

VALENDUC (2006) simule les effets d'une flat tax avec élargissement de la base imposable à l'impôt sur le revenu. Toutes les dépenses fiscales sont supprimées, en ce compris les réductions d'impôt pour revenu de remplacement. On maintient cependant les dispositions de fiscalité familiale en ce compris les quotités exonérées pour enfants à charge : ce sont en effet des modalités de prise en compte de la capacité contributive et elles peuvent à ce titre être considérées comme faisant partie du système général de l'impôt. Les paramètres retenus pour assurer la neutralité budgétaire sont un taux de 40% et une tranche exonérée de 7.532 € (33). La réforme est clairement anti-redistributive. L'inégalité après impôt, mesurée par l'indice de GINI, progresse de 0.385 à 0.402 et l'effet redistributif de l'impôt est réduit d'un tiers. Les premiers déciles sont lourdement perdants (-7,2% de revenu disponible pour le 1er décile) suite à la suppression des réductions d'impôt pour revenus de remplacement tandis que le 10ème décile gagne 4,2% de son revenu disponible.

---

(33) Au lieu de 6.840€, montant applicable aux revenus de 2003 sur lesquels la réforme est simulée.

L'exercice de simulation est ensuite étendu à un véritable impôt à taux unique : le même taux (32%) s'applique à l'impôt des sociétés, à un impôt généralisé sur les revenus de l'épargne et aux revenus globalisés à l'impôt des personnes physiques. L'effet sur la distribution des revenus des ménages reste négatif, du même ordre de grandeur que dans le scénario où le taux unique, alors de 40%, ne concernait que les revenus globalisés à l'IPP. Il apparaît par contre qu'une flat tax améliore fortement les incitations au retour sur le marché du travail pour les personnes sans emploi mais l'effet provient au moins autant d'une réduction du taux de remplacement net des allocations de chômage – suite à la suppression des réductions d'impôt – que de la revalorisation des salaires nets par la réduction du taux moyen d'imposition.

Au vu de ces simulations, l'introduction d'une flat tax en Belgique serait assurément anti-redistributive. Elle ne peut avoir ces effets incitatifs (par la baisse des taux marginaux) que moyennant un élargissement substantiel de la base imposable qui serait très vraisemblablement très délicat à réaliser, ainsi qu'en attestent les fortes critiques qui ont été faites à l'égard de la proposition du Conseil supérieur des Finances de financer une baisse de la taxation du travail par un impôt uniforme sur les revenus de l'épargne (34).

FUEST e.a. (2006) examinent les effets d'une flat tax avec élargissement de la base imposable en *Allemagne*. Il s'agit également d'une analyse effectuée avec un modèle de micro-simulation statique. Les auteurs examinent l'effet d'une simplification de l'impôt sur le revenu qui élargit la base imposable en supprimant des déductions fiscales. Le produit de l'élargissement de la base imposable est soit recyclé par un déplacement « vers la droite » du barème progressif (donc une baisse proportionnelle des taux marginaux), soit combiné avec l'introduction d'une flat tax. La tranche exonérée est alors la même que dans la première variante et le taux unique est de 30%. Les auteurs examinent l'impact sur la distribution des revenus, sur le profil des taux marginaux (par décile) et sur l'offre de travail. L'élargissement de la base imposable considéré isolément réduit l'inégalité mais accroît logiquement les taux marginaux. La combinaison avec un déplacement vers la droite du barème progressif réduit l'inégalité tandis que l'introduction d'une flat tax accroît l'inégalité. Les deux réformes se distinguent également dans leurs effets sur le profil des taux marginaux. Dans la première option, il y a une baisse des taux marginaux d'imposition pour les neuf premiers déciles et une légère hausse pour le 10ème décile (0.08 point). Dans la seconde option, la flat tax a pour effet de réduire fortement le taux d'imposition du 10ème décile (5.58 points) mais elle a des effets inverses pour les classes moyennes : s'il n'est que peu modifié dans les deux premiers déciles, le taux marginal d'imposition augmente pour les déciles 3 à 8, les augmentations les plus nettes étant localisées dans le 3ème décile (4.64 points) et dans le 4ème décile (+2.54 points). Les auteurs modélisent ensuite les effets potentiels sur l'offre de travail et la conclusion est à l'opposé des thèses défendues par les promoteurs de la flat tax : la variante qui maintient le barème progressif en le déplaçant vers la droite a un effet positif sur l'offre de travail (+20.980 équivalents temps plein), tandis que la flat tax a un effet négatif sur l'offre de travail (-30.791 équivalents temps plein). La question n'est donc même pas celle d'un choix entre efficacité et équité. L'introduction d'une flat tax est une stratégie doublement perdante.

