

Chapitre 3

Mise en place de politiques fiscales permettant de consolider le modèle nordique

Le système complet de protection sociale de la Finlande nécessite un niveau d'imposition globale relativement élevé. C'est notamment pour faire face au renforcement de l'intégration internationale que la Finlande a instauré le système d'imposition duale du revenu au début des années 90. Dans le cadre de ce système, les bénéficiaires des sociétés et les revenus du capital des particuliers sont imposés à un taux relativement faible applicable à une large assiette, tandis que les revenus du travail sont imposés plus lourdement. Cela a permis de rendre plus compétitive l'imposition des sociétés et du capital sans réduire sensiblement le prélèvement fiscal total. Cependant, le système d'imposition duale du revenu a constitué une incitation, pour certains groupes de salariés, à requalifier leurs revenus du travail en les déclarant comme revenus du capital. En outre, les conséquences potentielles du niveau élevé d'imposition sur la demande et l'offre de main-d'œuvre suscitent des préoccupations. Bien que l'imposition des salariés à revenus élevés ait été réduite, elle reste importante selon les normes internationales. Dans le contexte de la mondialisation, il est à craindre que la forte imposition des salariés qualifiés ne risque d'inciter à la délocalisation des emplois très qualifiés et éventuellement à l'émigration. Au contraire, les facteurs immobiliers tels que les biens immobiliers sont faiblement imposés.

La mondialisation exerce des pressions sur la capacité dont dispose l'État providence pour prélever des recettes fiscales sur les facteurs de production mobile. La mobilité des différentes bases d'imposition varie sensiblement et il est difficile de dire dans quelle mesure la mondialisation compromet la capacité d'imposer les facteurs mobiles. Le capital est particulièrement mobile dans la mesure où les obstacles aux mouvements internationaux de capitaux ont été supprimés. Cet élément, qui s'ajoute aux prix de transfert, a également rendu les bénéfices des sociétés de plus en plus mobiles et les aspects internationaux de l'imposition des sociétés sont devenus un aspect important de la politique fiscale. Toutefois, la localisation de la production est déterminée par de nombreux facteurs. Le régime d'imposition des sociétés n'est pas nécessairement le plus important, mais il est clair qu'il a une certaine influence sur la localisation des entreprises et l'investissement (Devereux, 2007 et Nicoletti *et al.*, 2007). La main-d'œuvre devient également de plus en plus mobile bien que, jusqu'à présent, sa mobilité reste faible comparée à celle du capital. En échange des impôts relativement élevés qu'ils prélèvent, les pays comme la Finlande offrent dans l'ensemble un niveau plus élevé de services publics et la qualité de ces services est susceptible de renforcer le consentement à l'impôt parmi ses ressortissants¹.

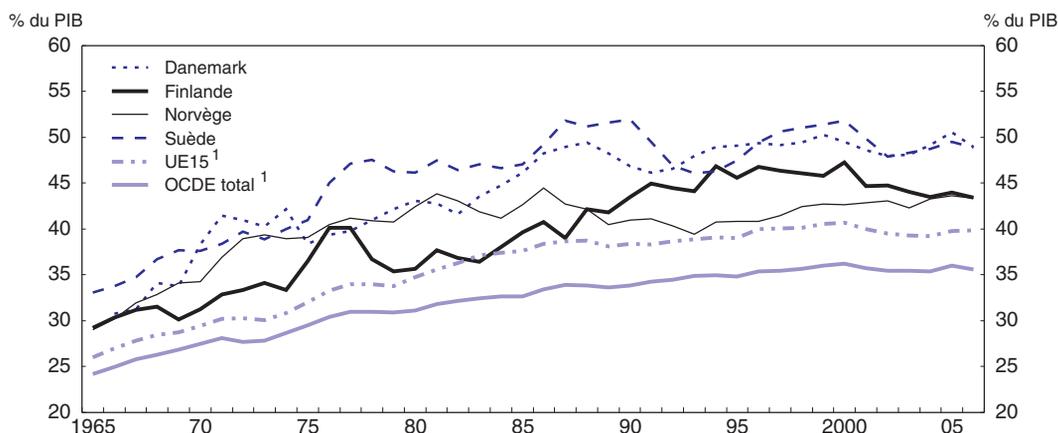
Ce chapitre examine deux aspects de l'interaction entre la mondialisation et la politique fiscale. En premier lieu, quelles sont les conséquences de la mondialisation pour la protection sociale ? En second lieu, quels sont les effets de la mondialisation sur le choix des meilleures méthodes pour prélever des recettes fiscales ? Il n'existe pas de réponses définitives. Cependant, il est clair que la politique fiscale devrait surtout s'efforcer de faire en sorte que l'impôt n'entraîne pas de distorsions importantes, tout en prenant en compte les préoccupations d'équité. Dans ce contexte, le chapitre conclut que les impôts sont trop faibles sur les facteurs de production les plus immobiles (les terrains) et trop élevés sur les facteurs les plus mobiles (en particulier la main-d'œuvre très qualifiée).

La fiscalité et le modèle nordique

L'une des caractéristiques communes des pays nordiques est le fait qu'ils sont de petites dimensions et ouverts sur l'extérieur et qu'ils disposent de systèmes de protection sociale très étendus. En Finlande, la part des dépenses publiques dans le PIB est de près de 50 % et bien qu'elle ait diminué au cours des dix dernières années, elle reste importante, comparée à celle des autres pays. Le financement de cette protection sociale nécessite un niveau relativement élevé de recettes fiscales qui, dans le cas de la Finlande, est légèrement inférieur à 45 % du PIB (graphique 3.1). Le montant total des recettes publiques (c'est-à-dire y compris les recettes non fiscales) est légèrement supérieur à 50 % du PIB. Cependant, les comparaisons internationales en matière d'impôts et de dépenses publiques comportent des écueils (encadré 3.1).

Comme les pays nordiques ont une longue tradition d'ouverture aux échanges extérieurs, la nécessité de concilier l'État-providence et l'évolution du secteur public avec l'intégration internationale n'est pas nouvelle. Cependant, les travaux économiques ne

Graphique 3.1. Total des recettes fiscales



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407585428017>

1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006* et *Base de données des Perspectives économiques*.

parviennent pas à un consensus en ce qui concerne les effets de la mondialisation sur la fiscalité et la protection sociale (Andersen, 2003). D'une part, on soutient souvent que le renforcement de la concurrence internationale rend nécessaire un abaissement des taux d'imposition des sociétés (pour éviter les délocalisations ou les transferts de bénéfices) ainsi que des revenus du travail (pour empêcher une fuite des cerveaux). Pour pouvoir se permettre d'abaisser les impôts, il serait donc nécessaire de rogner quelque peu les dépenses sociales. En revanche, on peut soutenir que, dans la mesure où la mondialisation suppose une réaffectation rapide des ressources et une augmentation concomitante de l'instabilité des revenus et des emplois, il devient plus nécessaire de disposer d'une protection sociale qui répartisse de manière appropriée les gains de la mondialisation au sein de la population et apporte son aide à ceux qui sont touchés par des restructurations. Une intégration renforcée devrait également entraîner une meilleure diversification des risques grâce à un étalement des exportations sur un plus grand nombre de produits et de zones géographiques ainsi qu'à la diversification des investissements financiers, bien que cet avantage puisse être en partie compensé par les risques spécifiques dus à une spécialisation renforcée.

Si l'on compare les différents pays, on ne constate guère d'indices d'une convergence entre eux pour ce qui est de l'importance de la protection sociale. Par exemple, dans une analyse des effets de l'accroissement des échanges et de la mobilité des capitaux sur la protection sociale dans 18 pays de l'OCDE, Swank (2005) a conclu que la couverture sociale d'ensemble accordée par l'État-providence n'avait pas sensiblement changé à la suite de la mondialisation. Le graphique 3.1 donne des indications similaires ; le prélèvement fiscal est resté relativement stable au cours des 15 dernières années aussi bien dans les pays nordiques que pour l'ensemble des pays de l'OCDE, tandis que dans le même temps, les échanges et la mobilité des capitaux ont considérablement augmenté.

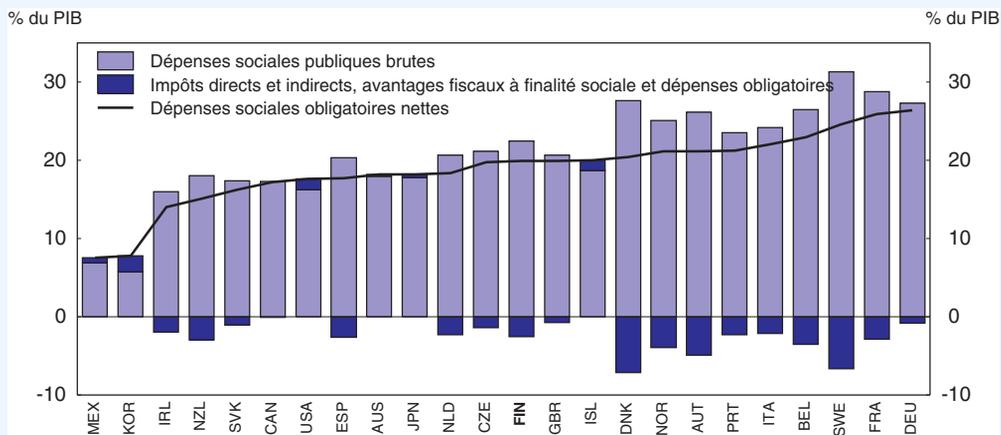
S'il n'est pas prouvé que la concurrence fiscale due à l'intégration internationale ait abouti à une « surenchère à la baisse » en ce qui concerne les normes sociales, il est probable que la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements est plus limitée que par le passé (Genschel, 2005). Le vieillissement de la population exercera par ailleurs une pression

Encadré 3.1. Quelle est l'importance de la protection sociale ?

