



Economie et droit fiscal

Rappels de fiscalité

Master 2 économie et droit - 2015/2016

Julien Pellefigue

Plan de la séance

- Introduction: le rôle de la fiscalité
- Histoire de la fiscalité
- Éléments de statistique descriptive
- Théorie
 - Analyse positive de la fiscalité: théorie de l'incidence, distorsions économiques et pertes sociales, équité horizontale et verticale
 - Analyse normative: critères du « bon » système fiscal, théorie de la fiscalité optimale

Les trois fonctions de la politique économique d'après Musgrave (1984)

Objectifs

Description

Allocation des ressources

- Le pouvoir public peut intervenir pour décider de l'affectation des ressources économiques entre les différents usages possibles
- Production de biens publics (justice, sécurité, etc.)
- Modification du comportement des agents (type de biens consommés par les ménages, investissement des entreprises, etc.)

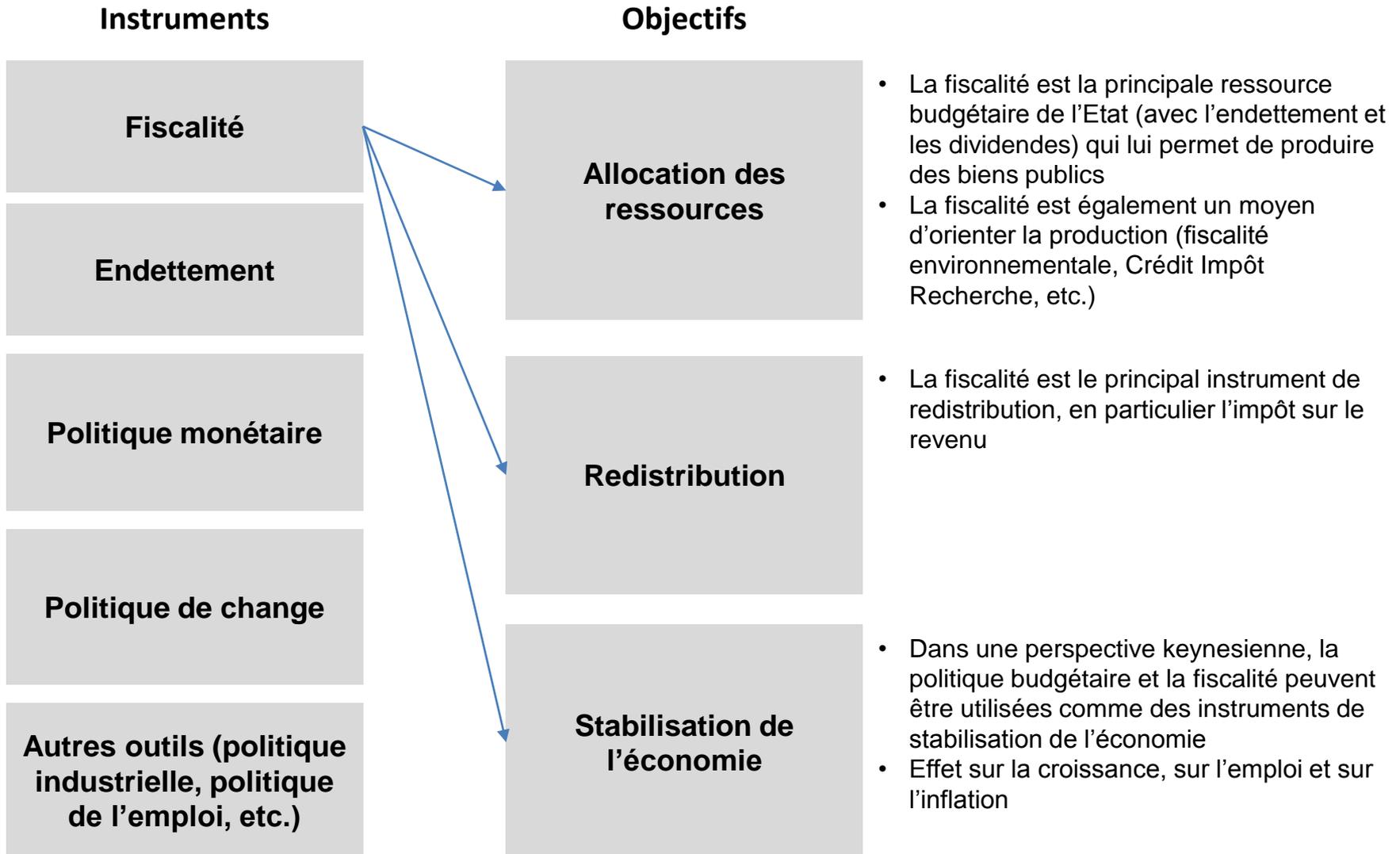
Redistribution

- La répartition de la richesse à l'intérieur de la société ne relève pas d'une loi de la nature mais d'un choix de société
- Les politiques redistributives permettent donc *ex post* de réduire certaines inégalités jugées inutiles et d'aboutir à une distribution de la richesse plus conformes aux objectifs sociaux du moment

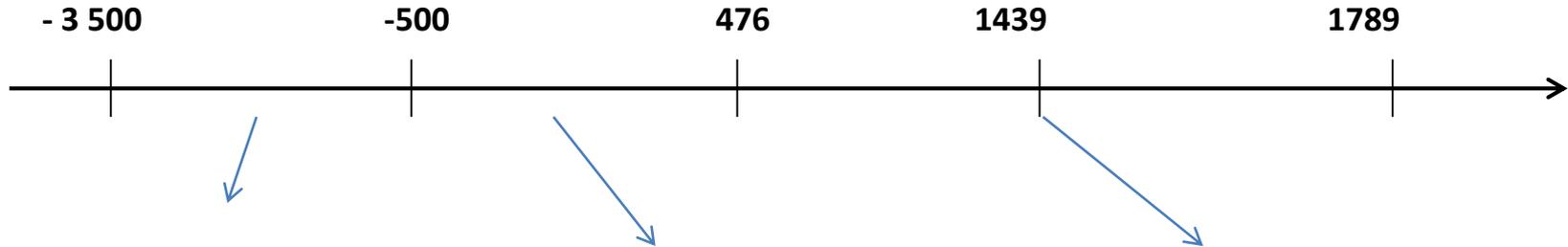
Stabilisation de l'économie

- L'Etat peut jouer un rôle dans le fonctionnement de l'économie, en matière d'emploi, de croissance et d'inflation par exemple.
- Objectif controversé

La fiscalité est l'un des instruments que l'Etat peut utiliser pour atteindre ces objectifs

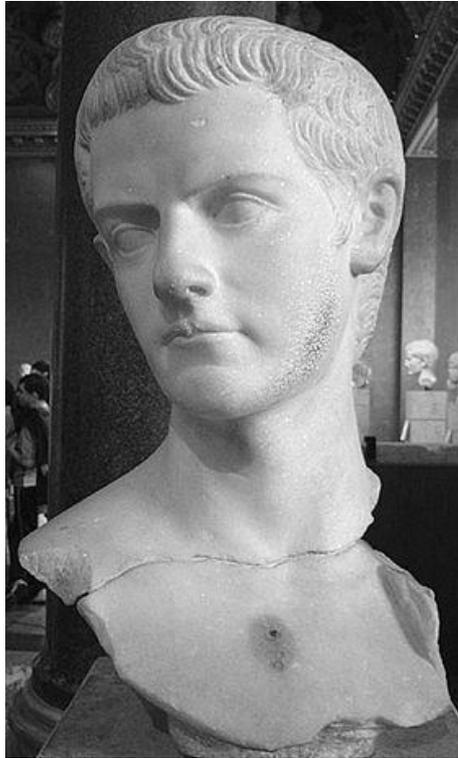


Brève histoire des systèmes fiscaux (1/3)



- Premiers impôts en Mésopotamie et en Egypte, pour suppléer aux ressources propres du roi.
 - Objectifs: financer les guerres, le clergé et les dépenses somptuaires.
 - Une théorie concurrente prévoit que les institutions « publiques » avaient des ressources propres et que l'impôt était majoritairement prélevé comme tribut sur les populations vaincues au cours des guerres.
 - Impôts en nature (système monétaire peu développé): récolte et corvée
- Développement modéré pendant l'antiquité grecque et romaine – sauf brièvement pendant le règne de certains empereurs
 - Recours plus fréquent à l'usage de la monnaie
 - Impôts encore majoritairement utilisés pour financer les guerres
 - Développement de taxes sur les importations et sur les transactions (ventes de terre)
- Pendant le moyen âge, les impôts restent majoritairement liés à la production agricole,
 - Ils sont d'abord « locaux », payés par les serfs aux seigneurs, en monnaie (cens), nature (champart) et travail (corvée). Le roi ne prélève d'impôt que pendant les guerres (la taille)
 - A partir de 1439 (Charles VII), le roi lève la taille tous les ans. Avec, le développement du commerce, on voit apparaître des droits de douane et différents types d'accises (ex: gabelle, taxe sur le sel).
 - Consentement à payer: Magna Carta (1215), interdiction pour le roi de lever des impôts sans consulter la noblesse
 - Premier impôt touchant les classes supérieures: Land Tax (1688 UK)

