

## Trois réformes fiscales : Etats-Unis, Japon, RFA

La réforme fiscale est à l'ordre du jour. La plupart des pays industriels ont réalisé, ou projettent, une modification en profondeur de leur système de prélèvement. Les objectifs annoncés sont souvent identiques : simplifier la fiscalité, la rendre plus neutre, réduire les taux d'imposition marginaux les plus élevés. La recherche de l'efficacité prend le pas sur le souci de redistribution. Mais par-delà ces intentions générales, assiste-t-on véritablement à une convergence des systèmes fiscaux ? Les réformes mises en œuvre sont-elles, d'autre part, susceptibles de contribuer à la résorption des déséquilibres macro-économiques nationaux ou internationaux ? C'est à ces questions que la présente lettre est consacrée à travers l'examen des réformes décidées ou projetées dans les trois plus grands pays industriels : les Etats-Unis, le Japon et la RFA.

### 1 Des stades différents d'avancement

La redéfinition des modes de prélèvement est inégalement avancée dans les trois pays. Aux Etats-Unis, la réforme a été votée en 1986 et elle est entrée en application. Au Japon, le projet initialement défini par le Gouvernement Nakasone devait commencer de s'appliquer à partir de mars 1987; mais il a sur plusieurs points rencontré une vive opposition et l'introduction de la TVA qui en était un élément essentiel a été, de fait, abandonnée. En RFA, la réforme s'étage en trois étapes (1986, 1988 et 1990), et le contenu de la dernière — la plus importante en principe — est encore partiellement incertain.

En outre, la mise au point des projets de réforme s'est faite au Japon et en Allemagne dans un climat international marqué par des requêtes américaines en faveur de l'adoption de mesures de relance propres à accroître à horizon rapproché la demande intérieure — et donc les importations — de ces deux pays. Il en est résulté une certaine confusion entre les objectifs de long terme des réformes fiscales et l'orientation immédiate de la politique budgétaire. Sous la pression conjuguée des oppositions internes et des impératifs conjoncturels, on est ainsi partiellement passé, au moins dans le cas japonais<sup>(1)</sup>, d'une problématique de modification de la structure et de l'assiette des prélèvements à une problématique de baisse des impôts.

### 2 Des modalités propres à chaque pays

Quels sont les grands traits des réformes dont le tableau 1 donne une présentation résumée ?

La réforme américaine a été élaborée sous une stricte contrainte de neutralité budgétaire : à moyen terme, elle laisse donc entier le problème du déficit fédéral<sup>(2)</sup>. L'objectif central est de simplifier et de rendre plus neutre la fiscalité directe sur les ménages et les entreprises. La tâche était considérable, car le système américain s'était enrichi au fil des ans de quantité de dispositions qui n'avaient plus d'autre justification que de servir d'abris fiscaux. L'objectif a été pour l'essentiel atteint, ce qui a permis d'élargir sensiblement l'assiette des prélèvements et donc de réduire les taux marginaux sur les ménages et les entreprises sans affecter les recettes fédérales. Une conséquence importante de la réforme est en outre de transférer une partie des prélèvements des ménages vers les entreprises (tableau 2).

(1) Le Gouvernement allemand s'est engagé, lors des accords du Louvre, à avancer à 1988 une partie des baisses d'impôt prévues pour 1990 (pour 5,2 milliards de DM). Ce report accroîtra le déficit budgétaire à court terme, mais non à moyen terme, du moins si les baisses de subventions ou les hausses de prélèvements prévues sont effectivement décidées. Au Louvre, le Gouvernement japonais s'est engagé sur la baisse de l'impôt direct sur les ménages (1 trilliard de yens) qui, avec le programme de travaux publics (5 trilliards de yens), constitue le plan de relance de l'économie.

(2) Elle n'est pas parfaitement neutre à court terme : elle a accru les recettes fiscales de 1987 et va les réduire en 1988.