LARSEN (2006) modélise trois variantes d'une flat tax budgétairement neutre pour le *Danemark*, avec maintien ou non d'une tranche à taux zéro. Dans les trois cas envisagés, la redistribution de la charge fiscale se fait à l'avantage des revenus élevés et au détriment de la classe moyenne qui voit sa charge fiscale s'accroître. Il n'y a pas de modélisation des effets sur l'offre de travail mais les résultats vont dans le même sens que ceux de FUEST e.a. (2006) pour l'Allemagne.

---

(34) Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2007) pour la proposition.

ADAM et BROWN (2006) simulent quatre variantes de flat tax pour le *Royaume-Uni*. Les deux premières sont relativement classiques et consistent à aplanir le barème de l'impôt sur le revenu ainsi que celui de la *National Insurance Contribution* dans la deuxième variante. On retrouve alors le résultat classique, déjà mis en évidence ci-dessus, à savoir une hausse du revenu disponible pour le 10ème décile et une baisse pour les neuf premiers déciles. L'effet sur le profil des taux marginaux est également similaire à ce qui est constaté pour l'Allemagne, le Danemark ou la Belgique : il y a réduction des taux marginaux pour les revenus élevés mais hausse pour les revenus moyens et/ou inférieurs. On retrouve donc la combinaison classique : effet redistributif clairement contraire, effet incitatif ambigu. La particularité de cette étude est d'inclure deux variantes qui combinent la flat tax avec un crédit d'impôt remboursable ce qui donne une configuration proche du « basic income ». Les effets redistributifs sont alors fondamentalement différents : c'est la première moitié de la distribution qui est gagnante au détriment de la seconde. Les effets incitatifs sont mitigés : si moins de personnes font face à des taux marginaux supérieurs à 60%, davantage de personnes font face à des taux marginaux compris entre 40 et 60%.

PAULAS et PEICHL (2008) font le même type de simulations en utilisant le modèle *EUROMOD* pour *10 pays européens* (35). Les bases de données et le modèle de micro-simulation effectué sont assez rudimentaires en ce sens qu'ils ne contiennent pas nécessairement toutes les données sur les déductions fiscales. Il s'agit toutefois à notre connaissance de la seule étude comparative sur plusieurs pays européens. Le scénario de base est celui d'une flat tax combinée au maintien de la tranche exonérée au niveau pré-réforme. Des scénarios alternatifs augmentent le niveau de la tranche exonérée de 10 et 20% et ajustent consécutivement à la hausse le taux unique de l'impôt pour maintenir la neutralité budgétaire. Leur conclusion est qu'une réforme neutre sur le plan budgétaire bute généralement sur l'arbitrage entre efficacité et équité et n'est que très rarement « win-win ». Dans la variante maintenant l'exonération à la base au niveau pré-réforme, l'effet est systématiquement une hausse de l'inégalité et une baisse du taux marginal moyen. L'étude ne donne malheureusement pas les résultats sur le profil des taux marginaux, dont on sait sur base des études nationales citées ci-dessus combien il est important. Eviter (ou réduire) l'effet anti-redistributif en gardant le taux unique requiert d'accroître le taux d'imposition de la flat tax. Ce sont les autres variantes testées. Celles-ci ne permettent que très rarement d'obtenir l'avantage d'un taux marginal moyen moindre que dans la situation de référence sans réduire l'effet anti-redistributif. Un tel résultat peut être atteint, dans certaines configurations de réforme, pour les pays méditerranéens mais pas pour des pays dont la distribution initiale des revenus est moins inégalitaire. Cette étude illustre clairement l'importance de la situation de départ et donc le danger qu'il y a à généraliser un modèle.

On peut reprocher aux simulations faites sur des modèles statiques de négliger les effets de comportement et les effets dynamiques qui sont primordiaux dans une analyse plus complète des effets de la flat tax. D'autres travaux donnent une vue plus complète, en utilisant des modèles d'équilibre général. Ceux-ci intègrent les effets de comportement mais ne modélisent pas la transition et ne disent rien sur le temps nécessaire pour que ces effets se concrétisent.