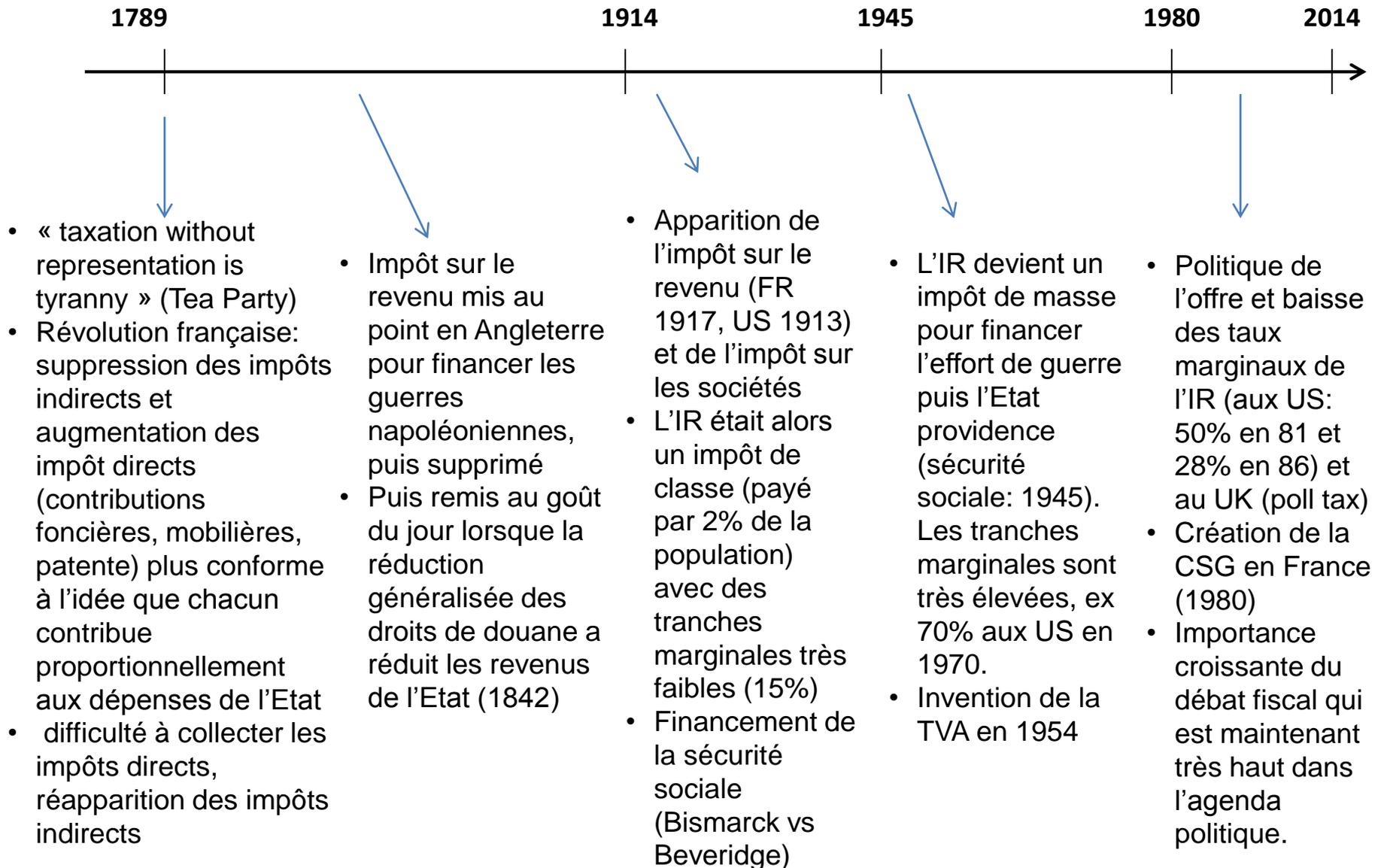
Brève histoire des systèmes fiscaux (2/3)



Caligula (12 – 41)

« Il fit percevoir des impôts de forme entièrement nouvelle, (...) car il n’y eut pas une seule catégorie d’objets ni de personnes qu’il ne frappât de quelques taxes. Sur les comestibles vendus dans toute la ville on percevait des droits rigoureusement déterminés, sur les procès et les jugements intentés ou rendus en n’importe quel lieu, on prélevait le quarantième de la somme en litige (...); les portefaix durent verser le huitième de leur gain journalier; les courtisanes ce que chacune retirait d’une visite (...). Comme les impôts de ce genre avaient été annoncés mais non affichés, il y eut beaucoup d’infractions à la loi parce qu’on en ignorait le texte, et sur les réclamations du peuple, Caligula la fit enfin afficher, mais en lettres toutes petites et dans un endroit très resserré, de façon que personne ne put en prendre copie. »
Suétone, *Vie des douze Césars*.

Brève histoire des systèmes fiscaux (3/3)

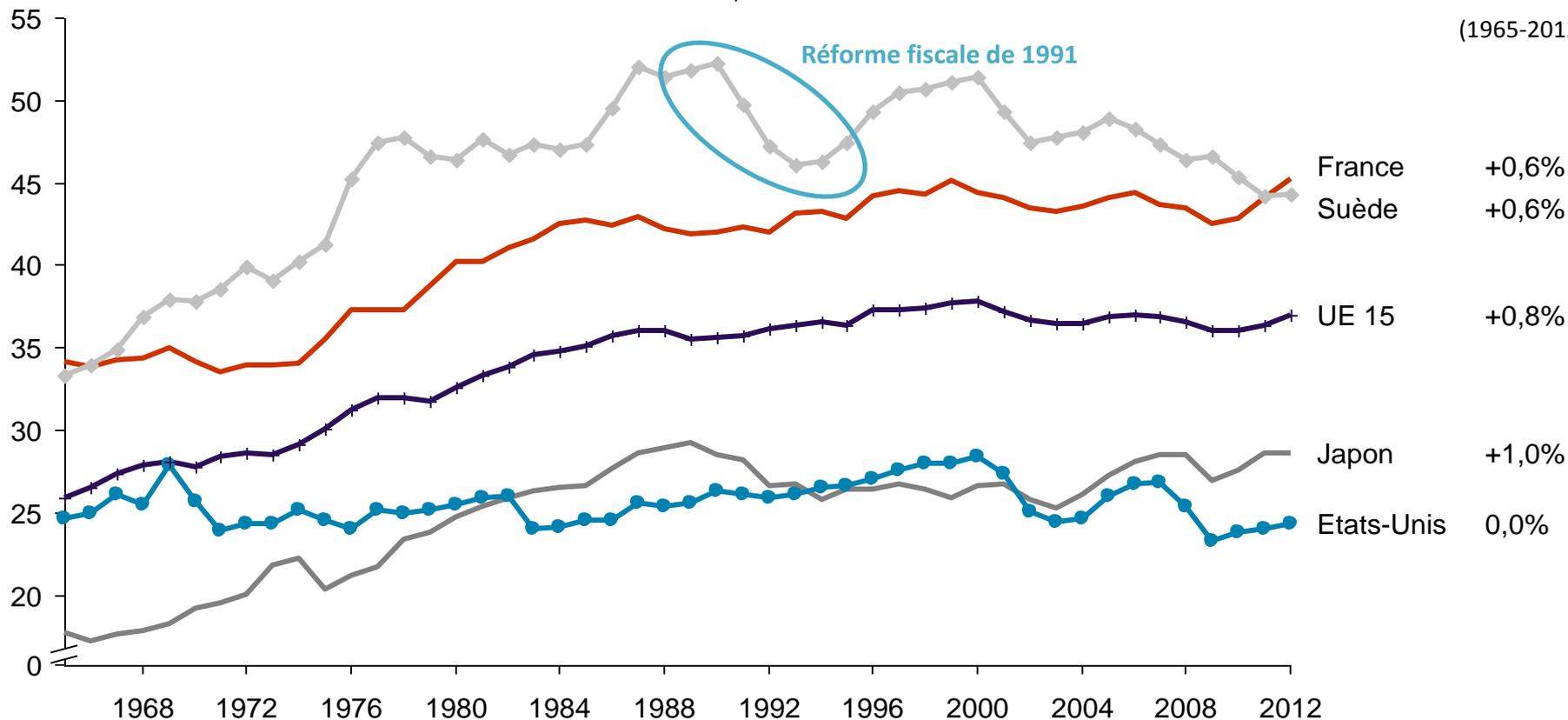


La croissance des prélèvements obligatoires a été en moyenne de 10 points de PIB depuis 1965 dans le monde

Prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB*

% PIB, 1965-2012

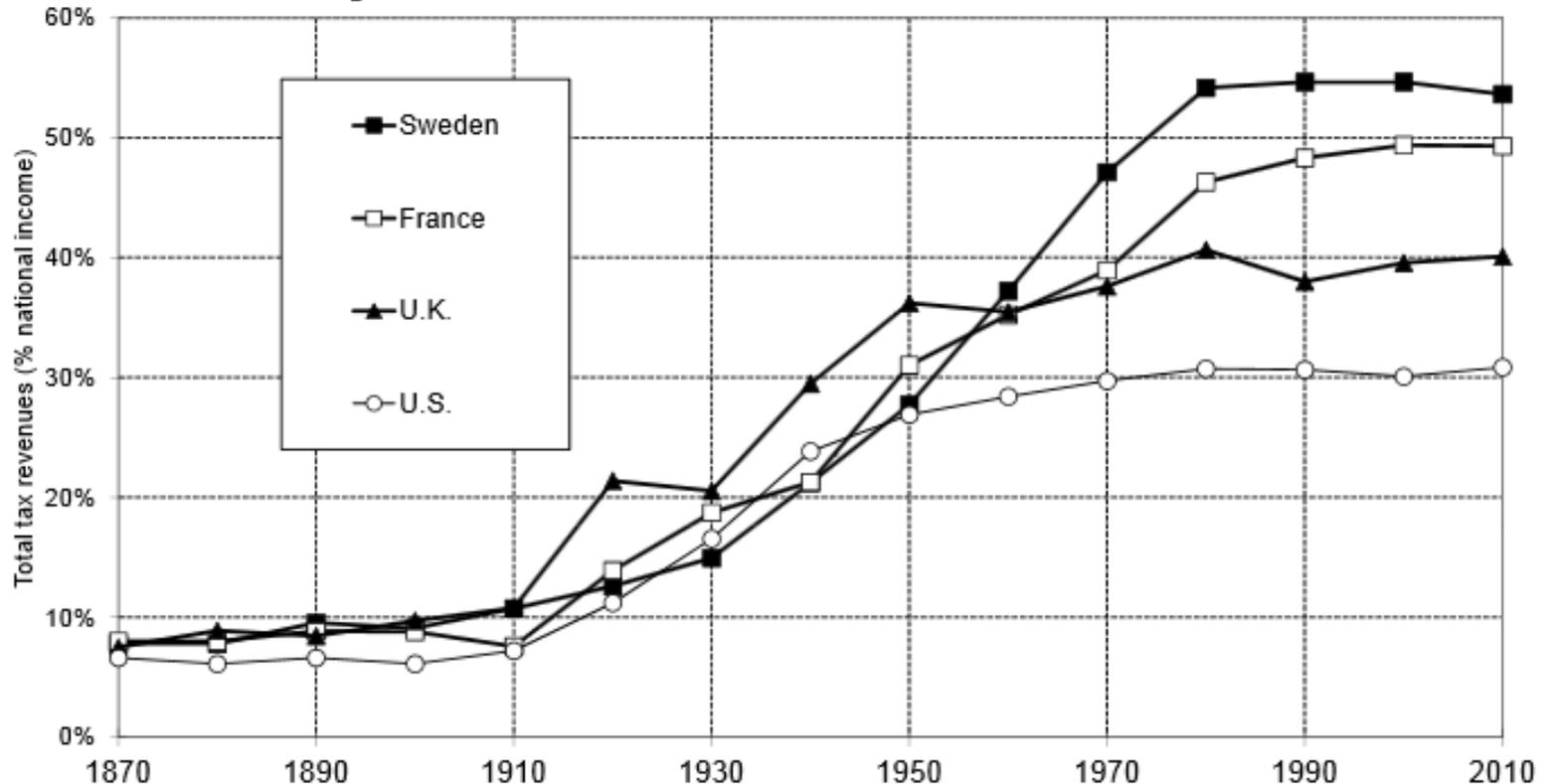
CAGR
(1965-2012)