TABLEAU 1  
Les grands traits des réformes

	Etats-Unis (a)	Japon (b)	RFA (c)
IR	<ul style="list-style-type: none"> <li>— élargissement de l'assiette</li> <li>— relèvement des abattements</li> <li>— réduction du nombre de tranches (de 14 à 2) et modification des taux marginaux : taux mini de 11 à 15 % taux maxi de 50 à 33 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— relèvement de certains abattements</li> <li>— réduction du nombre de tranches (de 15 à 6) et baisse des taux marginaux : taux mini de 10,5 à 10 % taux maxi de 70 à 50 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— relèvement de certains abattements (1986, 1990)</li> <li>— suppression de la surprogressivité et baisse des taux marginaux (1990) : taux mini de 22 à 18 % taux maxi de 56 à 53 %</li> </ul>
IS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— baisse du taux maximal de 46 à 34 %</li> <li>— réduction des possibilités d'amortissement accéléré</li> <li>— suppression du crédit d'impôt pour investissement en équipement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— baisse du taux de 43,3 à 37,5 %</li> <li>— suppression de la distinction entre bénéficiaires distribués et autofinancement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— baisse du taux de 56 à 50 % (1990)</li> </ul>
Autres mesures		<ul style="list-style-type: none"> <li>— réforme des impôts locaux sur le revenu des ménages</li> <li>— introduction de la TVA et suppression de certaines taxes indirectes (abandonné)</li> <li>— prélèvement forfaitaire de 20 % sur les intérêts des dépôts d'épargne auparavant exonérés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— réduction des subventions d'exploitation et/ou accroissement des impôts indirects (1990, en discussion)</li> </ul>

- (a) Fiscalité fédérale directe.  
(b) Ensemble de la fiscalité, y compris locale.  
(c) Fiscalité fédérale et locale, et subventions.

Dans sa version initiale, la réforme japonaise était ambitieuse. Elle visait à élargir l'assiette d'un système de prélèvements indirects passablement désuet par l'introduction de la TVA, à supprimer l'exonération des intérêts dont bénéficient actuellement les petits dépôts d'épargne, et à abaisser et aménager les taux marginaux de l'impôt sur les sociétés et de l'IRPP. L'ensemble devait être budgétairement neutre. Cependant, le Gouvernement Nakasone a dû renoncer à l'introduction de la TVA, et la taxation des dépôts d'épargne, mesure impopulaire, est aujourd'hui remise en discussion. En définitive, l'impact budgétaire de la réforme pourrait être une baisse des prélèvements représentant près d'un point de PIB.

Au terme des trois étapes de réforme, la fiscalité allemande sera globalement moins lourde, puisqu'en 1990 le montant des prélèvements devrait être allégé de plus de 60 milliards de marks (soit environ 2,8 points de PIB), essentiellement du fait de la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages (IR); les entreprises ne devraient, elles, connaître qu'une faible réduction du montant de l'impôt sur les sociétés (IS) (2,8 milliards de marks). Toutefois, ces chiffres surestiment l'impact de la réforme pour deux raisons : d'une part, la baisse à venir de la fiscalité directe devrait être financée pour près de 20 milliards de marks par une baisse des subventions d'exploitation ou une hausse des impôts indirects (le gouvernement fédéral n'a pas encore tranché sur ce point); d'autre part, la non-indexation des tranches du barème de l'IR et la progression des revenus

TABLEAU 2  
Prélèvements fiscaux en 1985  
et incidences à moyen terme  
des réformes

(en pourcentage du PIB)	1985			Incidences de la réforme (en 1990)				
	USA	Japon	RFA	USA	Japon			RFA
					A	B	C	
Prélèvements fiscaux	20,7	18,9	22,5	—	0	- 0,7	- 0,9	- 2,0
Impôts* indirects	7,2	6,7	10,0	—	+ 0,7	0,0	0,0	+ 0,8**
Impôts directs	13,4	12,2	12,5	—	- 0,7	- 0,7	- 0,9	- 2,8
sur les ménages	11,0	6,8	10,3	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,5	- 2,7
sur les entreprises	2,4	5,4	2,1	+ 0,5	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,1

Sources : pour 1985 : compatibilités nationales, banque de données Mimosa; pour les incidences de la réforme : évaluations CEPII. Il n'est pas tenu compte dans ces calculs des effets liés à la non-indexation éventuelle des barèmes.

\* Nets des subventions.

\*\* Hausse des impôts indirects ou baisse des subventions.

Japon A : projet initial avec TVA.

B : après suppression de la TVA.

C : après suppression de la TVA et de l'imposition des intérêts sur les petits dépôts d'épargne.