DE MOOIJ e.a. (2007) examinent les effets de l'introduction d'une flat tax aux *Pays-Bas* avec un tel modèle (MIMIC). Deux variantes sont simulées : la première maintient l'exonération à la base et remplace le barème actuel (34,15 - 41,45 - 42 - 52) par un taux unique de 37,5 ; la seconde augmente l'exonération à la base de 1.400€, ce qui requiert de porter le taux unique à 43,5%. La conclusion essentielle des auteurs est qu'on ne peut éviter l'effet anti-redistributif d'une telle réforme qu'au prix d'effets défavorables sur l'offre de travail. En effet, la première variante a des effets positifs sur l'offre de travail et le taux d'emploi des travailleurs qualifiés mais elle a des effets négatifs sur le taux d'emploi des peu qualifiés et elle accroît l'inégalité. La seconde variante est neutre sur le plan redistributif mais réduit l'offre de travail et le taux d'emploi quel que soit le niveau de qualification.

---

(35) Ces pays sont le Portugal, le Luxembourg, l'Espagne, les Pays-Bas, la Grèce, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique et la Finlande.

GONZALEZ et PIJON-MAS ont effectué un exercice similaire pour *l'Espagne* et les conclusions indiquent également que sortir du cadre de raisonnement statique ne permet pas de conclure plus favorablement sur l'arbitrage efficacité-équité. Une flat tax peut accroître le revenu global, la production et la consommation et ce d'autant plus que le taux unique et l'exonération sont bas, mais elle le fera au détriment de l'effet redistributif.

Le débat sur la flat tax a également été très présent en *Slovénie*. Ceci est d'autant plus intéressant que ce pays est un des rares pays d'Europe centrale et orientale, avec la Pologne, à résister à la vague de la flat tax. CAJNER e.a. (2006) rendent compte de travaux de simulation très intéressants : différentes alternatives d'imposition progressive et de flat tax ont été testées ainsi qu'un report de la taxation du travail sur la consommation, ou encore un transfert du travail et du capital vers la consommation. Le modèle utilisé est un modèle d'équilibre général qui permet de mesurer leurs effets sur le PIB, le taux d'emploi mais aussi au niveau du bien-être.

Un des résultats les plus intéressants de cette étude est la différence de classement des variantes selon qu'on reprend le critère du PIB ou celui du bien-être. Si la flat tax donne de bons résultats en termes d'accroissement du PIB, elle est surclassée, en termes de bien-être, par les variantes qui maintiennent l'imposition progressive. Ceci est d'autant plus vrai que les individus ont une aversion marquée au risque. Globalement, l'impôt optimal est, selon ces simulations, d'autant plus progressif que les individus ont une aversion au risque, que l'offre de travail est inélastique et que la variance de la distribution de la productivité est élevée. La flat tax est donc loin de s'imposer comme l'impôt idéal et la discussion théorique résumée ci-dessus s'en trouve très éloquemment illustrée.

\* \* \*

Pour revenir à la question initiale de ce paragraphe, la flat tax est-elle transposable ?

Les différents exercices de simulation résumés ici convergent vers une conclusion : on ne peut obtenir les effets incitatifs d'une flat tax – dont l'ampleur est par ailleurs plus limitée que dans leur énoncé habituel – qu'au prix d'une réforme anti-redistributive, parfois d'un choc anti-redistributif et d'un élargissement substantiel de la base imposable.

Pour qu'elle soit transposable, ce type de réforme devrait donc passer la rampe sur le plan politique. Deux problèmes majeurs se posent, bien identifiés dans la littérature sur les choix publics : une telle réforme doit aller à la fois contre la classe moyenne et contre les « niches fiscales ». Les simulations montrent en effet que la classe moyenne est généralement perdante ou moins gagnante que le 10ème décile qui obtient évidemment les baisses de taux d'imposition les plus visibles et les plus nettes.

Quant aux stratégies de niches fiscales sur lesquelles il faudrait revenir, plusieurs théories économiques, commentées notamment dans CASTANHEIRA et VALENDUC (2006), ont montré comment ces stratégies sont électoralement rentables et donc, a contrario, combien il est politiquement délicat de revenir sur les avantages acquis. Plus concrètement, aucune des propositions faites par le Conseil supérieur des Finances pour élargir la base imposable à l'IPP n'a été retenue, ou même bien accueillie, sur le plan politique. Les propositions plus modestes de regroupement des déductions fiscales dans des corbeilles, faites dans CSF (2002) n'ont pas davantage été retenues.