* Données 2012 non disponibles pour le Japon et les Pays-Bas

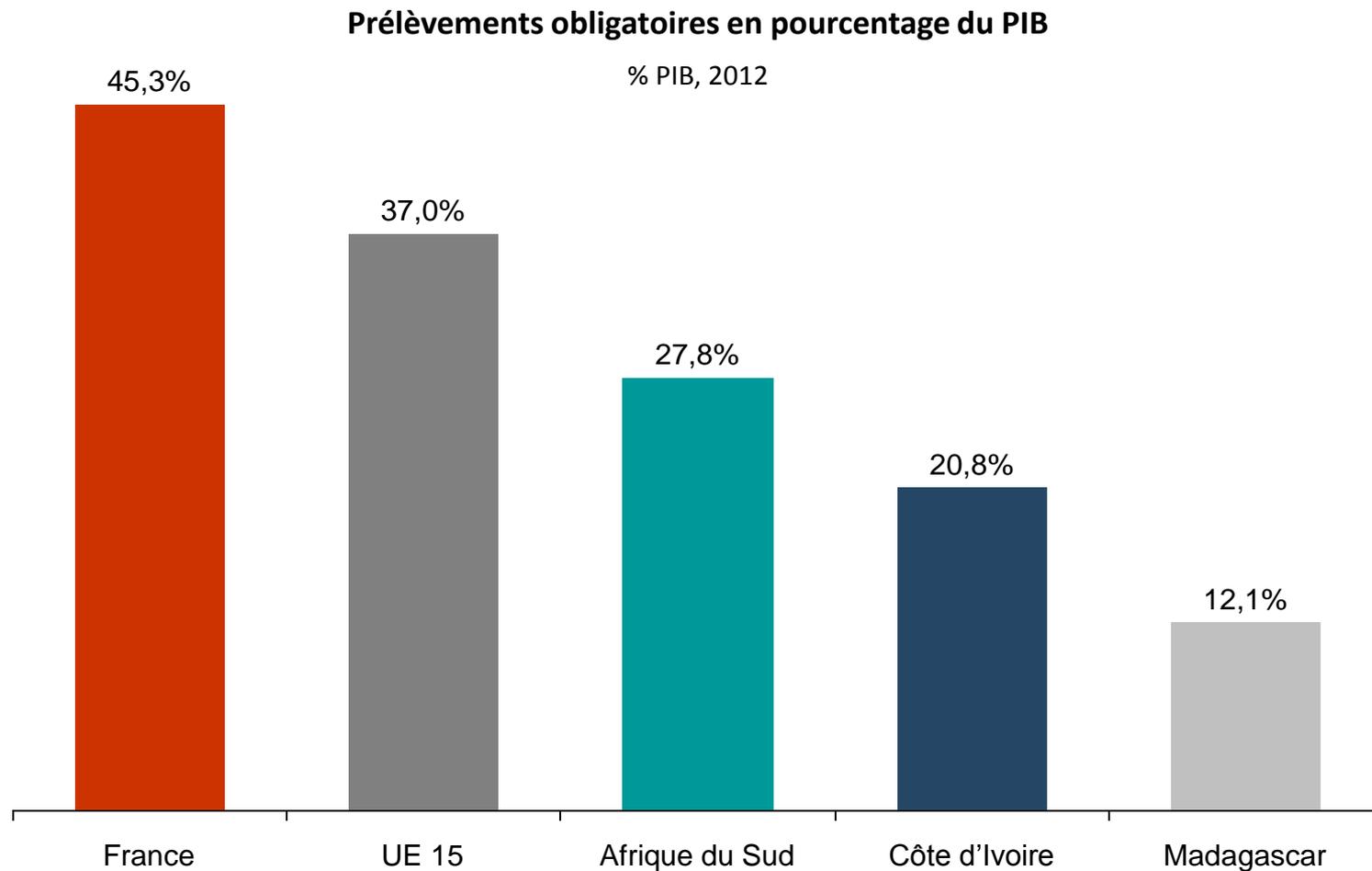
La croissance est encore plus spectaculaire depuis la fin des années 1870

Figure 13.1. Tax revenues in rich countries, 1870-2010



Total tax revenues were less than 10% of national income in rich countries until 1900-1910; they represent between 30% and 55% of national income in 2000-2010. Sources and series: see piketty.pse.ens.fr/capital21c.

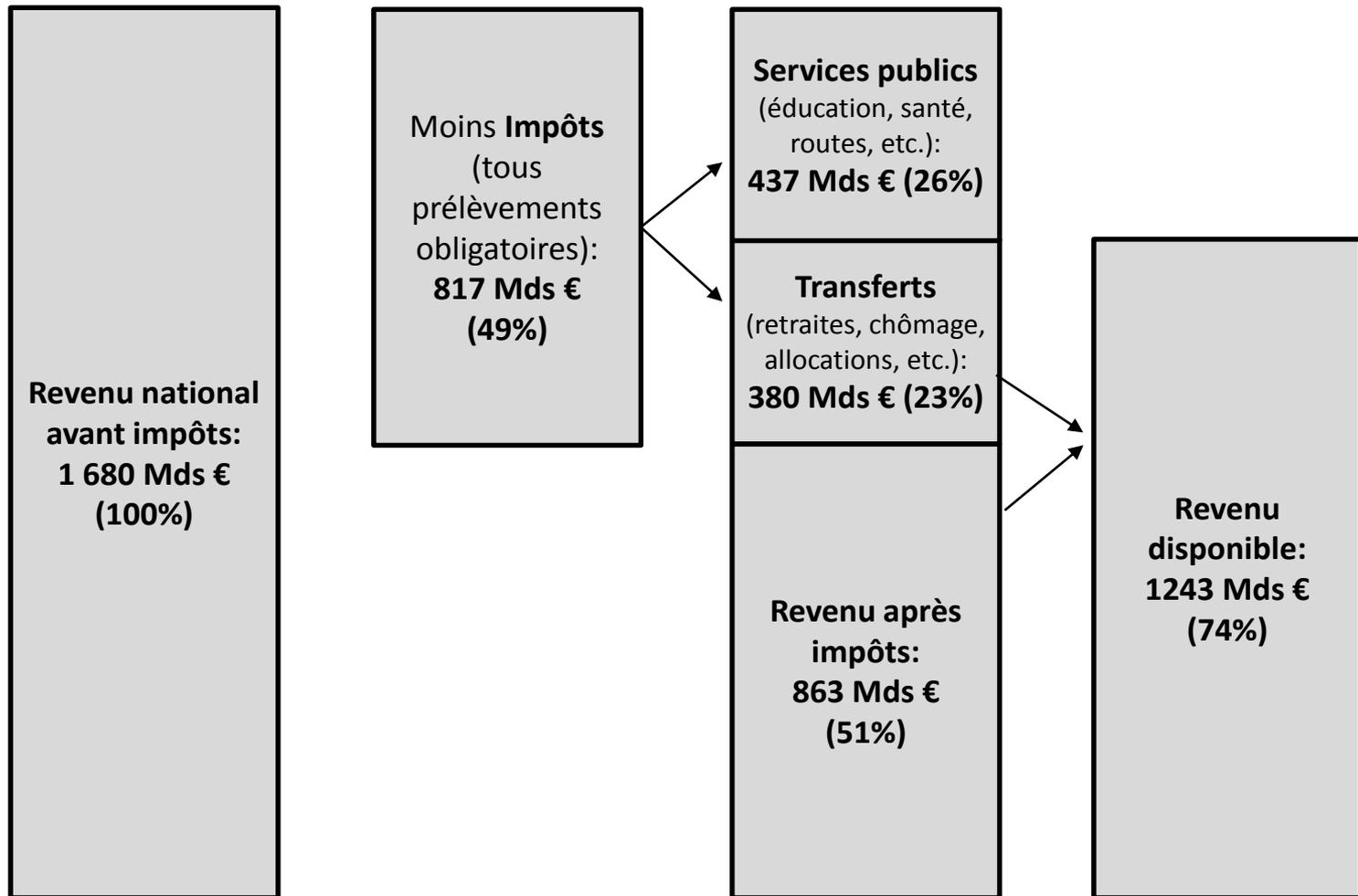
Le poids des prélèvements obligatoires reste très faible dans certains pays