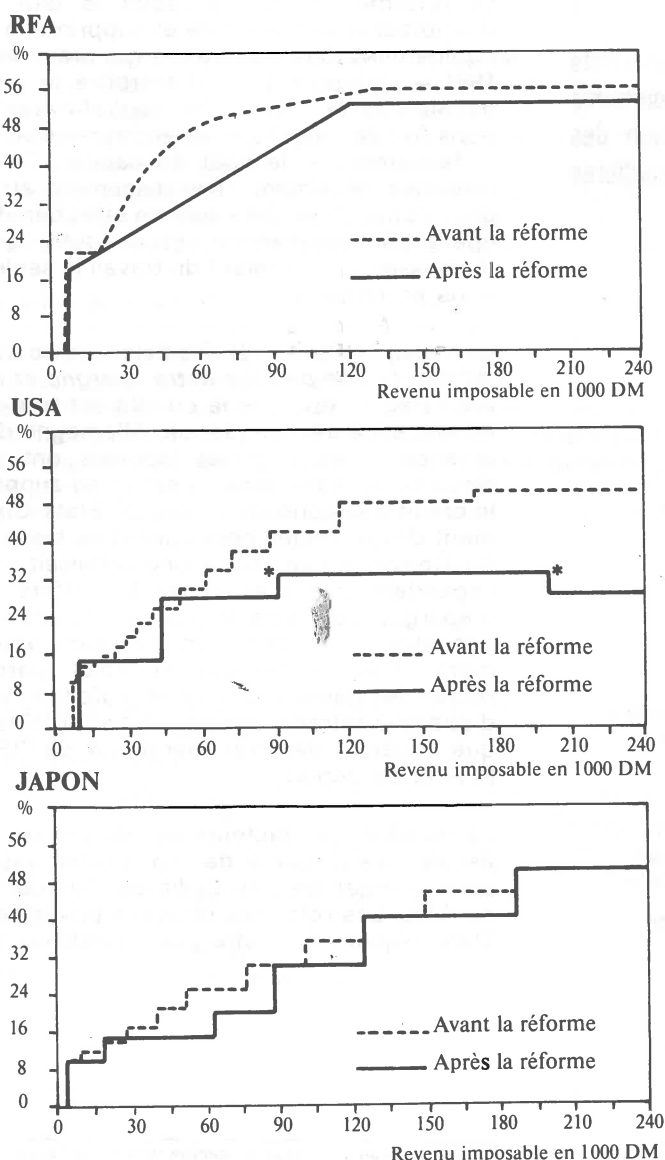
réels tendent, à législation constante, à renforcer la pression fiscale. L'allègement de l'impôt sur les ménages de 1986-1988 (20 milliards de marks) vient seulement compenser l'alourdissement automatique de la fiscalité accumulé depuis la réforme précédente de 1981. Au total, l'effet net est réduit à un peu moins d'un point de PIB.

### Un allègement général de l'impôt sur le revenu

Le point commun de ces réformes est en définitive surtout l'allègement de la fiscalité directe sur les ménages (tableau 2). Les prélèvements sur les entreprises s'accroissent aux Etats-Unis, baissent au Japon et demeurent stables en RFA (si l'on ne tient pas compte des subventions). Seule la RFA pourrait finalement connaître une hausse des impôts indirects. Le rapprochement des systèmes fiscaux est limité, l'importance de la fiscalité indirecte demeure un trait distinctif des économies européennes qui ont adopté la TVA. Par-delà leurs incidences budgétaires et leur impact sur la demande globale, ces réformes sont susceptibles de modifier les conditions de la croissance et de la répartition dans les trois pays.

Une réduction des taux d'imposition marginaux a usuellement pour effet de rendre l'impôt sur le revenu moins redistributif. Le graphique A indique l'ampleur des modifications apportées par la réforme : si, au Japon, il s'agit surtout d'une simplification du barème de l'IR, en RFA et aux Etats-Unis, la

GRAPHIQUE A  
Taux marginaux d'imposition sur le revenu des ménages



Source : IFO Schnelldienst 16/17, juin 1987.

\* Le taux marginal dépasse 28 % en raison de la suppression progressive, pour les revenus élevés, de la tranche imposée à 15 % ainsi que de certains abattements.

progressivité de l'impôt est sensiblement affectée. L'apparence peut cependant être trompeuse, car le caractère redistributif de l'impôt dépend des taux moyens d'imposition et non des taux marginaux. Ainsi, la réforme américaine a-t-elle, en fait, plus fortement réduit l'imposition des bas et moyens revenus que celle des hauts revenus, en raison de la suppression de divers abris fiscaux et du relèvement des déductions forfaitaires. En Allemagne, le caractère redistributif de l'impôt, initialement plus prononcé qu'aux Etats-Unis, devrait être amoindri par la suppression de la surprogressivité (voir graphique A). Celle-ci ne devrait en effet pas être compensée par des mesures comparables à celles qui ont été prises aux Etats-Unis.