Les comparaisons internationales peuvent subir les effets des différences dans l'imposition des transferts sociaux, ainsi que des différences dans le recours aux dépenses fiscales plutôt qu'aux dépenses publiques pour accorder une assistance sociale ou économique (Adema et Ladaique, 2005 et OCDE, 2007a). Les rapports impôts/PIB excluent les recettes non fiscales qui peuvent être importantes pour certains pays. De plus, le financement des dépenses sociales ne se limite pas aux administrations publiques, dans la mesure où la plupart des pays de l'OCDE obligent des agents privés à participer à ce financement. Le graphique 3.2 fait apparaître les variations des dépenses sociales lorsqu'on les ajuste en fonction des différences en matière de fiscalité et que l'on ajoute les dépenses sociales privées obligatoires. Tous les pays nordiques imposent les bénéficiaires de transferts publics et reprennent ainsi par l'impôt une partie de ces transferts. La Finlande impose aussi les dépenses sociales privées obligatoires, ce qui compense quelque peu ce phénomène. En revanche, dans plusieurs pays anglophones, certains transferts ne sont pas imposés tandis que le système fiscal est utilisé à des fins de redistribution, notamment par l'utilisation d'allègements fiscaux à des fins sociales. Enfin, dans plusieurs pays, les dispositifs privés volontaires sont largement utilisés (ils ne figurent pas dans le graphique) et l'on peut soutenir qu'ils constituent un élément des prestations de services sociaux d'un pays, même lorsqu'ils ne font pas partie du système de protection sociale*. Dans l'ensemble, le graphique 3.2 montre que les différences internationales dans l'importance du système de protection sociale, bien qu'elles restent notables, sont moindres que ce que laisseraient supposer à elles seules les données brutes concernant les dépenses sociales.

Graphique 3.2. Dépenses sociales publiques

2003

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407610658276>Source : OCDE (2007), *Dépenses sociales 1980-2006*, tableau A.3.1.a.

* Par exemple, aux États-Unis, le montant net des dépenses sociales privées volontaires est actuellement de près de 9 % du PIB, ce qui porte le niveau des dépenses sociales totales à environ 25 % du PIB.

croissante sur la protection sociale. Enfin, les pays nordiques, du fait qu'ils appliquent des systèmes de protection sociale très étendus, risqueraient de devoir faire face à des problèmes additionnels si le fait d'offrir des aides sociales avantageuses aboutissait à un accroissement de l'immigration en provenance des pays à bas revenus, tandis que dans le même temps, les

impôts élevés incitent les salariés les plus qualifiés à émigrer. Au total, il sera nécessaire de poursuivre les efforts pour faire en sorte que la structure des recettes fiscales soit optimisée et pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques (chapitre 4).

Le système d'imposition duale des revenus comme réponse à la mondialisation

Les réformes fiscales visant à abaisser les taux marginaux d'imposition et à élargir l'assiette de l'impôt étaient courantes dans les pays de l'OCDE au cours des années 80 et 90. Les pays nordiques sont allés encore plus loin dans cette voie et ont instauré le système d'imposition duale des revenus (« dual income tax ») à la fin des années 80 ou au début des années 90, bien que ce système ait été partiellement aboli au Danemark². Contrairement au système global d'imposition du revenu, qui applique un seul barème fiscal progressif aux revenus des contribuables, quelle que soit leur source, le système d'imposition duale des revenus applique un taux unique distinct à tous les revenus du capital et un barème progressif aux revenus d'autres sources. Le capital est généralement imposé à un taux proche ou pratiquement égal à celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le choix d'un système d'imposition duale des revenus a permis d'abaisser sensiblement les taux légaux d'imposition des revenus du capital et des bénéfices des sociétés, tout en s'accompagnant d'un élargissement de l'assiette. Pour les chefs d'entreprise, le système d'imposition duale des revenus nécessite une séparation entre les revenus du capital et les revenus du travail, de sorte que le rendement des actifs de l'entreprise est traité de la même manière que les autres formes d'investissement.

L'instauration du système d'imposition duale des revenus a constitué en partie une réponse à la mondialisation et en particulier à la suppression des obstacles qui s'appliquaient encore aux mouvements internationaux de capitaux. Ce système présente un certain nombre d'avantages (Sørensen, 1998 et van den Noord et Heady, 2001). En premier lieu, le fait d'appliquer un taux plus faible aux revenus du capital qu'aux revenus du travail entraîne des gains d'efficacité, dans la mesure où le capital est plus mobile sur le plan international et où son offre est plus élastique. En second lieu, un écart relativement étroit entre les taux d'imposition applicables aux bénéfices des sociétés et aux revenus du capital pourrait accroître l'efficacité en limitant les possibilités d'arbitrage fiscal et les risques d'effet de blocage des transactions³. En troisième lieu, un taux proportionnel, joint à une large assiette, favorise la neutralité fiscale entre les différentes sources de revenus du capital. Enfin, les systèmes d'imposition duale des revenus tendent à simplifier le système d'imposition du capital dans la mesure où ils rendent moins nécessaires les abattements fiscaux et les crédits d'impôt.

Le principal inconvénient du système d'imposition duale des revenus est le fait qu'il génère une incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital (dividendes) du fait que l'écart entre les taux légaux d'imposition des revenus du travail et des revenus du capital est important. Les mesures prises pour lutter contre ces incitations pour les sociétés à actionnariat restreint ont entraîné la mise en place d'un régime spécial pour les propriétaires « actifs » de ce type de sociétés, dans le cadre duquel les revenus totaux de l'entreprise sont fractionnés entre les éléments de revenus du travail et de revenus du capital conformément à un ensemble complexe de règles. Le fractionnement des revenus nécessite l'imputation d'un taux de rendement sur les actifs professionnels d'une société de personnes ou d'une entreprise individuelle, ainsi que la séparation des actifs professionnels et non professionnels du propriétaire, ces deux opérations pouvant être délicates. Par conséquent, le système d'imposition duale des revenus n'a pas été sans comporter des coûts, dans la mesure où des

problèmes administratifs sont apparus, aussi bien pour déterminer les cas dans lesquels un actionnaire est « actif » que pour calculer le rendement imputé du capital. De plus, les données dont on dispose montrent que le fractionnement des bénéficiaires n'a pas été très efficace pour empêcher la planification fiscale – voir Kari et Karikallio (2007) pour la Finlande et Sørensen (2005) pour la Norvège. Pirttilä et Selin (2006) ont également mis en évidence des transferts de revenus entre travailleurs indépendants en Finlande.

Comme le montre une étude de l'OCDE (2006a), les conséquences des systèmes d'imposition duale des revenus en termes d'équité sont moins claires. En principe, ces systèmes permettent l'équité horizontale par une imposition séparée des revenus du capital et des revenus du travail. Les contribuables dont la répartition des revenus du capital et des revenus du travail est différente, sont imposés différemment dans le cadre d'un système d'imposition duale des revenus, ce qui peut être considéré comme contraire à l'équité horizontale si l'on utilise comme base d'évaluation le revenu courant. Cependant, en adoptant un certain nombre d'hypothèses et si l'on évalue l'équité horizontale en prenant en compte les revenus au cours du cycle de vie, l'imposition des revenus du capital à un taux unique devient un facteur d'équité horizontale⁴. En revanche, l'instauration d'un taux d'imposition proportionnel plus faible applicable aux revenus du capital risquerait d'être contraire à l'équité verticale, notamment parce que les revenus du capital sont souvent concentrés dans les tranches de revenus les plus élevées. Les partisans du système d'imposition duale des revenus soutiennent que cette perte d'équité verticale est largement compensée par les gains d'efficacité dus à la forte réduction des possibilités d'arbitrage fiscal et au fait que des systèmes d'imposition semi-globale des revenus n'aboutissent pas nécessairement à une meilleure équité verticale.

Malgré les avantages du système d'imposition duale des revenus, le système fiscal finlandais n'est pas sans occasionner des distorsions. Par exemple, les logements occupés par leurs propriétaires bénéficient d'une imposition plus favorable que les autres revenus du capital (voir ci-dessous). De plus, un certain nombre d'incitations fiscales sont offertes pour favoriser l'épargne dans le cadre de systèmes de retraite privés⁵. Cela a contribué à une augmentation de l'épargne volontaire en vue de la retraite, sans doute aux dépens d'autres instruments d'épargne. L'importance de l'aide fiscale, évaluée à partir du coût fiscal net moyen pour les différents groupes d'âge par unité de cotisation avant impôts dans un plan d'épargne retraite bénéficiant d'un avantage fiscal est d'environ 20 % par unité de cotisation (Yoo et de Serres, 2004). Ce chiffre est voisin de la moyenne de l'OCDE.