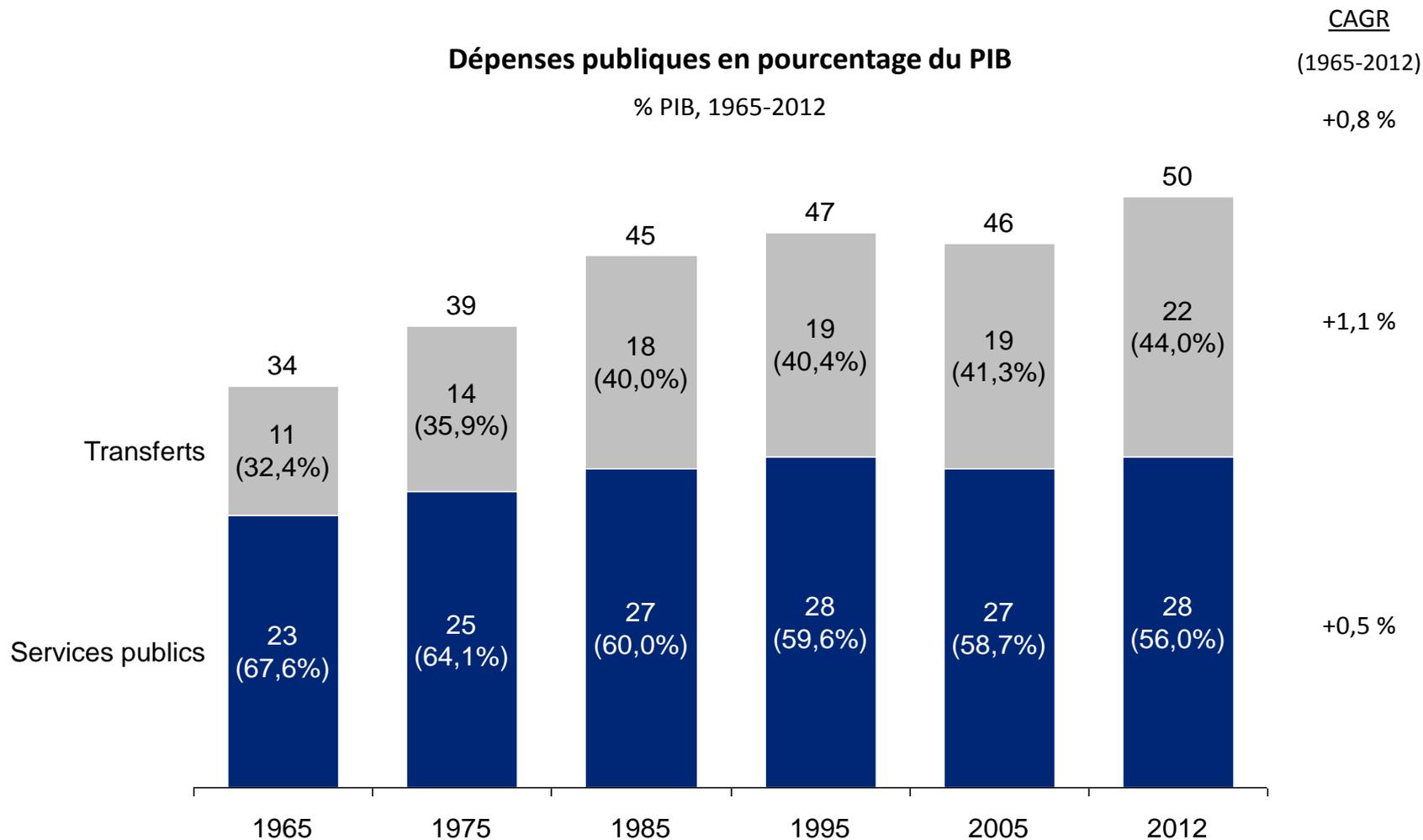
On doit distinguer, dans les prélèvements obligatoires, entre les transferts et la production de biens publics

Répartition des prélèvements obligatoires

Mds€, % PIB, 2012



En France, les transferts ont augmenté bien plus vite que la production de services publics



Détail des dépenses publiques

Table 1. Public spending in OECD countries (2000-2010, percent of GDP)

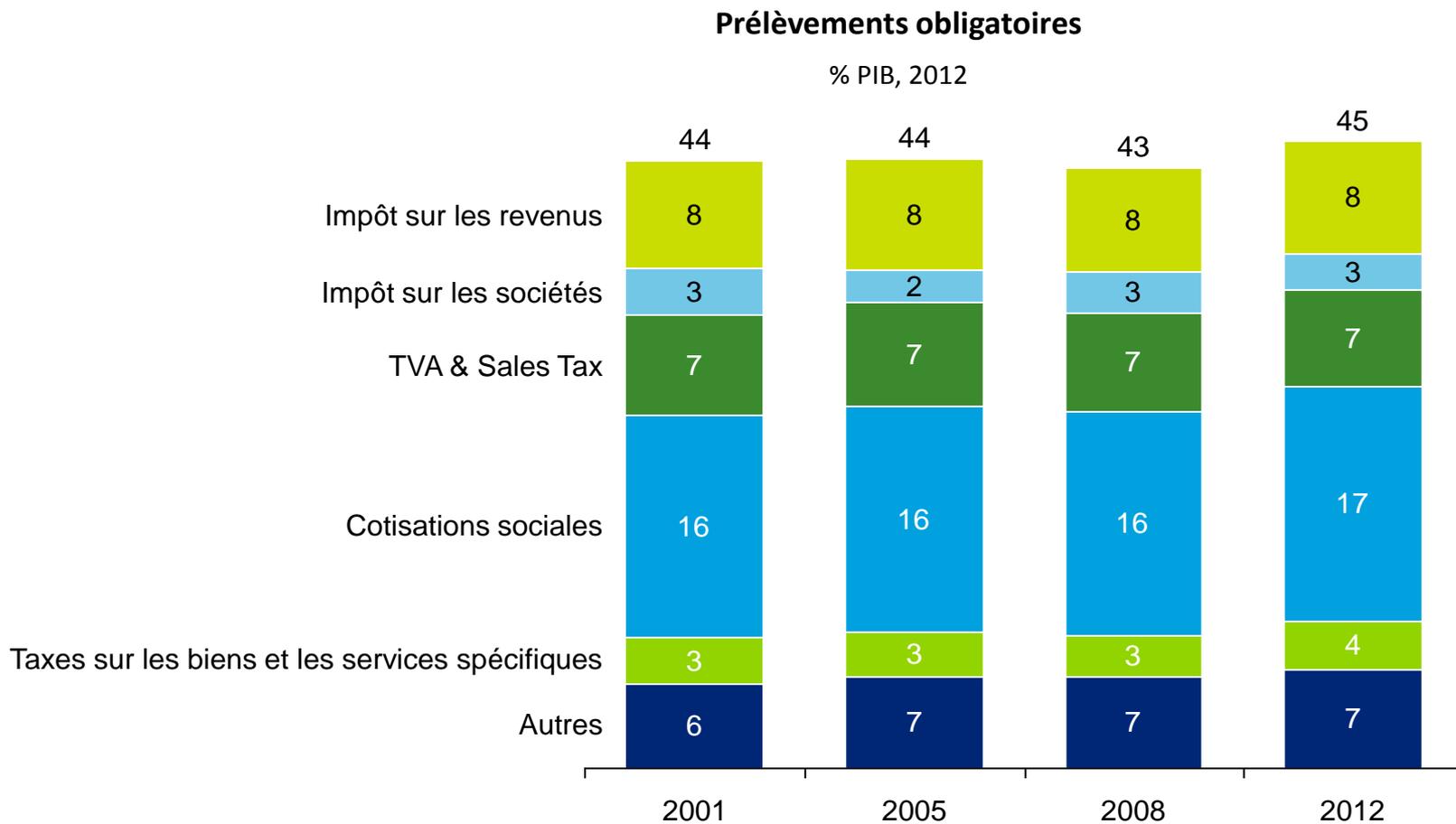
	US (1)	Germany (2)	France (3)	UK (4)	Total OECD (5)
Total public spending	35.4%	44.1%	51.0%	42.1%	38.7%
Social public spending	22.4%	30.6%	34.3%	26.2%	25.1%
Education	4.7%	4.4%	5.2%	4.8%	4.9%
Health	7.7%	7.8%	7.1%	6.1%	5.6%
Pensions	6.0%	10.1%	12.2%	4.8%	6.5%
Income support to working age	2.7%	3.0%	4.8%	4.0%	4.4%
Other social public spending	1.3%	4.4%	5.1%	5.7%	3.7%
Other public spending	13.0%	13.5%	16.7%	15.9%	13.6%

Notes and sources: OECD Economic Outlook 2012, Annex Tables 25-31; Adema et al., 2011, Table 1.2; Education at a Glance, OECD 2011, Table B4.1. Total public spending includes all government outlays (except net debt interest payments). Other social public spending includes social services to the elderly and the disabled, family services, housing and other social policy areas (see Adema et al., 2011, p.21). We report 2000-2010 averages so as to smooth business cycle variations. Note that tax to GDP ratios are a little bit lower than spending to GDP ratios for two reasons: (a) governments typically run budget deficits (which can be large, around 5-8 GDP points during recessions), (b) governments get revenue from non-tax sources (such as user fees, profits from government owned firms, etc.).