Il est donc peu probable que la vague de la flat tax submerge l'Europe occidentale.

## Conclusions

Notre but dans cet article était d'examiner comment les Etats se positionnaient fiscalement dans une économie globalisée. Notre analyse s'est limitée à deux aspects : l'impôt des sociétés et les réformes systémiques, ou fondamentales, de l'imposition des revenus des personnes.

L'impôt des sociétés se caractérise par une base taxable de plus en plus mobile. Il s'agit donc de positionner dans un environnement concurrentiel, pour attirer chez soi des activités économiques ou de la base imposable. Les Etats ont longtemps utilisé les régimes préférentiels. Ceux-ci avaient l'avantage de pouvoir séparer les instruments : un régime normal pour les activités internes ou peu mobiles, qui permet d'obtenir des recettes pour financer les dépenses publiques, un ou plusieurs régimes préférentiels pour attirer des activités économiques de l'étranger. L'adoption puis la mise en œuvre des codes de conduite de l'Union européenne et de l'OCDE ont abouti au démantèlement de ces régimes préférentiels. La voie était alors ouverte à une concurrence sur le régime normal d'imposition. C'est essentiellement sur les taux nominaux qu'elle se fait, amplifiant par là une tendance de réduction à la baisse déjà en cours depuis le début des années '80. Cette baisse des taux ne s'est pas traduite dans une baisse des recettes fiscales exprimées en % du PIB. D'aucuns en déduisant qu'elle est autofinancée et qu'elle pourrait donc se poursuivre. L'instrument pourrait être utilisé pour se positionner à bon compte et de manière concurrentielle.

La réalité est sans doute plus complexe. Le « paradoxe des recettes » s'explique en partie par l'élargissement de la base imposable et par une transformation d'entreprises individuelles en société. Ces deux processus ont une fin et ne peuvent permettre de financer indéfiniment des baisses de taux. Il ne reste alors que deux stratégies : tabler sur le retour sur investissement direct ou tirer profit des procédés de planification fiscale qui incitent les groupes multinationaux à localiser la base taxable là où l'impôt est le plus bas. Ces rentrées sont instables : dans un processus dynamique, on peut perdre demain ce qu'on gagne aujourd'hui. Dans cet environnement concurrentiel, la Belgique a choisi une voie originale en se positionnant par une modification fondamentale de la base imposable avec la déduction pour capital à risque.

Les réformes fondamentales de l'impôt sur le revenu sont davantage motivées par un positionnement politique, assez similaire au processus de concurrence par comparaison. La création des systèmes d'imposition duale dans les pays nordiques avait pour but de s'adapter à la globalisation et y a relativement bien résisté : les pressions au changement ont davantage été d'ordre interne ou d'ordre juridique.

La vague de réformes la plus intéressante à examiner est assurément le passage quasi généralisé à la flat tax dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette réforme fiscale est parée de nombreux mérites : elle réduirait les distorsions créées par l'impôt, favoriserait la croissance, l'investissement et l'emploi et simplifierait la législation, ce qui permet de réduire les coûts de mise en conformité pour le secteur privé et le coût administratif pour le secteur public.

Sur le plan théorique déjà, les choses sont toutefois loin d'être aussi évidentes : pour que les effets attendus se réalisent, il faut en effet une élasticité-prix des bases taxables qui est loin d'être toujours vérifiée. La complexité ne vient pas du barème et la flat tax n'est pas nécessairement l'impôt optimal. Si elle est perçue comme anti-redistributive, elle a des aspects favorables à l'équité horizontale et reste progressive dès lors qu'elle a une tranche à taux zéro.

La réalité est encore beaucoup plus nuancée dès lors qu'on délaisse la rhétorique pour s'intéresser aux véritables analyses ex post. Celles-ci sont peu nombreuses et aucune d'entre elles ne valide les mérites vantés par les promoteurs. Les exercices de simulation effectués dans bon nombre de pays d'Europe occidentale mènent à une conclusion convergente : une amélioration substantielle des incitations ne peut être obtenue qu'au prix d'une réforme anti-redistributive, parfois d'un véritable choc et d'un élargissement de la base imposable qui, pour des raisons de *political economy*, est sans doute d'autant moins probable qu'il serait financièrement intéressant.