Comment optimiser la structure fiscale

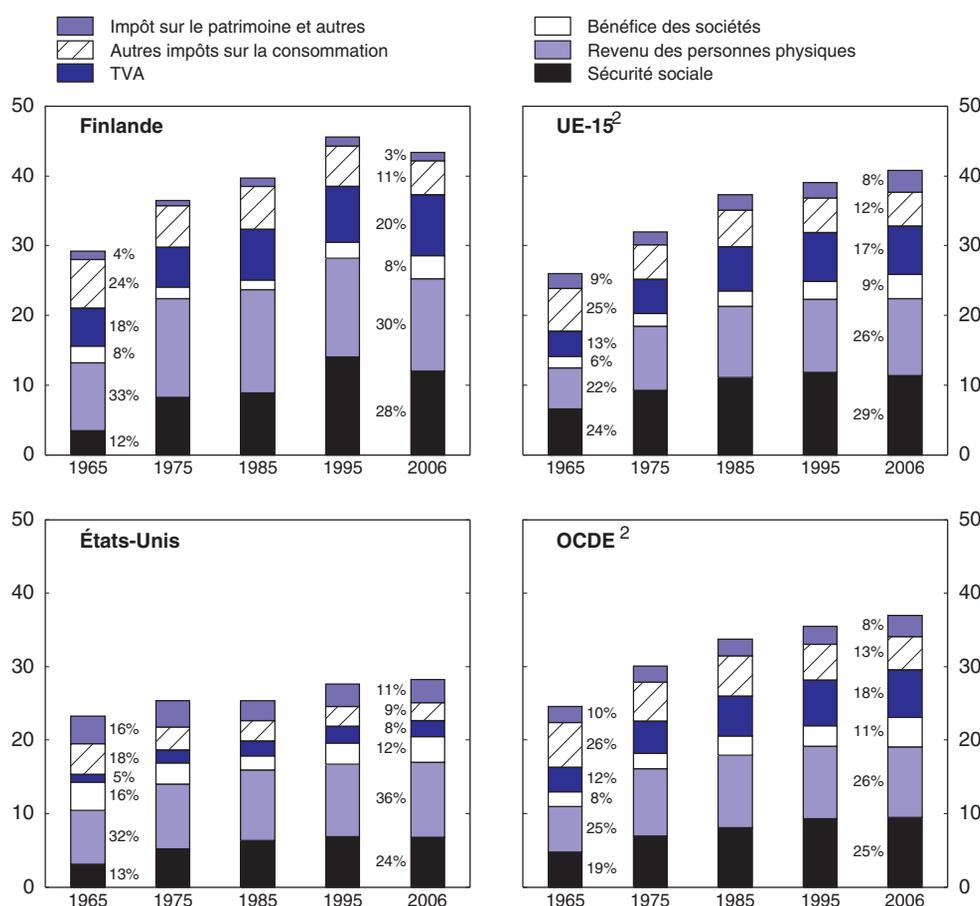
La suite de ce chapitre met l'accent sur la répartition des recettes fiscales et sur l'objectif qui consiste à les prélever de la manière la plus efficace possible dans le contexte de la mondialisation. Des études récentes de l'OCDE ont montré qu'une structure fiscale efficace peut avoir une incidence positive sur la croissance économique. Plus particulièrement, pour un niveau d'imposition globale donné, un recours plus important aux impôts sur la consommation et sur le patrimoine se traduit par un niveau plus élevé de PIB par tête, par rapport à un recours accru aux impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés. De plus, si l'on distingue les différents impôts sur le revenu, il semble que les impôts sur la main-d'œuvre aient une incidence moins défavorable sur le PIB par tête que les impôts sur les bénéfices des sociétés. Des résultats préliminaires montrent également que les impôts sur le patrimoine ont un effet moins négatif sur le PIB par tête que les impôts sur la consommation (Johansson et al., 2008). La

Commission européenne (2006) constate également qu'un transfert des impôts directs vers les impôts indirects se traduit par des effets positifs sur la croissance du PIB et sur l'emploi.

Le système fiscal finlandais est bien conçu à de nombreux égards (voir l'annexe 3.A1 pour un bref aperçu du système fiscal). Les bénéfices des sociétés et les revenus du capital sont imposés à un taux uniforme sur une large assiette. En outre, les impôts sur la consommation représentent une part importante des recettes fiscales, bien qu'il existe des possibilités d'élargissement de l'assiette. Si l'on ajoute les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Finlande prélève environ 60 % de ses impôts sur la main-d'œuvre (graphique 3.3). La répartition entre les deux composantes a quelque peu varié au cours des 30 dernières années mais, dans l'ensemble, elle est restée stable et elle est légèrement supérieure aux moyennes observées pour l'Union européenne et pour l'OCDE. Le système de taxes environnementales de la Finlande est également bien conçu dans l'ensemble, bien que certains secteurs, (comme celui de la tourbe, dont les émissions sont importantes) continuent à percevoir des aides importantes (encadré 3.2).

Graphique 3.3. Évolution de la fiscalité

En pourcentage du PIB (en pourcentage des recettes totales)¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407658127738>

1. Les barres montrent les données en pourcentage du PIB. La part d'un impôt dans les recettes fiscales totales est indiquée par les chiffres en pourcentage.

2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

En revanche, les impôts sur le patrimoine sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE et les augmenter permettrait de réduire d'autres impôts provoquant plus de distorsions (tels que les impôts sur la main-d'œuvre) tout en contribuant à réduire les écarts entre les patrimoines et en apportant aux collectivités locales une base de financement solide⁶. Ces questions sont examinées de manière plus approfondie ci-dessous.

Encadré 3.2. Politique environnementale et fiscalité de l'énergie¹

Bien qu'elle présente des inconvénients, la politique environnementale d'ensemble de la Finlande est relativement équilibrée par rapport à celle de plusieurs autres pays de l'OCDE. La plupart des substances nocives pour l'environnement sont imposées au moment où elles sont consommées, des programmes visant à améliorer l'efficacité énergétique sont appliqués dans la plupart des secteurs (couvrant 60 % de la consommation finale totale d'énergie) et la Finlande prend au sérieux ses obligations, qui résultent de l'accord de partage de la charge de l'Union européenne et du protocole de Kyoto. Le recours aux sources d'énergies renouvelables est élevé, puisqu'il représente presque un quart de l'offre totale d'énergie primaire. Toutefois, l'intensité énergétique de la Finlande est élevée par rapport à celle de ses voisins, ce qui s'explique en partie par l'importance des industries à forte intensité d'émissions telles que la papeterie et la métallurgie de base. De ce fait, les émissions de CO₂ en pourcentage du PIB sont proches de la moyenne de l'OCDE mais supérieures à la moyenne de l'Europe des 15. Le principal problème que posent les politiques actuelles de la Finlande est le fait que l'une des sources d'énergie importantes – la tourbe, dont le niveau d'émission est particulièrement élevé – bénéficie d'un régime préférentiel en raison d'objectifs de politique régionale. D'autres secteurs (tels que l'agriculture et les industries à forte intensité d'énergie) bénéficient également d'un régime fiscal favorable de l'énergie qu'ils utilisent.

En vertu du protocole de Kyoto et de l'accord de partage de la charge de l'Union européenne, la Finlande doit atteindre l'objectif de stabilisation de ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990 au cours de la période 2008-2012. Le principal instrument pour atteindre cet objectif est la participation au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, mais il sera également possible, pour les secteurs relevant de ce système, d'acheter des permis d'émission en dehors de l'Union européenne dans le cadre des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. En outre, des politiques et mesures internes, telles que la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables sont applicables. Au début de 2008, des permis d'émission étaient attribués gratuitement à la production d'énergie et à l'industrie pour la période d'échange de quotas d'émission 2008-2012, des permis moindres étant attribués aux secteurs qui présentent le plus fort potentiel de réduction des émissions. Les réductions d'émissions qui en résultent varient entre environ 9 à 14 % dans les processus industriels et les centrales de pointe, 23 % dans le chauffage urbain et 69 % dans le secteur de la production d'électricité. Les émissions devraient se réduire quelque peu au cours des années à venir en raison de la mise en service – prévue pour 2011 – d'Olkiluoto 3, la nouvelle centrale nucléaire. Cependant, la majeure partie de la réduction requise devrait provenir du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne en termes d'achats d'autorisations plutôt que d'une réduction proprement dite en Finlande, dans la mesure où la plupart des installations industrielles et énergétiques fonctionnent déjà près de la limite technique d'efficacité énergétique.

Pour les secteurs non couverts par l'échange de quotas d'émission – tels que les transports – une taxe de base et une surtaxe, ainsi qu'une redevance au titre de la sécurité d'approvisionnement, sont prélevées. La taxe sur l'énergie utilisée pour les transports et le

Encadré 3.2. **Politique environnementale et fiscalité de l'énergie**¹ (suite)

chauffage (à l'exclusion cependant de toute autre utilisation) est fondée sur les émissions de CO₂ du combustible en question au taux de 20.41 EUR par tonne de CO₂. Une réduction de 50 % est applicable au gaz naturel, afin d'encourager son utilisation plutôt comme substitut du pétrole et du charbon. Les combustibles utilisés dans la production d'électricité sont exonérés de la taxe sur le CO₂. En revanche, l'électricité est imposée au stade de la consommation et l'industrie bénéficie d'un taux plus faible que les ménages, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Pour encourager l'utilisation d'énergies renouvelables dans la production d'électricité, certaines sources d'énergie, telles que l'énergie hydraulique, éolienne et certaines formes de biomasse, bénéficient de subventions. Un certain nombre d'autres mesures ont été prises pour promouvoir les énergies renouvelables, notamment des aides à la recherche-développement et des subventions à l'investissement dans ces formes d'énergie.

Le gouvernement a augmenté les taxes sur l'énergie de 9.8 % en moyenne au début de 2008. Les augmentations les plus importantes portent sur les produits énergétiques qui sont surtout utilisés par des secteurs non couverts par les échanges de quotas d'émission. Par exemple, la taxe sur le fioul léger a augmenté de 23.2 % et la taxe sur l'électricité destinée aux ménages de 18.8 %. Les émissions moyennes de CO₂ de l'ensemble des véhicules finlandais sont de 180 g/km, chiffre supérieur à la moyenne de l'Union européenne qui est de 165 g/km et supérieur de 50 % à l'objectif de 120 g proposé par l'Union européenne d'ici 2012. Pour remédier à cette situation, un nouveau régime fiscal basé sur les émissions de CO₂, applicable à l'immatriculation de voitures de tourisme, a été instauré en janvier 2008 pour encourager l'achat de voitures plus efficaces sur le plan énergétique et faciliter une rotation plus rapide du stock existant d'automobiles. Ce système sera encore renforcé par l'extension du nouveau régime aux camions et par la réforme de la taxe annuelle applicable à tous les véhicules immatriculés.