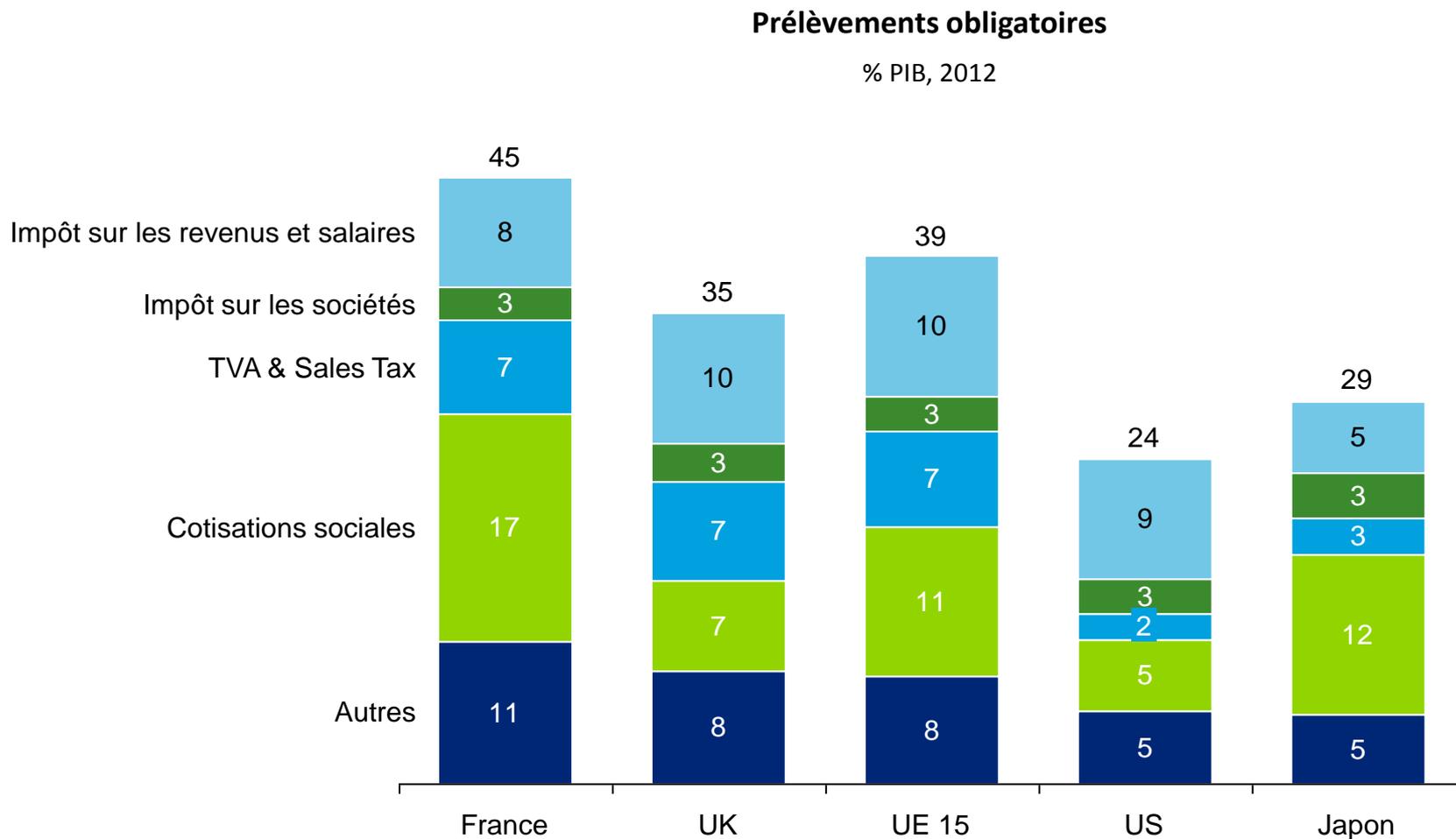
On peut faire une distinction entre impôts directs, indirects et cotisations sociales

Type d'impôt	Description
Impôts directs	<ul style="list-style-type: none">• Impôt sur les facteurs de production (travail, capital)• Impôts qui sont prélevés lorsque l'on possède un revenu ou un capital (Impôt sur le revenu, taxe foncière)• Impôt « personnalisable », qui dépend des caractéristiques du contribuable
Impôts indirects	<ul style="list-style-type: none">• Impôt sur les biens• Impôt prélevés lorsqu'on utilise son revenu pour acheter un bien (TVA, TIPP)• Impôt anonyme, même taux pour tout le monde
Cotisations sociales	<ul style="list-style-type: none">• Taxes spécifiques conçues pour financer la protection sociale (chômage, retraite)• Système « bismarckien » (taxe sur le salaire = épargne obligatoire) vs. « beveridgien » (impôt réaffecté à la protection sociale)• La distinction entre les deux systèmes a tendance à s'estomper: ex, la CSG est un impôt qui finance la protection sociale alors que la France a un système plutôt bismarckien

La répartition des prélèvements obligatoires en France a peu évolué entre 2001 et 2012



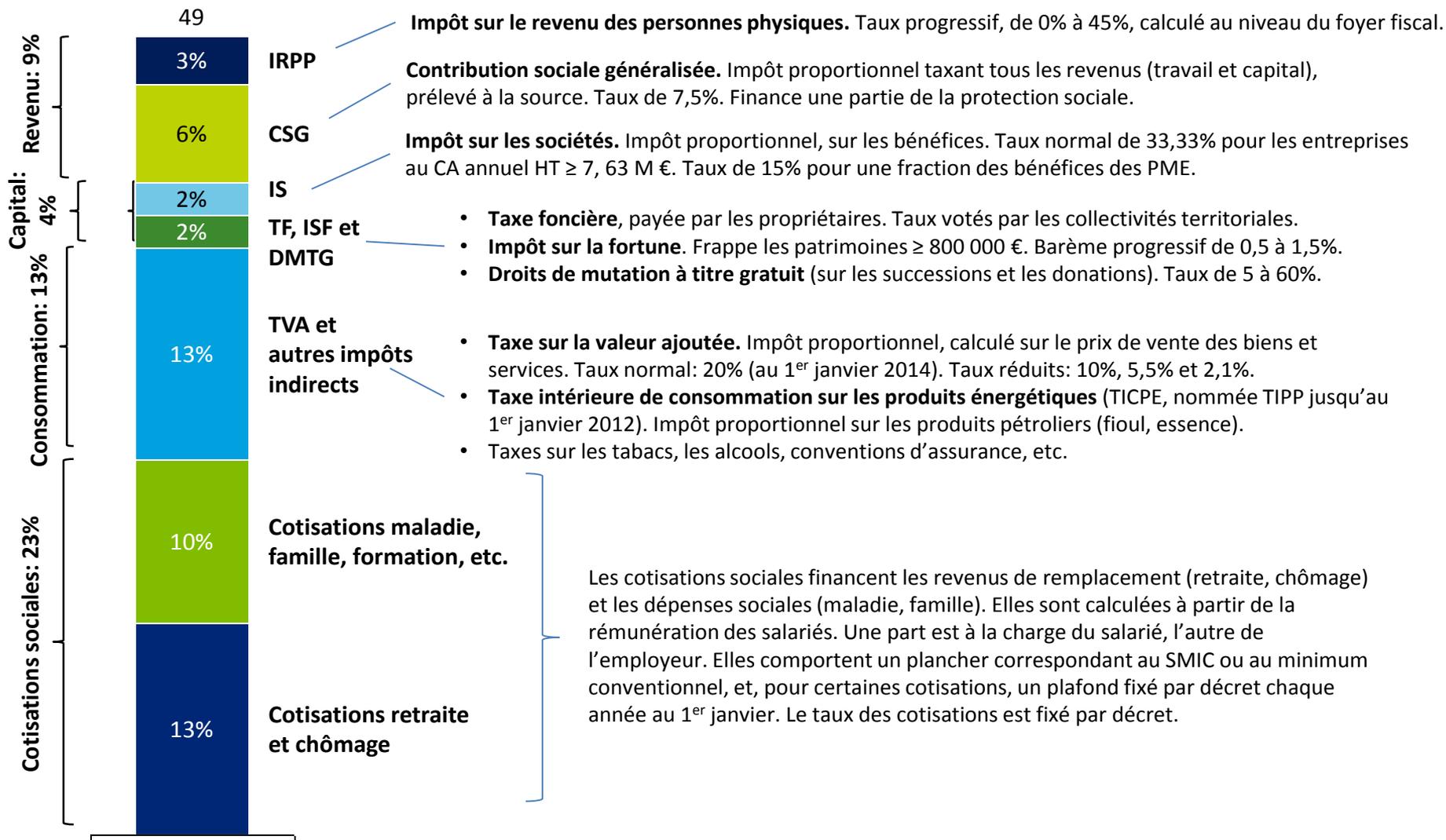
En revanche, le mix fiscal est très variable entre les Etats



Détail des principaux prélèvements obligatoires en France

Type de PO (% revenu national, 2010)

Description



Problématiques théoriques

Versant analytique

- Théorie de l'incidence: qui paye en réalité une taxe?
- Quel est l'effet des taxes sur le comportement des agents économiques?
- Quel est le coût social total de la mise en œuvre d'une taxe: s'agit-il d'un simple transfert de ressources privées vers l'Etat?