Il est donc peu probable que la vague de la flat tax submerge l'Europe occidentale. En fait, ce type de réforme a permis aux pays d'Europe centrale et orientale de se positionner, de signaler au reste du monde que des réformes profondes étaient en cours. Le contexte de départ s'y prêtait à plus d'un titre : ce type d'impôt est plus facile à administrer dans une économie en transition, il est plus facile de ne pas créer des dépenses fiscales que d'élargir la base imposable en supprimant des avantages fiscaux bien établis et la fonction de bien-être social – en ce compris l'aversion à l'inégalité – d'un pays qui sort de décennies de communisme n'est sans doute pas celle d'un *welfare state*. Ce qui peut avoir servi aux uns pour se positionner n'est nécessairement pas l'instrument des autres. Le mimétisme a ses limites.

## Bibliographie

- ADAM S., BROWNE J. (2006), *Options for a UK “flat tax”*, Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note No 72.
- ATKINSON A.B. (1995), *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*, Oxford, Clarendon press.
- CAJNER T., GROBOVSEK J., KOZAMERNIK D. (2006), *Welfare and Efficiency Effects of Alternative Tax Reforms in Slovenia*, Paper presented at the International Academic Forum in Flat Tax Rate in Bled, Slovenia, February 2006.
- CASTANHEIRA M., VALENDUC C. (2006), *Economie politique de la taxation*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 3, pp. 19-38.
- CLAUSING K.A (2007), *Corporate tax revenue in OECD countries*, International Tax and Public Finance, Vol.14, No 2, pp. 115-134.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (1999), *Report on the code of conduct*.
- CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité » (2001), *La réforme de l’impôt des sociétés : le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, SPF Finances, Bruxelles.
- CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2002), *Avis sur les déductions à l’impôt des personnes physiques*, Ministère des Finances, Bruxelles.
- CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité » (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*, SPF Finances, Bruxelles.
- DE MOOIJ R., EDERVEEN S (2003), *Taxation and Foreign Direct Investment: a synthesis of empirical research*, International tax and Public Finance, Vol. 10, pp. 679-693.
- DE MOOIJ R., EDERVEEN S. (2005), *Explaining the Variation in Empirical Estimates of tax elasticities of Foreign Direct Investment*, Tinbergen Institute Discussion paper, 108/3.
- DE MOOIJ R., NICODEME G. (2007), *Corporate tax policy and incorporation in the EU*, International tax and Public Finance, Vol. 15, No 4, pp. 478-498.
- DECOSTER A., VAN CAMP G. (2005), *Hoe Vlak is onze taks? Is een vlaktaks “fair”?*, Leuvense Economische Standpunten, No 110.
- DE MOOIJ R., FOLMER K., JACOBS B. (2007), *Analyzing a Flat tax Income in The Netherlands*, CESifo Working Paper, No 1890.
- DEVEREUX M. (2006), *Developments in the taxation of corporate profit in the OECD since 1965: rates, bases and revenues*, Miméo.
- DIAW K.M., GORTER J. (2002), *The remedy may be worse than the disease: a critical account of the Code of Conduct*, CPB Discussion paper, No 5, Centraal Plan Bureau, Den Haag, Netherlands.
- FUEST C., PEICHL A, SCHAFER T. (2006), *Does Tax Simplification yield more Equity and Efficiency? An empirical analysis for Germany*, Center for Public Economics, University of Cologne, No 5.

GHIZDEANU I., VIDEANU F. PLAVICHEANU D. (2006), *The effects of Flat tax in Romania*, Paper presented at the International Academic Forum in Flat Tax Rate in Bled, Slovenia, February 2006.

GONZALEZ M, PIJOAN-MAS J. (2005), *The flat Tax Reform: a General Equilibrium Evaluation for Spain*, CEMFI Working paper No 0505, Madrid.

GRECU A. (2006), *La flat tax : principe et applications*, Note de l'Adam Smith Institute, reproduit dans *Problèmes économiques*, la Documentation française, Paris, No 2890, pp. 22-28.

HAULOTTE S., VALENDUC C. (2007), *L'évolution de l'impôt des sociétés dans les pays européens : quelles convergences ?*, *Bulletin de documentation*, SPF Finances, Bruxelles, No 1, pp. 77-126.

HINNEKENS L. (2000), *The Monti Report : the uphill task of harmonizing direct tax systems of EC Member States*, *EC Tax Review*, No 1, pp. 31-49.