L'efficacité d'ensemble de la politique énergétique de la Finlande est compromise par le fait que la tourbe est exonérée d'impôts lorsqu'elle est utilisée pour le chauffage et bénéficie d'une subvention (le dispositif de promotion de la tourbe) dans la production d'électricité, bien que, d'après les estimations, les émissions provenant de la tourbe soient supérieures de 7 % à celles du charbon et de 117 % à celles du gaz naturel (Pingoud *et al.*, 1997). La tourbe représente environ 13 % du total des émissions de CO₂ et cette part devrait se maintenir à ce niveau jusqu'en 2020. Malgré cela, la stratégie nationale concernant le changement climatique a consisté à soustraire la tourbe à l'impôt, ce qui s'explique dans une large mesure par le souci de préserver les emplois de ce secteur qui sont localisés dans des régions éloignées. Comme l'indique l'encadré 1.2, il serait préférable de renoncer à soutenir une production de tourbe à forte intensité d'émissions et d'accorder plutôt une assistance financière plus transparente aux régions en perte de vitesse. À cette fin, le gouvernement ne devrait pas proroger le régime spécifique applicable à la tourbe lorsque les mesures actuelles expireront en 2010². Les autres faiblesses de la politique menée par la Finlande en matière de fiscalité de l'énergie sont les systèmes de remboursement d'impôts au profit de certains secteurs à forte intensité d'énergie et du secteur agricole³.

1. Cet encadré est tiré du document de l'AIE (2008).

2. Bien que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et l'Union européenne classent la tourbe parmi les combustibles fossiles, les scientifiques finlandais soutiennent qu'elle devrait plutôt être qualifiée de source d'énergie renouvelable. Ce débat n'a pas encore été résolu.

3. Une entreprise dont les dépenses énergétiques excèdent 3.7 % de la valeur ajoutée peut demander le remboursement de 85 % des taxes sur l'énergie versées en excédent à concurrence de 50 000 EUR. Les agriculteurs bénéficient d'un remboursement compris entre 30 et 50 % des taxes versées au titre des carburants et de l'électricité. Pour 2008, les pertes de recettes publiques dues à ces deux systèmes de remboursement sont estimées respectivement à 19 millions et à 20 millions EUR.

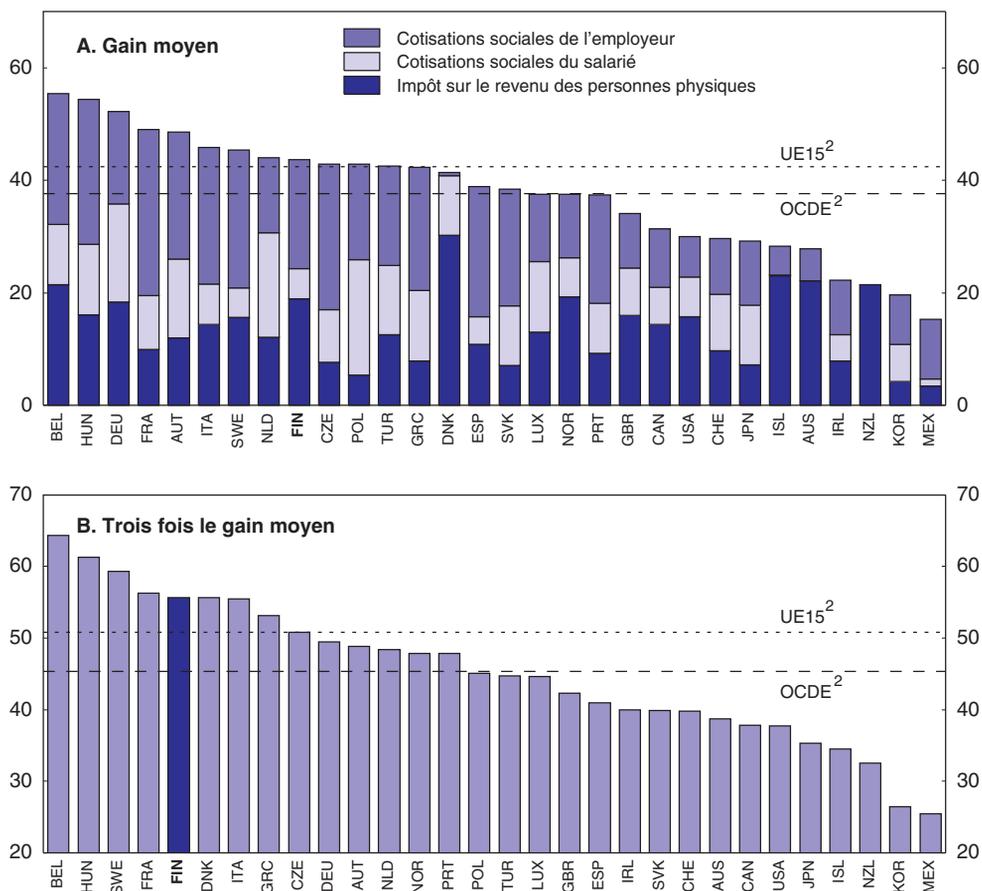
L'imposition de la main-d'œuvre est excessive

La forte imposition de la main-d'œuvre pose plusieurs problèmes. En premier lieu, des taux d'imposition effectifs moyens et marginaux élevés entraînent des distorsions dans l'incitation au travail – en particulier pour ceux dont les gains potentiels sont les plus faibles. En second lieu, la fiscalité a une incidence sur les coûts de main-d'œuvre, notamment lorsqu'il existe des salaires minimums, et par conséquent sur la demande de travail. En troisième lieu, la mondialisation suppose une mobilité accrue de la main-d'œuvre et, par conséquent, ceux dont le niveau d'études est le plus élevé pourraient préférer de plus en plus travailler dans d'autres pays si la charge fiscale pesant sur la main-d'œuvre restait importante. En même temps, la mondialisation a une incidence sur la demande de main-d'œuvre du fait de l'intensification de la concurrence, ce qui entraîne un coût potentiel plus élevé du maintien d'impôt important sur la main-d'œuvre.

Le coin fiscal pour un particulier célibataire sans enfants rémunéré au salaire moyen est d'environ 44 % en Finlande (graphique 3.4)⁷. L'impôt sur le revenu des personnes

Graphique 3.4. **Coin fiscal moyen sur les gains d'une personne célibataire¹**

En pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre, 2007



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407673555826>

1. Pour une personne célibataire sans enfants. Le coin fiscal est la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations sociales de l'employeur et du salarié ainsi que des impôts sur les salaires ou sur la main-d'œuvre, en pourcentage des coûts de main-d'œuvre (salaire brut plus cotisations de l'employeur).
2. Moyenne non pondérée.

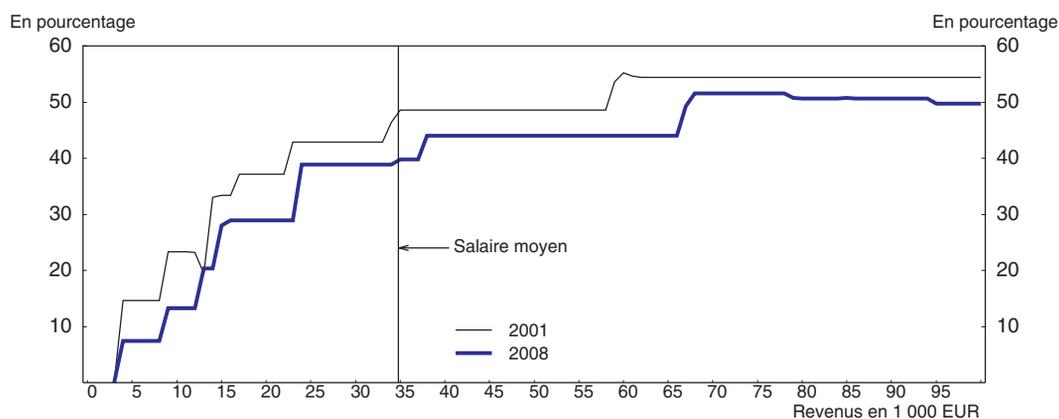
Source : OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2006-2007*.

physiques et les cotisations de sécurité sociale versées par le salarié représentent près de 25 %, tandis que les employeurs prennent en charge les autres 20 %. Actuellement, le coin fiscal moyen enregistré en Finlande se situe au neuvième rang parmi les pays de l'OCDE pour ce type de famille. Pour un couple marié avec enfants, le coin fiscal moyen est réduit d'environ 6 points de pourcentage. Comme la plupart des pays de l'OCDE disposent de transferts spécifiques et d'allègements fiscaux pour les familles avec enfants, la situation de la Finlande ne change pas beaucoup pour ce type de famille. Cependant, le niveau de salaire des personnes les plus qualifiées représente plusieurs fois le salaire moyen et à ces niveaux de rémunération, le coin fiscal est beaucoup plus élevé. Par exemple, le coin fiscal pour un célibataire qui gagne trois fois le salaire moyen est de 56 %, ce qui place la Finlande au cinquième rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 3.4, figure du bas) et pour une personne qui gagne cinq fois le salaire moyen, ce coin fiscal situe la Finlande au quatrième rang. Bien qu'on dispose de peu de données empiriques faisant apparaître la concurrence entre les pays en matière d'impôt sur les salaires, la plupart des études montrent que les salariés ayant le niveau d'étude le plus élevé sont plus mobiles que les autres groupes.