Versant normatif

- Problématiques de redistribution: quel est le bon niveau de répartition des richesses?
- Comment mettre au point un bon système d'impôt, théorie de la fiscalité optimale

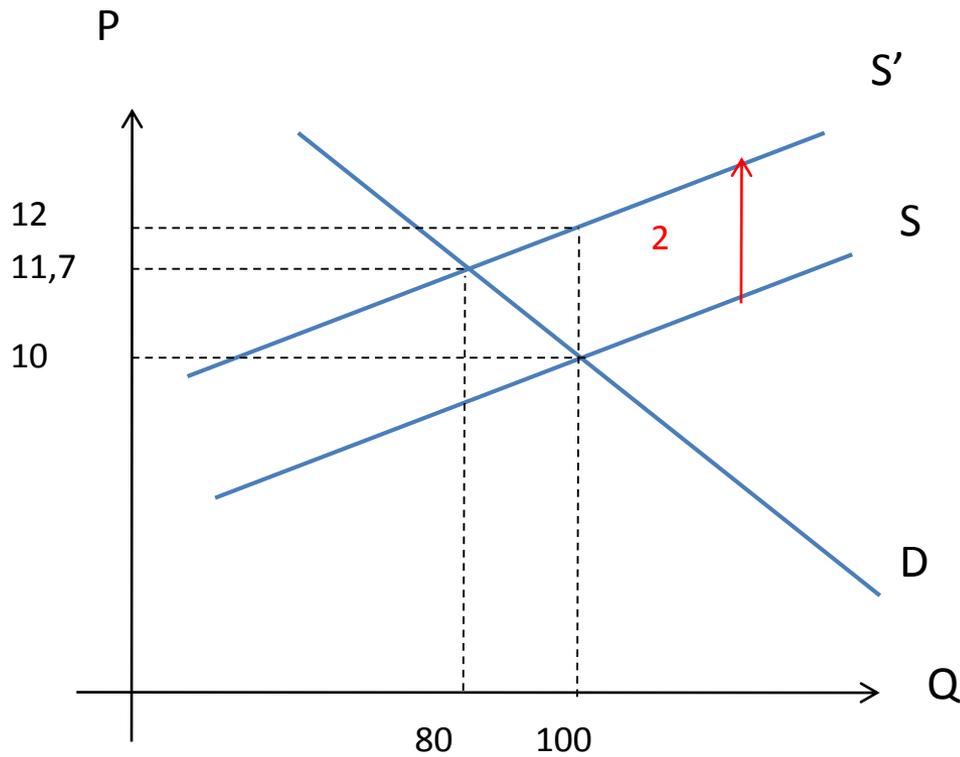
Problématique de l'incidence: qui paye une taxe?

- L'incidence fiscale est l'étude de l'effet de la fiscalité sur les prix et sur la distribution de bien être dans la société
- L'effet est potentiellement complexe. Exemple: que se passe-t-il lorsqu'on impose une taxe de 1€ sur un paquet de cigarette?
 - Augmentation du prix du paquet de 1€ ou moins (si les fabricants décident d'absorber une partie de la taxe)
 - Ensuite, effet sur le profit du producteur de cigarettes, puis sur les dividendes qu'il verse à ses actionnaires et les salaires qu'il verse à ses employés
 - Potentiellement effet sur les négociations avec les fabricants de tabac à qui on imposera des prix plus faibles
 - Report des décisions d'achat des fumeurs sur des chewing-gums, avec augmentation corrélative des prix et des profits

Théorie de l'incidence – équilibre partiel

Taxe unitaire imposée sur l'offre

Ex: 60c par litre d'essence

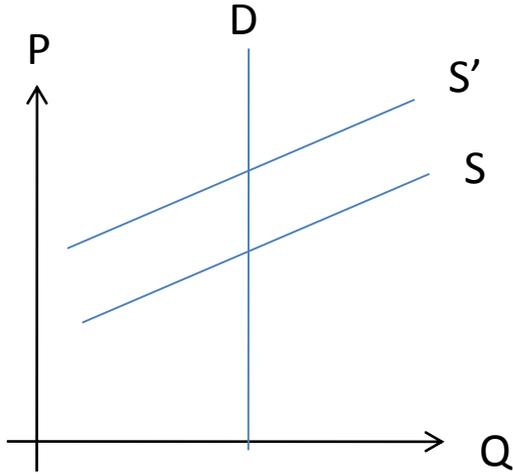


La taxe de 2€ par unité n'est pas répercutée intégralement au consommateur, elle est supportée en partie par le producteur et en partie par le consommateur

Théorie de l'incidence : Le côté le plus inélastique supporte la taxe

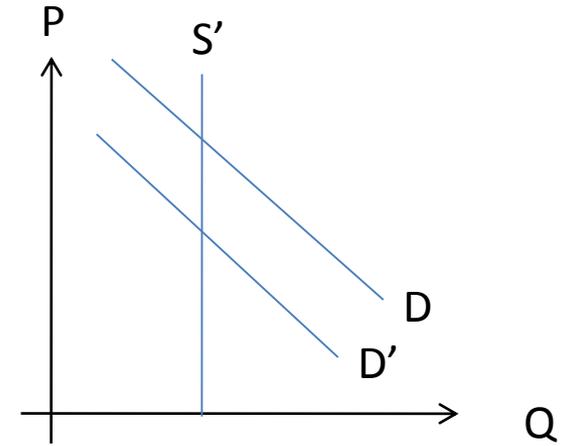
Demande parfaitement inélastique

La taxe est payée par les consommateurs



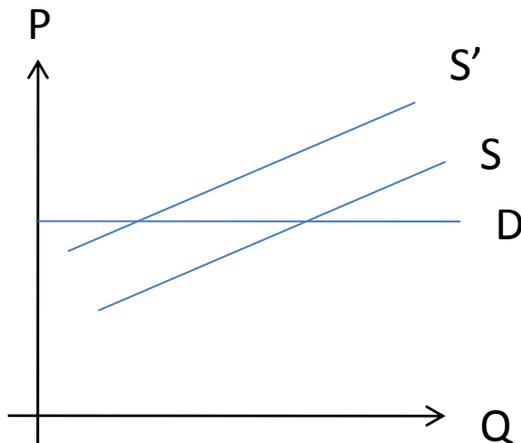
Offre parfaitement inélastique

La taxe est payée par les producteurs



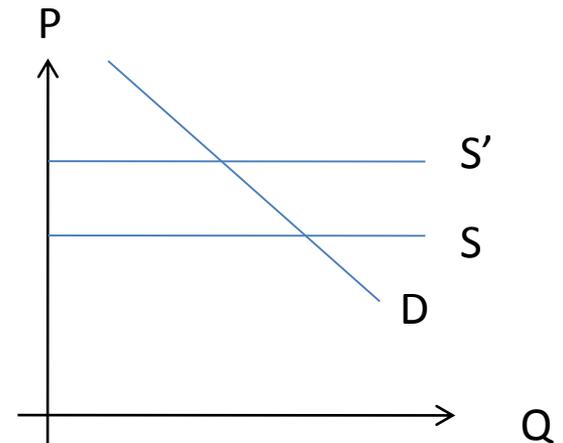
Demande parfaitement élastique

La taxe est payée par les producteurs



Offre parfaitement élastique

La taxe est payée par les consommateurs



Théorie de l'incidence: calcul analytique

$$D(p^*) = S(p^*) \quad \text{puis: (1) } D(p(t)(1+t)) = S(p(t))$$

L'objectif est de déterminer l'évolution de P et de S, pour t « petit »
Développement limité au voisinage de t=0

$$p(t) = p^* + tp'(0)$$
$$S(p(t)) = S(p^*) + tp'(0) * S'(p^*)$$

$p'(0)$ peut être calculé en dérivant le log de (1), on obtient alors:

$$\frac{p(t) - p^*}{p^*} = \frac{-\varepsilon^D(p^*)}{\varepsilon^D(p^*) + \varepsilon^S(p^*)} t$$

$$\frac{S(t) - S^*}{S^*} = \frac{-\varepsilon^D(p^*)\varepsilon^S(p^*)}{\varepsilon^D(p^*) + \varepsilon^S(p^*)} t$$

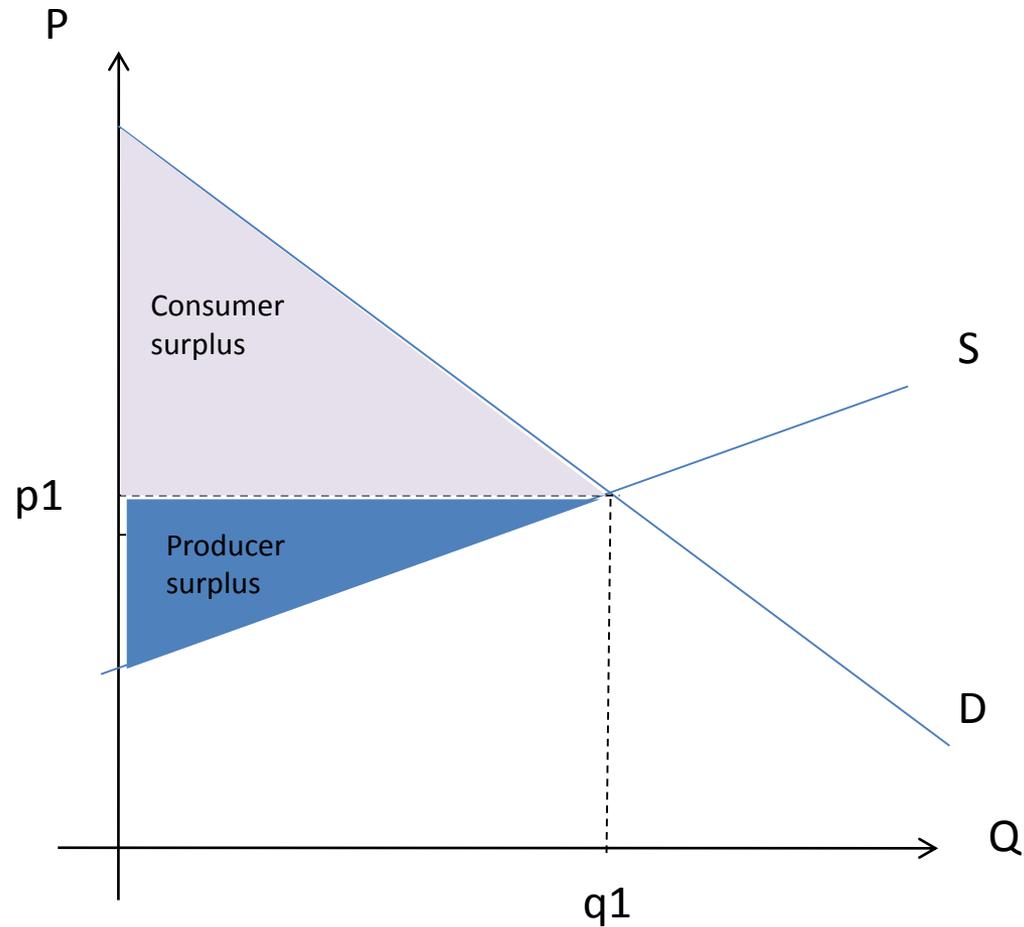
Théorie de l'incidence: Equilibre général