La recherche d'une plus grande neutralité fiscale, ou si l'on préfère l'élimination des distorsions, devrait en principe *améliorer l'allocation des ressources*. La baisse des taux marginaux devrait, pour l'ensemble des ménages, *accroître l'offre de travail*. Le premier de ces deux effets a été évalué à 0,1 point de PIB seulement par le Council of Economic Advisers (CEA) dans le cas des Etats-Unis, pays où la réforme a le plus recherché la neutralité fiscale. La progression de l'offre de travail est évaluée, également par le CEA, à 3,1 % pour une baisse de 3,5 points du taux marginal moyen sur le revenu du travail<sup>(3)</sup>; mais l'expérience récente enseigne que l'élasticité de l'offre de travail a souvent été surestimée.

4

### Des effets contradictoires sur la résorption des déséquilibres

La réforme américaine réduit le taux de l'IS, mais limite les possibilités d'amortissement accéléré et supprime le crédit d'impôt sur l'investissement en équipement. Ces mesures — qui prennent en partie le contre-pied de celles de 1981 — ont pour effet d'accroître le coût d'usage du capital<sup>(4)</sup>, et donc de décourager *la substitution capital-travail*. En revanche, l'essentiel des dispositions fiscales touchant les entreprises vont au Japon et en Allemagne<sup>(5)</sup> réduire — faiblement — le coût du capital. On peut donc *a priori* attendre que les réformes dépriment l'investissement aux Etats-Unis et le stimulent dans les deux autres pays. Cela aura un effet bénéfique, celui de réduire les déséquilibres épargne-investissement, et un autre qui est quelque peu paradoxal, celui d'abaisser le coût relatif du travail là seulement où la croissance est déjà la plus riche en emplois.

#### Rédaction :

Centre  
d'études prospectives  
et d'informations  
internationales,  
9, rue Georges-Pitard,  
75015 Paris.  
Tél. (1) 48-42-64-64

Rédacteur en chef :  
Gérard Lafay.

#### Edition :

La Documentation française.  
Abonnement d'un an  
(8 numéros) : 175 F.

Commande adressée à :  
La Documentation française.  
124, rue Henri-Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception  
de la facture.

Directeur  
de la publication :  
Jean-Michel Charpin.

CPPP n° 1462 AD.  
3<sup>e</sup> trimestre 1987.  
488-Septembre 1987.

Imp. Louis-Jean - GAP

Imprimé en France.

Le déséquilibre actuel des balances courantes résulte également de *conditions différentes de partage entre épargne et consommation*. Or, la fiscalité pourrait encourager l'épargne là où elle est trop faible (Etats-Unis) et la décourager là où elle est en excès (Japon, Allemagne dans une moindre mesure). La réforme américaine et le projet japonais ont effectivement introduit des mesures directes qui vont dans ce sens : en supprimant la déductibilité des intérêts sur le crédit à la consommation, les Etats-Unis éliminent une incitation à l'endettement des ménages pour l'achat de biens durables; au Japon, le premier projet du Gouvernement Nakasone réduisait les incitations à l'épargne. Il ne suffit cependant pas d'examiner les effets de ces mesures : le comportement d'épargne peut être affecté par toutes les dispositions touchant à la fiscalité des revenus du capital. Or, la réforme américaine accroît le taux de prélèvement marginal sur les revenus du capital, parce qu'elle élimine le traitement préférentiel des gains en capital et plafonne l'exemption des intérêts sur les comptes d'épargne-retraite. Elle pourrait au total réduire encore le taux d'épargne, tandis que la baisse des taux marginaux de l'IR devrait plutôt tendre à l'accroître en RFA et au Japon.

La mobilité des facteurs de production pousse à harmoniser des législations fiscales. La disparité des comportements et des situations invite à les utiliser pour corriger les déséquilibres. Ces deux objectifs sont fréquemment incompatibles. Les réformes récentes privilégient le premier, avec un succès partiel. Elles risquent de n'être guère positives au regard du second.

(3) Il s'agit d'un effet *ex-post*, compte-tenu d'une hausse de salaire réel induite par une combinaison productive plus intensive en travail.

(4) On s'en tient ici à un raisonnement en équilibre partiel : la fiscalité sur les revenus des ménages est supposée ne pas affecter le coût d'usage du capital.

(5) A supposer que la réduction des subventions touche les seules subventions d'exploitation.