L'imposition de la main-d'œuvre a atteint un point culminant en 1995 et a diminué depuis lors. La réforme a surtout mis l'accent sur le renforcement de l'incitation à entrer sur le marché du travail (Joumard et Suyker, 2002). Depuis 2001, l'abattement forfaitaire au titre des frais professionnels a été relevé (de 400 EUR en 2001 à 620 EUR en 2007) et le taux d'imposition légal des revenus du travail au niveau de l'administration centrale a été réduit d'environ 5 points pour toutes les tranches de revenus (graphique 3.5). Les ajustements et fusions dont les tranches de revenus ont fait l'objet ont eu pour effet d'abaisser le taux marginal légal d'imposition dans des proportions plus importantes pour certains groupes de revenus. Le barème progressif s'applique au niveau de l'administration centrale, tandis que les municipalités imposent les revenus du travail à un taux uniforme (de leur choix)⁸. Comme le taux unique d'imposition applicable au niveau municipal a progressivement augmenté, cette évolution a compensé, à concurrence d'un cinquième environ, la réduction du taux légal maximum applicable au niveau de l'administration centrale, du moins pour les titulaires de revenus élevés.

Graphique 3.5. **Taux marginal d'imposition du travail**¹

Administrations centrale et municipales



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407717406415>

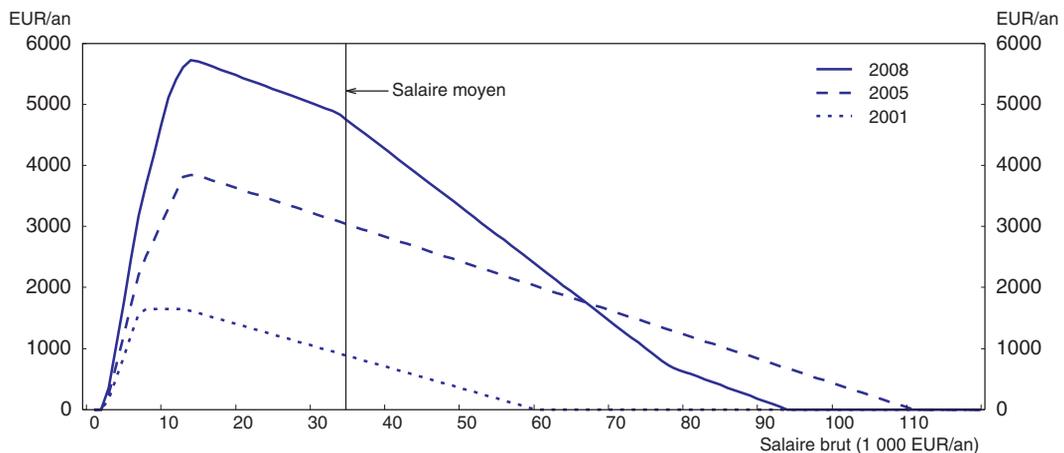
1. Les cotisations d'assurance-chômage et de retraite n'y sont pas compris.

Source : Ministère des Finances et OCDE (2008), *Impôt sur les salaires – base de données en ligne*.

C'est le Parlement qui décide de l'assiette de l'impôt local et en général les modifications donnent lieu à une compensation au niveau municipal. Depuis le milieu des années 90, des mesures ont été prises pour inciter davantage les titulaires de faibles revenus à travailler en augmentant sensiblement le champ d'application de l'abattement au titre des revenus du travail applicables au niveau municipal. En outre, un crédit d'impôt au titre des revenus du travail a été instauré en janvier 2006 et peut être utilisé à la place de l'abattement au niveau municipal afin d'abaisser la charge fiscale qui pèse sur les titulaires de revenus faibles et moyens. Le graphique 3.6 fait apparaître l'augmentation du montant et du champ d'application de ces deux déductions. L'incidence des abattements sur les taux marginaux effectifs d'imposition varie sensiblement tout au long de l'échelle de revenus. Pour les faibles niveaux de revenus, ces déductions réduisent le taux marginal effectif d'imposition de 16,5 points, alors que du fait de leur suppression progressive à la suite de l'augmentation des revenus, elles accroissent ce taux dans des proportions comprises entre 1 et 2 points. Afin d'atténuer ces effets négatifs sur l'incitation au travail pour différents groupes de revenus, la suppression progressive de ces déductions est très graduelle et la quasi-totalité des salariés en bénéficient. Environ 55 % de l'ensemble des contribuables avaient droit aux deux déductions en 2007. La déduction moyenne est passée d'environ 1 300 EUR par personne en 2002 à un peu plus de 4 000 EUR par personne en 2007, ce qui a entraîné une augmentation de 65 % du coût de financement⁹.

L'une des préoccupations majeures suscitées par le niveau élevé d'imposition du travail est son effet négatif potentiel sur l'offre de main-d'œuvre. Un grand nombre d'études économiques ont montré que les différences d'imposition peuvent expliquer en partie les différences dans le nombre d'heures de travail observées entre les États-Unis et l'Europe continentale (Causa, 2008)¹⁰. Toutefois, les pays nordiques posent un problème plus embarrassant, dans la mesure où le nombre d'heures de travail est relativement élevé (par rapport aux normes européennes) malgré un fort niveau d'imposition. La manière dont le produit de l'impôt est dépensé constitue l'une des explications possibles. Par exemple, si des impôts élevés sont utilisés pour subventionner la garde des enfants des personnes en activité, leur effet sur le nombre d'heures de travail sera moindre que si les

Graphique 3.6. **Abattement fiscal au titre des revenus du travail**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407755202637>

Source : Ministère des Finances.

sommes en question sont simplement redistribuées aux familles à faibles revenus sous la forme d'allocations forfaitaires (Rogerson, 2007). Néanmoins, il est probable que les taux marginaux élevés d'imposition auxquels sont soumis certains groupes en Finlande ont une incidence notable sur l'offre de main-d'œuvre (chapitre 5).

L'autre problème que pose l'imposition élevée de la main-d'œuvre est dû au fait qu'en faisant augmenter le coût du travail, elle risque d'entraver la création d'emplois en affectant les décisions de localisation des entreprises et en réduisant l'incitation à entreprendre. Comme le montre le graphique 3.4 (panneau du bas), la charge fiscale moyenne qui pèse sur les titulaires de revenus élevés est l'une des plus importantes de la zone de l'OCDE, ce qui donne lieu à des préoccupations concernant l'attrait que présente la Finlande pour les salariés très qualifiés. En fait, une étude qui évalue la charge fiscale effective applicable à la main-d'œuvre très qualifiée (l'index fiscalité CIB) a conclu que la Finlande, avec un taux estimé de 56.5 %, applique la charge la plus élevée parmi les 21 pays de l'OCDE étudiés (BAK, 2005). Par conséquent, le salaire brut qu'un employeur doit verser pour attirer des agents très qualifiés est plus élevé en Finlande que dans les autres pays de l'OCDE.

Les abattements et la progressivité du système fiscal jouent un rôle important dans l'abaissement du taux moyen d'imposition applicable aux titulaires de revenus faibles et moyens. Pour les salariés très qualifiés, le taux légal maximum d'imposition est un déterminant du taux moyen effectif d'imposition, bien que l'assiette de l'impôt et les cotisations de sécurité sociale jouent également un rôle important. Si le coin fiscal moyen est la variable fiscale la plus importante dans les décisions de localisation, il semble possible de retenir (ou d'attirer) des salariés très qualifiés, en réduisant le degré de progressivité du système fiscal, même si le montant moyen des impôts reste élevé (Rasmussen, 2004). Une réduction de 5 points du taux légal maximum de l'impôt perçu par l'administration centrale aurait pour effet de réduire de 1.5 point le coin fiscal sur les revenus supérieurs au triple du salaire moyen¹¹, mais ne réduirait les recettes fiscales que d'environ 200 millions EUR (soit 0.3 % des recettes)¹². La réduction du taux légal maximum serait relativement peu coûteuse du fait que 1 % seulement des salariés disposent de revenus supérieurs à 100 000 EUR. De telles réductions d'impôt pourraient avoir une incidence importante sur la capacité de la Finlande d'attirer et de retenir les emplois et les salariés très qualifiés¹³.

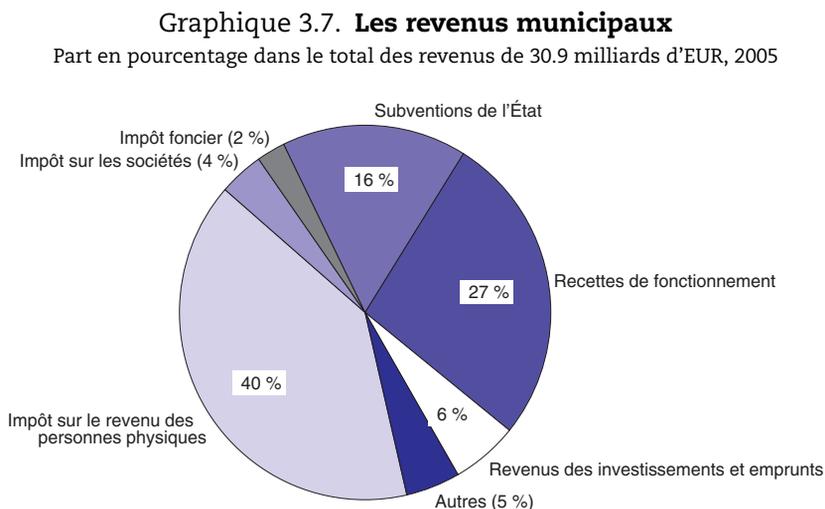
Compte tenu des préoccupations suscitées par la forte imposition de la main-d'œuvre, le gouvernement est bien décidé à réduire l'imposition des revenus du travail pour tous les groupes de revenus d'un montant total de 1.6 milliard EUR (Cabinet du Premier ministre, 2007). À ce jour, il n'existe pas de calendrier pour ces réductions d'impôts du fait que le gouvernement souhaite éviter de donner une impulsion budgétaire procyclique. Cependant, comme on l'a vu au chapitre 2, il devrait être possible d'instaurer des réductions d'impôts à court terme, dans le cadre d'un train de mesures visant à empêcher une relance économique excessive. Par exemple, un rééquilibrage qui consisterait à réduire l'imposition du travail au profit de l'imposition du patrimoine, combiné à un élargissement de l'assiette de la TVA (voir ci-dessous) ne stimulerait pas nécessairement l'économie, notamment si l'on donne la priorité à l'abaissement du coin fiscal touchant les titulaires de revenus élevés en réduisant le taux marginal maximum d'imposition. Outre le fait que leur effet stimulant serait moindre, il existe un certain nombre de raisons plus importantes de donner la priorité aux réductions d'impôts applicables aux titulaires de revenus élevés. En premier lieu, il a été prouvé que le coin fiscal concernant les titulaires de revenus élevés