- **Prise en compte d'un effet de richesse et d'un effet de substitution**
- **Taxes sur des biens (taxe indirecte)**
 - Quand un produit est taxé, sa demande a tendance à baisser, la demande d'autres produits augmente donc. Si le coût marginal de production est croissant, le prix des autres biens va donc avoir tendance à augmenter.
 - Comme le mix d'output change, la demande en facteurs de production va également changer. Par exemple: si la production d'un bien taxé est très capital-intensif et que les biens substitués sont au contraire travail-intensif, la substitution va conduire à une augmentation des revenus du travail et à une baisse des revenus du capital.
- **Taxes sur les facteurs de production (taxes directes)**
 - L'offre du facteur taxé a tendance à baisser, la rareté relative des autres facteurs de production va donc décliner et leur rémunération va donc baisser.
 - Le prix des produits dépendant le plus du prix des facteurs de production impactés va donc également changer.
 - Pour les taxes sélectives, l'effet dépend de la mobilité du facteur de production touché (les facteurs vont bouger vers les emplois moins taxés même si leur rémunération brute est inférieure)

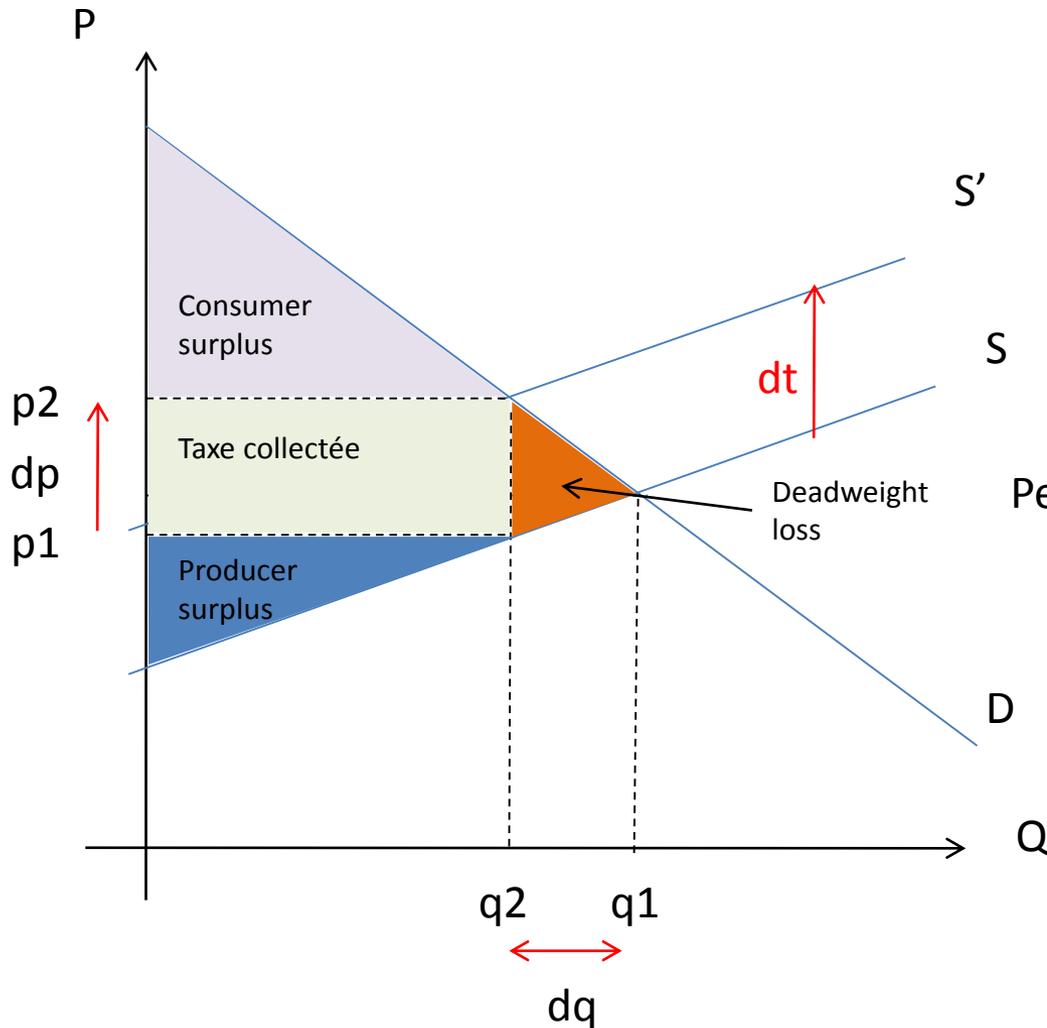
La fiscalité crée des distorsions dans le comportement des agents économiques

- Dans le modèle de l'équilibre général, le fonctionnement libre des marchés est supposé aboutir à une situation Pareto optimale
 - $MRS (X/Z) = MRT (X/Z) = P_X / P_Z$
 - $MRS (L/Y) = MRT (L/Y) = w$
 - $MRS (C_f/C_p) = MRT (C_f/C_p) = 1/(1+i)$
- L'introduction de taxes dont la valeur dépend du comportement des ménages et des entreprises crée des distorsions dans les taux marginaux de substitution et de transformation, et modifie donc les comportements des agents économiques (vs. Taxes forfaitaires):
 - Choix entre produits : une taxe sélective sur les produits (ou des taux différenciés) va créer des distorsions dans les choix de consommation
 - Choix entre travail et loisir: un impôt sur le revenu va modifier l'offre de travail des salariés. Un impôt sur les biens peut également avoir un effet sur l'offre de travail en raison de l'effet de richesse.
 - Choix entre consommation présente et futures: un impôt sur le revenu va modifier le comportement d'épargne des consommateurs
- L'impôt crée donc des distorsions qui éloignent l'économie de l'optimum. En outre, un alourdissement des taux d'impôt peut même conduire à une réduction de l'impôt collecté (courbe de Laffer)
- Pratiquement l'élasticité du montant d'impôt et de l'offre de travail vis-à-vis des taux d'imposition est très difficile à mesurer – des travaux récents ont cependant porté sur ce sujet (notamment Piketty et Saez)

L'efficacité d'une politique publique est généralement mesurée par le surplus total



Effacité: L'imposition d'une taxe d'une valeur de 1000 coute plus que 1000 à la société



$$\text{Perte sociale} = \frac{dt \, dq}{2} = \frac{pq}{2} \frac{\varepsilon^D \varepsilon^S}{\varepsilon^D + \varepsilon^S} (dt)^2$$

Effacité: les coûts d'administration et de conformité doivent être pris en compte

- **Coûts administratifs**
 - La perception des impôts a un coût qui peut varier en fonction du type d'impôt: faible pour les cotisations sociales (0,3% du montant) ou la TVA (1,1%), élevé pour l'IRPP(2,6%) et très élevé pour certaines petites taxes (7% pour la redevance audiovisuelle). Ce coût accroît l'inefficacité du système fiscal.
 - En 2011, les coûts d'administration représentaient entre 0,4% (Suède) et 3% (République Tchèque) des montants collectés. La France est à 1,2% (source: OCDE)
 - Comme en matière pénale, la question de la fréquence du contrôle et de l'amende optimale doit être réglée en prenant également en compte des critères d'équité (cf. Becker)
- **Coûts de conformité supporté par les entreprises et les ménages**
 - La préparation des liasses fiscales, les calculs et les conseils externes représentent un coût important pour les entreprises.
 - Ce coût est estimé – grossièrement - à environ 3 fois le coût administratif aux Etats-Unis (voir Musgrave)
 - A nouveau, un arbitrage doit être réalisé entre des règles complexes, potentiellement plus équitables, mais plus coûteuses à mettre en œuvre.

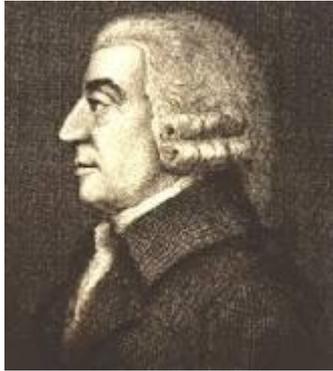
Équité : la fiscalité modifie la distribution des richesses au sein de la société

- **Deux grands principes d'équité en matière fiscale:**
 - « benefit principle » : les impôts sont payés en proportion du bénéfice retiré par le citoyen (Locke / Hobbes)
 - « ability to pay principle » : les impôts sont payés en proportion de la capacité contributive de chacun. (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen art.13)
- **« Benefit principle »**
 - Difficile à implémenter puisque la valorisation par les citoyens des biens publics n'est généralement pas connue (passager clandestin) – sauf pour certains biens rivaux produits par le secteur public (péages)
 - Exclut toute considération redistributive
- **« Ability to pay principle »**
 - Recouvre deux types d'équité: l'équité horizontale, selon laquelle deux citoyens avec une égale capacité contributive doivent payer le même impôt, et l'équité verticale, selon laquelle un contribuable avec une capacité contributive supérieure doit payer plus.
 - La mise en œuvre de ce principe requiert un indice de la « capacité contributive ». Faute d'une mesure parfaite, on peut hésiter entre les revenus, la consommation ou la richesse
 - L'équité verticale pose des problèmes de mesure: comment définir « l'égalité des sacrifices » (Mill) : absolue, proportionnelle ou marginale? L'utilité prise en compte doit elle être subjective ou fixée socialement?

Comment définir un système fiscal optimal?