IBFD (2007), *European Tax Handbook*, IBFD, Amsterdam.

IVANOVA A., KEEN M. KLEMM A. (2005), *The Russian "flat tax" Reform*, *Economic Policy*, Vol. 20, No 43, pp. 397-444.

JOHANSSON A., HEADY C., ARNOLD J., BRYSS B., VARTIA L. (2007), *Tax and Economic Growth*, Economics Department Working paper, No 620, OECD, Paris.

KEEN M., KIM Y, VARSANO R. (2006), *The « flat Tax(es) » : principles and Evidence*, IMF, Working Paper 06/2018.

KRAJCIR Z. et ODOR L. (2005), *First Year of the Tax Reform or 19 percent at work*, Financial Policy Institute, Ministry of Finance of the Slovak Republic.

LARSEN T. (2006), *A flat Tax in Denmark ?* Paper presented at the International Academic Forum in Flat Tax Rate in Bled, Slovenia, February 2006.

MAGGIULLI C., MORS M. (2006), *Quelques éléments d'analyse de la flat tax*, *Reflets et perspectives de la vie économique*, No 3, pp. 53-62.

MONTI M. (1999), *How states aid affects tax competition*, *EC Tax Review*, No 4, pp. 208-210.

NICODEME G.; (2007), *Flat tax: does one rate fit all?* Miméo.

NICOLETTI G., HAJKOVA D., VARTYIA L., YOO K-Y (2006), *Taxation, Business Environment and FDI location in OECD Countries*, Economic Department, WP No 30.

NIELSEN S, SORENSEN P.B (1997), *On the optimality of the Nordic system of dual income taxation*, *Journal of Public economics*, Vol.63, pp. 311-329.

OCDE (1998), *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, OCDE, Paris.

OCDE (2000), *Vers une coopération fiscale globale*, OCDE, Paris.

OECD (2006), *Fundamental Reform of personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No 13.

OECD (2007a), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No 16.

OECD (2007b), *Taxing Wages*, OECD, Paris.

OECD (2007c), *Factors Explaining Differences in Hours Worked Across OECD Countries*, to be published, OECD Economics Department, Working paper.

OECD (2007d), *Tax effects on Foreign direct Investment*, OECD Tax Policy Studies, No 17.

OECD (2007e), *Encouraging Savings through Tax-Preferred Accounts*, OECD Tax Policy Studies, No 15.

PAULUS A., PEICHL A. (2008), *Effects of Flat Tax Reforms in Western Europe on Equity and Efficiency*, EUROMOD, Working paper Series, April.

PEICHL A. (2006), *The Distributional Effects of a Flat tax reform in Germany: a Micro-simulation analysis*, Paper presented at the International Academic Forum in Flat Tax Rate in Bled, Slovenia, February 2006.

SORENSEN P.B. (1998), *Tax policy in Nordic countries*, MacMillan Press.

SORENSEN P.B. (2006), *Can capital income tax survive? And should they?* CESifo Economic Studies, Vol. 53, No 2, pp. 172-228.

STEWART K. , WEBB M., (2006), International competition in corporate taxation : evidence from the OECD time series, *Economic policy*, pp. 153-201.

VALENDUC C. (2000), *Tax Competition or Tax Harmonization : Experience from a Small Open Economy*, Canadian Tax Foundation, Report of proceedings of the first world tax conference: taxes without borders, pp. 41-:1-41:26.

VALENDUC C. (2004), *Les dépenses fiscales*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1, pp. 87-104.

VALENDUC C. (2005a), *Politique fiscale et qualité des recettes publiques : éléments d'évaluation et propositions de réforme*, contribution d'expert invité au 16ème congrès des économistes belges de langue française, dans *Les finances publiques : défis à moyen et long termes*, CIFO, pp.457-532.

VALENDUC C. (2005b), *le Dual income tax : une réforme pour améliorer la qualité des recettes publiques*, Wallonie, No 4, pp. 75-87.

VANASSUM I. (2006), *Experience of Flat Income Tax: the Estonian case*, Paper presented at the International Academic Forum in Flat Tax Rate in Bled, Slovenia, February 2006.

WEICHENRIEDER A. (1996), Fighting international tax avoidance : the case of Germany, *Fiscal Studies*, Vol. 17, No 1, pp. 37-58.

ZEW (2004), *Company taxation in the New Member States*.