place la Finlande à un rang sensiblement moins satisfaisant (par rapport aux autres pays de l'OCDE) que le coin fiscal applicable aux titulaires de revenus moyens. Comme la délocalisation des emplois très qualifiés est déjà importante, un abaissement du coin fiscal contribuerait à maintenir ces emplois en Finlande et en attirer de nouveaux. En second lieu, il contribuerait aussi à faire de la Finlande une destination attrayante pour les salariés très qualifiés mobiles au niveau international. En troisième lieu, une réduction du taux marginal maximum d'imposition de la main-d'œuvre réduirait l'important écart entre les taux d'imposition de la main-d'œuvre et du capital, ce qui réduirait l'incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital. Un abaissement du taux marginal maximum d'imposition serait par ailleurs compatible avec l'instauration de frais de scolarité pour accéder à l'enseignement supérieur (comme le recommande le chapitre 6).

La fiscalité locale a besoin d'être modernisée

Les municipalités sont responsables de la fourniture de la plupart des services publics, notamment en matière de santé et d'éducation, ce qui les amène à contrôler plus de 40 % des dépenses publiques totales. Le défi que constitue la poursuite de la fourniture de services sociaux de qualité élevée à une population vieillissante les obligera à fournir ces services d'une manière plus efficiente (chapitre 4). En ce qui concerne les recettes, près de la moitié du budget des municipalités est financée à l'aide d'impôts qui leur sont propres, un quart par des droits et redevances à la charge des utilisateurs (recettes d'exploitation) tandis que le solde consiste en subventions de l'État, revenus d'investissement et emprunts (graphique 3.7).

La plupart des recettes fiscales municipales proviennent de l'impôt local sur le revenu des personnes physiques. Bien que l'assiette de cet impôt soit déterminée au niveau national, les municipalités disposent d'un contrôle total sur le taux appliqué. Ce taux a eu tendance à augmenter au cours des dernières années. En 2008, près d'une municipalité sur quatre envisage d'augmenter encore ces taux d'impôt sur le revenu, en partie à cause de la poussée des salaires dans le secteur public. En revanche, les municipalités disposent d'un



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407807226216>

Source : The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

pouvoir discrétionnaire relativement limité sur les taux d'imposition du patrimoine, dans la mesure où les taux maximum et minimum sont fixés par la loi au niveau national. Dans l'optique de la mondialisation, cette situation est sous-optimale, du fait que l'augmentation des dépenses obligatoires dues à l'élévation des coûts des soins de santé risque d'obliger les municipalités à prélever des impôts sur les revenus, alors qu'une augmentation des impôts sur le patrimoine entraînerait moins de distorsions. Les municipalités perçoivent également une partie des recettes des impôts locaux sur les sociétés, ce qui pose des problèmes en raison de leur instabilité (Journard et Kongsrud, 2003).

Les municipalités ont relevé les impôts sur la main-d'œuvre

Bien que le taux national d'imposition de la main-d'œuvre ait diminué, le taux moyen prélevé par les municipalités est passé progressivement de 16,5 % en 1990 à 18,4 % en 2006 (tableau 3.1). Les municipalités disposent d'un pouvoir discrétionnaire total dans la fixation du taux d'imposition applicable aux revenus du travail, mais pourtant l'éventail de leurs taux d'imposition est relativement étroit : entre 16 % et 21 % en 2006. Il existe plusieurs explications de cette dérive à la hausse. Certains soutiennent que la démocratie locale n'exerce pas de pression à la baisse, en raison du fait que les taux municipaux d'imposition sont mal connus et que l'accent est mis essentiellement sur la qualité des services locaux sans que la relation entre les dépenses et les impôts soit suffisamment bien comprise (Lundsgaard, 2005). L'autre argument est que le système de péréquation fiscale – qui est fondé sur les recettes fiscales potentielles par tête – n'incite guère les municipalités à donner une impulsion à leur base de « recettes fiscales potentielles » en abaissant les taux d'imposition pour attirer les contribuables à revenu élevé¹⁴. Ce qui est peut-être le plus important, c'est que beaucoup d'administrations municipales doivent faire face à des pressions à la hausse des dépenses publiques et qu'il est souvent plus facile d'augmenter les impôts que de prendre les décisions politiquement délicates qui sont nécessaires pour augmenter la productivité (chapitre 4). Par ailleurs, du fait que l'administration centrale applique un plafond au taux des impôts sur le patrimoine mais non à celui des impôts sur la main-d'œuvre, il est plus difficile aux municipalités de prélever des impôts sur une base autre que le travail. Afin de favoriser un transfert de l'assiette de l'impôt de la main-d'œuvre vers le patrimoine, et de surmonter les oppositions politiques qui s'exercent au niveau municipal contre une augmentation des impôts sur le patrimoine, l'administration centrale a besoin de conditions-cadres plus strictes (voir ci-dessous).

Tableau 3.1. Composition du taux d'imposition marginal pour une personne rémunérée au salaire brut moyen¹

	1990	1995	2001	2008
Taux marginal d'imposition des revenus du travail	50.0	53.1	48.1	45.2
<i>Dont part des prélèvements suivants :</i>				
Impôt national sur le revenu	29.0	25.4	22.8	18.9
Impôt local sur le revenu ²	16.5	16.5	17.4	18.4
Cotisations de sécurité sociale et impôt paroissial	4.6	11.2	8.0	8.0

1. Les gains moyens étaient de 34 800 EUR en 2007.

2. Ministère des Finances, estimations pour 2008.

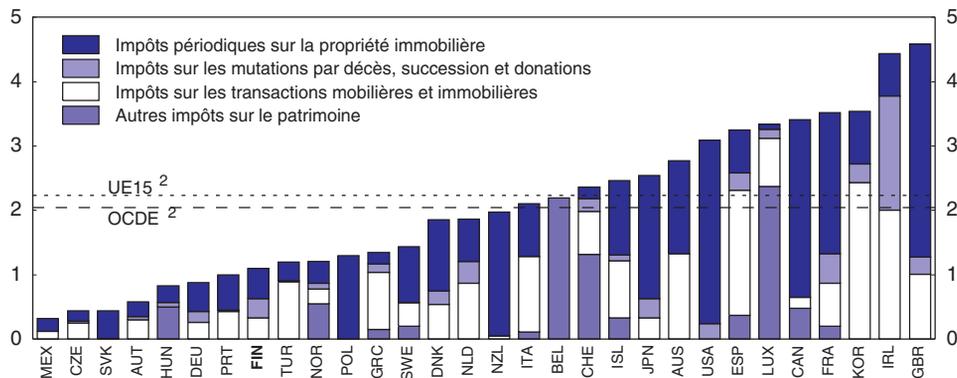
Source : Ministère des Finances.

Il serait préférable d'augmenter la fiscalité du patrimoine

Des impôts récurrents sur la propriété immobilière sont bien adaptés au financement des collectivités locales (Joumard et Kongsrud, 2003), dans la mesure où la base d'imposition est immobile et où il est difficile de frauder un tel impôt. En outre, les efforts des collectivités locales pour améliorer les infrastructures locales devraient se traduire dans les valeurs des terrains et des logements, ce qui aurait pour effet d'augmenter le rendement de l'impôt. Le lien entre la fourniture de services publics locaux et les recettes publiques entraîne des effets d'incitations positifs pour les collectivités locales. Cependant, en Finlande, ce lien est faible dans la mesure où la fiscalité du patrimoine est très basse (graphique 3.8).

Graphique 3.8. **Imposition de la propriété : comparaison internationale**

Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2006¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407841538734>

1. 2004 pour le Portugal ; 2005 pour l'Australie, la Grèce, l'Islande, le Mexique et la Pologne.
2. Total des impôts sur le patrimoine ; moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

L'impôt périodique sur les biens immobiliers est actuellement prélevé sur tous les biens réels à l'exception des plans d'eau, des forêts et des terres agricoles. L'impôt dû est déterminé par la valeur du bien immobilier et les taux d'imposition fixés chaque année par les différentes municipalités. À l'intérieur de l'intervalle fixé par l'administration centrale, la plupart des municipalités prélèvent un taux d'imposition qui est plus proche du taux minimum que du taux maximum (tableau 3.2)¹⁵. Si cela montre que les municipalités

Tableau 3.2. **Intervalle de taux de l'impôt municipal sur le patrimoine fixés par l'administration centrale**

	Minimum	Maximum	Taux moyen d'imposition prélevé par toutes les municipalités
Impôt général ¹	0.50	1.0	0.67
Résidence principale	0.22	0.5	0.29
Résidence secondaire	0.22	1.1	0.84
Lots vacants	1.00	3.0	1.07
Immeubles appartenant à des organismes à but non lucratif	0	1.0	0.05
Terrains agricoles et forêts	Exonéré	Exonéré	0

1. C'est le taux d'imposition qui s'applique à tous les biens non précisés ailleurs (par exemple, les locaux commerciaux).