- Dans une économie de type Arrow-Debreu (un système complet de marchés parfaits), l'Etat –comme le droit- sont inutiles. Le rôle de l'Etat est justifiée par l'imperfection des marchés
- Dans une économie fermée, l'objectif de l'Etat est de mettre au point un impôt qui réduise au maximum les distorsions pour un objectif de collecte d'impôt donné
- Le système le plus efficace est d'utiliser des impôts forfaitaires (un montant fixe par personne) puisqu'un tel système d'impôt a un impact minimum sur les décisions des agents
- Un tel impôt est cependant très inéquitable, et serait considéré comme inacceptable socialement (la réaction face à la poll tax de Thatcher en 89 était très violente)
- L'objectif de l'Etat est donc de réaliser un arbitrage entre l'efficacité et l'équité, sous contrainte d'équilibrer son budget.
- Dans certains cas, la fiscalité ne crée pas de distorsions néfastes mais peut au contraire servir à corriger des défaillances de marchés (ex: fiscalité environnementale)
- Enfin, en économie ouverte, la fiscalité a d'autres enjeux (concurrence fiscale entre Etats pour attirer le capital)

Caractéristiques « soft » d'un système de fiscalité optimal



- Adam Smith (1776)
 - Equité
 - Clarté
 - Perception « indolore »
 - Faible coût



- James Meade (1978)
 - Incitation et efficacité économiques
 - Equité et effets distributionnels
 - Aspects internationaux
 - Simplicité et coûts administratifs et de conformité
 - Flexibilité et stabilité
 - Aspects transitionnels

Fiscalité optimale: modèles mathématiques (1/3)

- Au-delà des règles empiriques exposées par Smith, les économistes se sont posé, plus rigoureusement la question de la conception de systèmes fiscaux « optimaux ». Il y a cependant un grand écart entre les prescriptions théoriques et la réalité du droit fiscal.
- Première tentative: Ramsey (1927)
 - Objectif: concevoir un impôt indirect qui minimise les distorsions
 - Règle de Ramsey: $t = k \left(\frac{1}{\epsilon^d} + \frac{1}{\epsilon^s} \right)$ où k est proportionnel à l'objectif de collecte, ϵ^d est l'élasticité prix compensée de la demande et ϵ^s est l'élasticité prix compensée de l'offre
 - Logique: il faut taxer le plus possible les agents qui ne modifieront pas leur comportement, donc taxer plus les dépenses de santé que celles de restaurant, plus les produits de première nécessité que les produits de luxe et plus le travail que le capital.
 - Difficile de mesurer précisément les élasticités
 - Faible acceptabilité sociale: aucune prise en compte de l'équité
- Deuxième tentative, plus ambitieuse: Mirrlees (1971)
 - Tentative de réconcilier efficacité (limiter les distorsions) et équité via la mise au point d'un barème optimal de l'impôt sur le revenu
 - Définition d'une « fonction d'utilité sociale » qui agrège les niveaux de bien être des différents agents et peut favoriser les agents les plus pauvres (objectif rawlsien) ou au contraire traiter tous les agents également (utilitariste)
 - Objectif de Mirrlees: maximiser cette fonction d'utilité sociale sous la contrainte d'équilibre du budget de l'Etat et sous une contrainte d'incitation (pour limiter l'effet des taxes sur les incitations au travail)

Fiscalité optimale: modèles mathématiques (1/3)

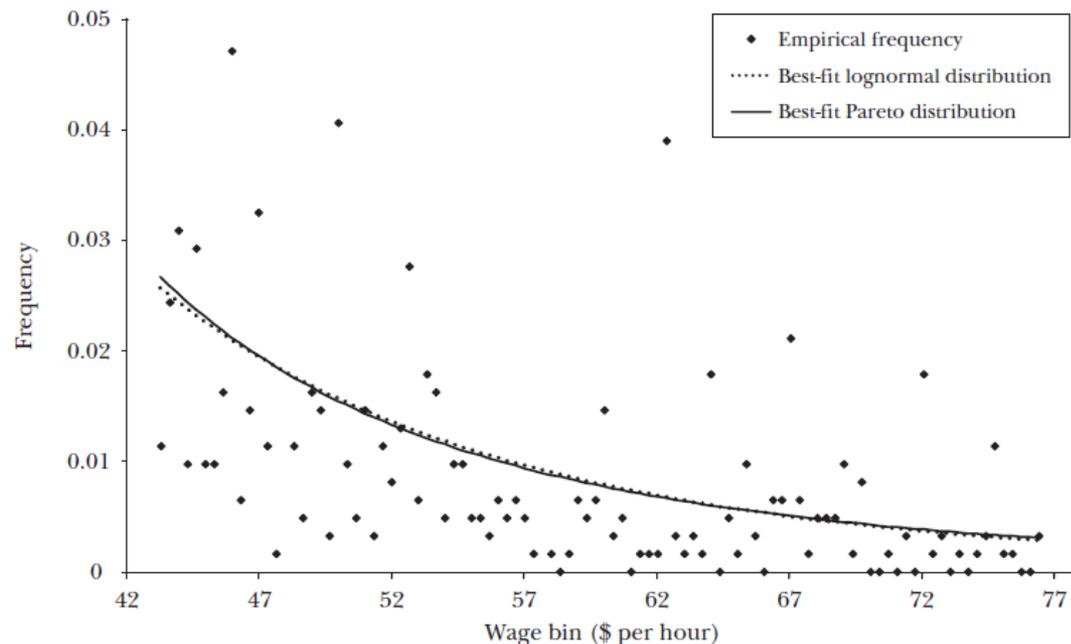
- Deuxième tentative, plus ambitieuse: Mirrlees (1971) - suite
 - Si chaque individu est rémunéré en fonction de sa productivité (capacité * quantité de travail) et que la capacité n'est pas observable, taxer un individu à la productivité élevé au profit d'un individu à la productivité faible accroît la valeur de la fonction d'utilité sociale rawlsienne, sauf si l'impôt incite les agents à capacité élevée à travailler moins et donc à réduire la quantité d'impôt à répartir. Ce genre d'arbitrage conduit à établir des barèmes optimaux d'imposition.
 - Les calculs de Mirrlees reposent sur de nombreuses hypothèses:
 - Distribution de la capacité de travail dans la population
 - Elasticité de l'offre de travail à l'imposition
 - Forme de la fonction d'utilité sociale
 - Fonction d'utilité des agents
 - Les travaux originaux de Mirrlees aboutissent à des taux marginaux constants assez faibles (20% à 30%) et pour certaines spécifications du modèle à des taux marginaux décroissants voir nuls pour les plus hauts revenus.
 - Ces résultats sont cependant très dépendants des spécifications, et avec d'autres hypothèses, par exemple sur la forme de la distribution des capacités dans la population Saez (2001) aboutit à la conclusion que les taux marginaux devraient être croissants

Fiscalité optimale: modèles mathématiques (3/3)

- Deuxième tentative, plus ambitieuse: Mirrlees (1971) - fin
 - Le problème est qu'il est difficile d'évaluer de manière empirique toutes les fonctions nécessaires pour faire fonctionner le modèle, et que par ailleurs la forme de la fonction de préférence sociale est en dernier ressort un choix de société

Figure 1

Right Tail of the U.S. Wage Distribution, 2003



Il est très difficile de déterminer si la meilleure approximation du salaire horaire est une loi lognormale ou Pareto, pourtant ce choix a une influence très importante dans la détermination du barème optimal (il s'agit là d'un exemple purement illustratif des difficultés empiriques)

- En conclusion, les travaux sur la fiscalité optimale permettent de clarifier les enjeux respectifs de l'équité et de l'efficacité mais peuvent aujourd'hui difficilement être utilisés pour aboutir à des prescriptions pratiques

***Public Choice* et théorie de la capture : sociologie de la mise en œuvre d'un système fiscal**

- A l'opposé de la fiscalité optimale, qui postule l'existence d'un dictateur bienveillant, disposé à maximiser une fonction d'utilité sociale, l'école de Chicago s'intéresse au mécanisme par lequel les systèmes fiscaux sont effectivement votés.
 - Les gouvernements qui décident de la fiscalité sont élus par un système de vote,
 - Chaque électeur:
 - fait l'arbitrage entre sa valorisation des biens publics et des biens privés
 - Calcule l'effet du mécanisme de redistribution sur son revenu disponible
 - En fonction des calculs individuels de chacun, des coalitions vont se former pour élire le gouvernement qui a le programme qui est jugé le plus satisfaisant
 - Ce type de choix aboutit à ce que Stigler (1970) appelle « la loi de Director »: les dépenses publiques sont majoritairement faites pour le bénéfice des classes moyennes et financés par des impôts qui portent majoritairement sur les riches et les pauvres
 - Même si la démonstration de la loi de Director n'est pas faite, l'approche de Stigler présente la possibilité de la capture de l'Etat par la coalition la plus forte au profit de ses propres intérêts.

Bibliographie

- Bourguignon F., 1998. « Fiscalité et redistribution », rapport du CAE numéro 11.
- Diamond, P. et J., Mirrlees (1971a). « Optimal taxation and public production I: production efficiency ». *The American Economic Review*, vol 61: 8-27
- Diamond, P. et J., Mirrlees (1971b). « Optimal taxation and public production II: Tax Rules ». *The American Economic Review*, vol 61: 261-278
- Mankiw N., Weinzierl M. et Yagan D., 2009. “Optimal Taxation in Theory and Practice ». *Journal of economic perspectives*, vol. 23: 147-174.
- Meade J., 1978. *The Structure and Reform of Direct Taxation*. George Allen and Unwin
- **Musgrave P. et Musgrave R., 1984. *Public Finance in Theory and practice*. McGraw-Hill**
- Piketty T., 2001. *Les hauts revenus en France au XXe Siècle: inégalités et redistributions 1901-1998*. Grasset
- Ramsey F., 1927. « A contribution to the theory of taxation ». *Economic Journal*, vol. 37: 47-61
- Saez E., 2001. “Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates.” *Review of Economic Studies*, vol. 68: 205–29.
- **Salanié B., 2002. *Théorie économique de la fiscalité*. Economica**
- Stigler G., 1970. « Director’s law of public income redistribution ». *The Journal of law and economics*, vol.13: 1-10.
- Smith A, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Strahan&Cadell. Edition française : Garnier Flammarion (1991)