Source : Ministère des Finances (2005), *Taxation in Finland*.

disposent d'une certaine marge de manœuvre pour augmenter encore les impôts sur le patrimoine, la simple existence du taux maximum devrait donner l'impression qu'une augmentation de ces impôts n'est pas souhaitable.

L'un des problèmes qui se pose – et qui est évoqué dans l'*Étude* précédente – est le fait que la valeur imposable des biens est fondée sur la valeur de rachat fixée annuellement par le ministre des Finances et que celle-ci n'a pas suivi le rythme de l'inflation qu'ont connue les prix des logements. Par exemple, jusqu'à une date récente, les valeurs imposables des terrains situés au centre de la ville d'Helsinki n'avaient pas été modifiées depuis 1997. Depuis la suppression de l'impôt sur la fortune en 2006, les autorités fiscales se sont efforcées de porter la valeur imposable des terrains jusqu'à 73.5 % de la valeur du marché. De ce fait, les valeurs moyennes d'imposition des terrains ont augmenté de 17 % en 2007 et cette augmentation a atteint 20 à 30 % dans les régions où ces valeurs étaient sensiblement inférieures au niveau fixé comme objectif. La valeur imposable de près de 10 % des biens reste inférieure à l'objectif. Malgré une augmentation notable de ces valeurs en 2007, les recettes fiscales n'ont augmenté que de 35 millions EUR (soit 0.05 % des recettes fiscales totales) ce qui s'explique par le niveau très bas des taux actuels de l'impôt sur le patrimoine. Des arguments solides sont également invoqués pour étendre l'impôt sur le patrimoine aux terrains agricoles et forêts (qui sont actuellement exonérés), dans la mesure où cela inciterait davantage les propriétaires de terrains à les mettre en valeur de façon plus productive. En libérant davantage de terrains en vue de leur viabilisation, un tel impôt pourrait également avoir des effets bénéfiques dans la mesure où ils permettraient de fournir des logements à des conditions plus abordables.

Non seulement les taux de l'impôt sur le patrimoine sont faibles, mais en outre les logements occupés par leurs propriétaires sont actuellement sous-imposés par rapport aux autres investissements, dans la mesure où les versements d'intérêts de prêts hypothécaires sont déductibles de l'impôt, mais cela n'est pas compensé par l'imposition de la valeur locative imputée. Il n'y a pas non plus de prélèvement d'impôt sur les gains en capital des logements occupés par leur propriétaire. Par conséquent, l'investissement en logements est favorisé par rapport aux autres investissements et le système est nettement favorable à la propriété du logement par rapport à sa location. L'*Étude* précédente recommandait que la déduction des intérêts des prêts hypothécaires soit progressivement supprimée. Un autre moyen de parvenir à la neutralité (qui serait en principe préférable) consisterait à imposer la valeur locative imputée. Toutefois, des impôts plus élevés sur le patrimoine pourraient être considérés comme un substitut étroit d'un impôt sur la valeur locative imputée des logements et s'ils sont suffisamment augmentés, il pourrait n'être plus nécessaire de supprimer la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires¹⁶. Il y a lieu de noter par ailleurs que le coût de la déduction des intérêts des prêts hypothécaires est d'environ 0.25 % du PIB (OCDE, 2006b) et que la majeure partie de cet avantage échoit aux titulaires de revenus élevés.

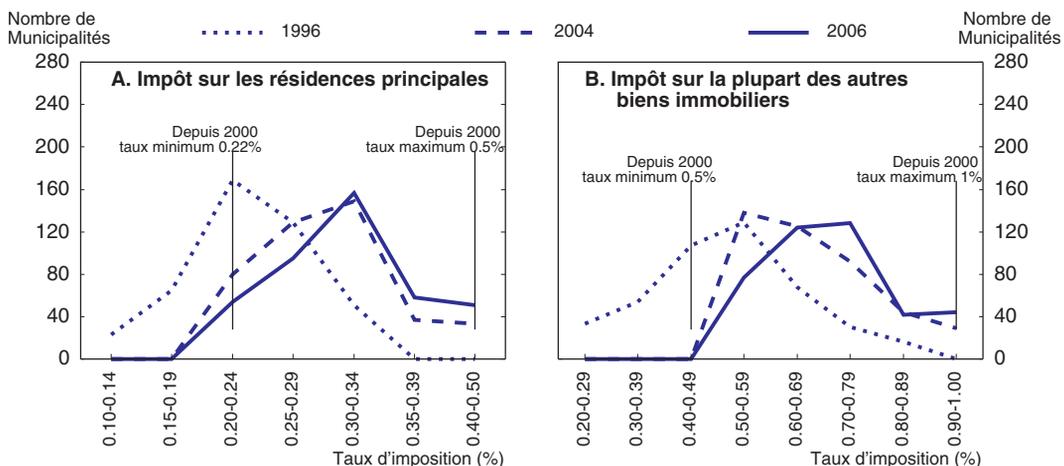
Lorsqu'ils envisagent d'augmenter les impôts sur le patrimoine, les responsables politiques sont souvent préoccupés par le régime à appliquer aux ménages fortunés qui ne perçoivent que de faibles revenus. Par exemple, les retraités qui possèdent un patrimoine de grande valeur et qui ont pourtant de faibles revenus peuvent ne pas être en mesure de verser un impôt élevé sur le patrimoine. Toutefois, en général, il existe une corrélation entre le patrimoine immobilier et les revenus. Par ailleurs, un certain nombre d'études montrent que ce sont les titulaires de revenus élevés qui profitent le plus des avantages résultant de la sous-imposition du logement (Poterba, 1992). Des impôts plus élevés sur le patrimoine offrirait la possibilité d'améliorer la répartition de la charge fiscale, dès lors que des déductions

appropriées seraient accordées à certains groupes vulnérables. En ce qui concerne les retraités, l'un des moyens de traiter ce problème consisterait à permettre aux personnes qui ont atteint un certain âge de reporter le paiement de l'impôt sur le patrimoine jusqu'à la vente de leur logement ou à leur décès. Des différés d'impôts temporaires pourraient également être autorisés pour d'autres groupes vulnérables, tels que les salariés au chômage.

Les autorités finlandaises ont examiné avec soin les avantages d'impôts sur le patrimoine plus élevés. Par exemple, un groupe d'études gouvernemental sur les finances municipales a proposé de relever les limites inférieures des taux d'imposition applicables aux biens immobiliers (ministère de l'Intérieur, 2004). Toutefois, ces propositions n'ont pas été appliquées. Même si elles l'avaient été, elles n'allaient pas assez loin dans la mesure où des taux d'imposition maximum ont été maintenus et où aucune modification n'a été recommandée au barème d'imposition en ce qui concerne les résidences secondaires et les logements inoccupés. Dans la mesure où les résidences secondaires appartiennent souvent aux personnes les plus riches, les imposer à un taux réduit pourrait être considéré comme régressif. Les récents changements apportés à l'évaluation des biens immobiliers par les pouvoirs publics constituent un pas en avant dans la bonne direction, bien que leur incidence d'ensemble sur les recettes des impôts sur le patrimoine soit très faible. L'un des facteurs qui contribue à la visibilité et à l'impopularité des impôts sur le patrimoine est le fait qu'ils sont prélevés sous une forme forfaitaire une fois par an. Des mesures devraient être prises pour renforcer l'automatisme et la fréquence des paiements des impôts sur le patrimoine, et il faudrait rechercher des possibilités de les prélever automatiquement à la source.

Dans l'ensemble, la situation actuelle est loin d'être idéale. De nouvelles augmentations des recettes des impôts sur le patrimoine devraient être recherchées par un relèvement de l'objectif retenu pour les valeurs imposables des patrimoines à 100 % de la valeur vénale ainsi que par un relèvement des taux d'imposition du patrimoine. Comme très peu de municipalités appliquent actuellement les taux maximum d'impôt sur le patrimoine (graphique 3.9), la suppression du taux maximum aurait peut-être une incidence limitée. Dans une optique d'économie politique, il semble que les municipalités préfèrent prélever des impôts sur la main-d'œuvre plutôt que sur le patrimoine, probablement parce que les impôts sur le patrimoine sont impopulaires (politiquement).

Graphique 3.9. Répartition des taux municipaux d'imposition du patrimoine



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407850716731>

Source : Ministère de l'Intérieur.

Afin de les inciter davantage à modifier la structure de leur imposition en s'orientant vers une imposition du patrimoine plutôt que du travail, l'administration centrale devrait envisager un certain nombre de changements complémentaires à apporter au cadre fiscal :

- Le taux minimum de l'impôt sur le patrimoine devrait être sensiblement relevé et les valeurs imposables des patrimoines devraient être rapprochées de la valeur du marché.
- Les taux maximum d'imposition devraient être supprimés sur toutes les catégories de biens et l'imposition des terres agricoles et des forêts devrait également être envisagée.
- Afin d'inciter davantage les municipalités à utiliser effectivement la marge de manœuvre additionnelle qui leur est offerte, l'administration centrale devrait appliquer un taux d'imposition maximum aux revenus du travail. Pour faciliter la transition, il serait possible de fixer un niveau maximum relativement élevé pour commencer, tandis que des réductions auxquelles une large publicité serait donnée seraient instaurées progressivement.
- En revanche, s'il n'était pas possible d'appliquer un taux maximum d'imposition de la main-d'œuvre, les municipalités devraient être obligées de compenser toute augmentation envisagée des recettes de l'impôt sur le revenu par des augmentations proportionnelles des recettes de l'impôt sur le patrimoine.

Les municipalités ne devraient pas être financées par des recettes de l'impôt sur les sociétés

Les *Études* précédentes ont soutenu que les recettes de l'impôt sur les sociétés devraient être complètement transférées à l'administration centrale en raison de leur instabilité (tableau 3.3). Des recettes instables ne sont pas appropriées en tant que source de recettes des municipalités pour deux raisons principales. En premier lieu, des gains inespérés aboutissent souvent à une augmentation des dépenses qu'il est difficile d'inverser. Ces recettes sont mieux gérées au niveau central, où la discipline budgétaire est souvent renforcée par des contrôles plus étroits d'observateurs nationaux et internationaux. L'accès plus facile de l'administration centrale aux marchés de capitaux facilite également la réaffectation inter-temporelle des ressources. En second lieu, l'instabilité rend les recettes imprévisibles et, par conséquent, il devient moins probable que les recettes publiques puissent être utilisées pour réduire le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La part des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés acheminée vers les municipalités a déjà été fortement réduite, puisqu'elle a été ramenée de 45 % en 1997 à 20 % en

Tableau 3.3. **Instabilité des recettes fiscales**

	1980	1990	1995	2000	2006	Instabilité 1980-2006 ¹
	Part des recettes fiscales dans le PIB (en %)					
Total des recettes fiscales	35.7	43.5	45.7	47.2	43.5	0.03
Impôt sur le revenu des personnes physiques	12.8	15.1	14.2	14.5	13.2	0.06
Impôt sur les bénéfices des sociétés	1.2	2.0	2.3	5.9	3.4	0.48
Cotisations de sécurité sociale	8.4	11.2	14.1	11.9	12.1	0.08
Impôts sur le patrimoine	0.7	1.1	1.0	1.2	1.1	0.06
Impôts sur les biens et services	12.6	14.2	13.8	13.7	13.6	0.02
<i>Pour mémoire :</i>						
Impôt municipal sur le revenu des personnes physiques	7.2	8.5	8.7	7.6	7.9	0.06
Impôt municipal sur les bénéfices des sociétés	0.6	0.8	1.0	2.2	0.8	0.54

1. Instabilité évaluée à l'aide du coefficient de variation du rapport recettes fiscales/PIB.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

2003. Cependant, cette part a été à nouveau relevée à 22 % en 2005 pour maintenir inchangées les recettes municipales tirées de cette source lorsque le taux général d'imposition des bénéficiaires des sociétés a été ramené de 29 % à 26 %. Si la suppression de l'impôt municipal sur les bénéficiaires des sociétés trouve de nombreux partisans au sein de l'administration centrale, les administrations municipales y sont fortement opposées, en raison de l'importance de cette source de recettes et de la crainte de ne pas être totalement indemnisées par un relèvement des subventions de l'État. L'opposition est particulièrement forte dans des régions comme celles d'Helsinki, où les recettes de l'impôt sur les sociétés sont élevées. En fait, la suppression de la part municipale des recettes des impôts sur les sociétés nécessiterait une indemnisation ou une période de transition bien conçue (Journard et Suyker, 2002).

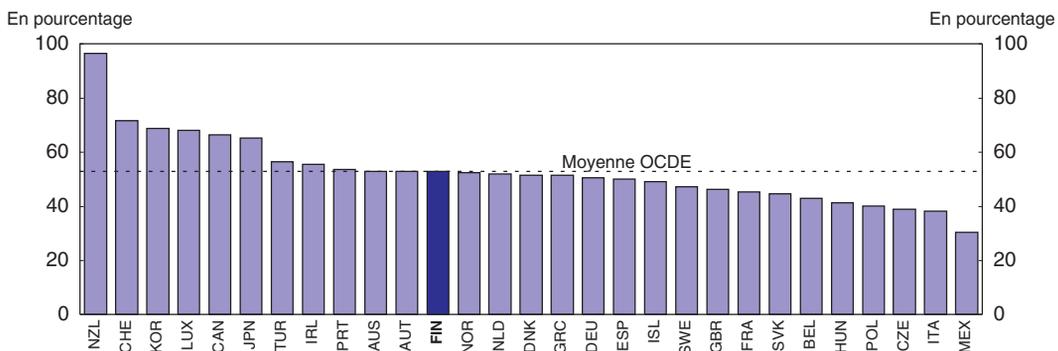
L'assiette de la TVA pourrait être plus large

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est généralement prélevée sur une large assiette (par opposition aux droits d'accise, qui couvrent des produits spécifiques) et cette taxe constitue par conséquent une méthode efficace pour se procurer des recettes. Les autres avantages de la TVA sont les suivants : elle est neutre par rapport aux décisions d'épargne et d'investissement et ne donne pas lieu à des discriminations entre les biens importés et les biens produits localement ; elle assure un traitement symétrique des revenus du travail et des transferts sociaux, et par conséquent elle a peu d'effets dissuasifs sur le travail ; enfin, elle présente des caractéristiques d'autodiscipline appréciables dans la mesure où les sociétés ont intérêt à s'immatriculer pour être remboursées de leurs propres versements de TVA. Toutefois, des possibilités de fraude existent, notamment pour les produits imposés au taux zéro tels que les exportations, dans la mesure où les entreprises peuvent avoir droit à des remboursements nets de TVA.

La plupart des pays appliquent des taux réduits à certains produits et services ainsi que des exonérations, comme le montre le rapport entre les recettes effectives de TVA et l'assiette potentielle de cet impôt (graphique 3.10). Un rapport élevé dénote une TVA applicable à une large assiette de biens de consommation combinée à un recouvrement

Graphique 3.10. **Efficacité des taxes sur la valeur ajoutée**¹

2003



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408034662583>

1. L'efficacité de la TVA est évaluée à partir du taux effectif de TVA en pourcentage du taux légal normal, le taux effectif étant représenté par le quotient des recettes de TVA et de l'assiette potentielle de cet impôt (c'est-à-dire la consommation moins la TVA). L'efficacité de la TVA indique l'ampleur de l'assiette de cette taxe et le niveau de discipline fiscale.

Source : OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*.

efficace de cet impôt. L'efficacité du système de TVA finlandais se situe juste à la moyenne de l'OCDE, avec un rapport de 53. Plusieurs pays de l'OCDE ont des rapports supérieurs à 65 et, en Nouvelle-Zélande, ce rapport est de près de 100. Les pays qui ont les systèmes les plus efficaces prélèvent la TVA à un taux uniforme relativement faible auquel s'ajoute seulement un taux zéro.

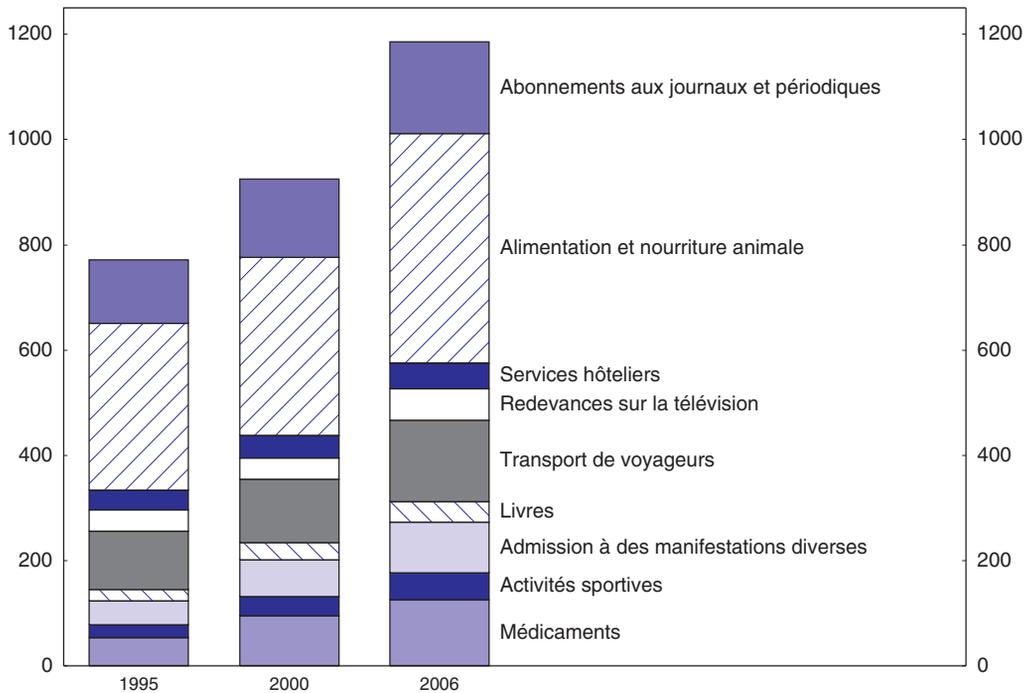
Les taux d'impôts indirects faibles ou égaux à zéro ainsi que les exonérations sont souvent motivés par des facteurs historiques et des préoccupations concernant l'incidence de la fiscalité indirecte sur les groupes défavorisés (van den Noord et Heady, 2001). Dans la mesure où les structures de la consommation de biens et services de base (auxquels s'appliquent le plus souvent les taux réduits) diffèrent peu sur un large éventail de niveaux de revenus, la différenciation des taux à des fins de redistribution des revenus donne lieu à d'importantes pertes sèches et peut fausser les choix entre les différentes possibilités de consommation ou de production. Si l'objectif de la politique suivie est d'aider les familles à faibles revenus, une aide ciblée serait beaucoup plus efficace. Contrairement aux taux réduits, les exonérations entraînent également une rupture de la chaîne de TVA et créent des distorsions spécifiques ; l'exonération des articles utilisés comme moyens de production est contraire à l'objectif de neutralité et introduit des effets de cascade du fait que l'impôt non déductible sur les intrants est incorporé dans le prix de vente appliqué ultérieurement et n'est pas récupérable par les contribuables qui se trouvent en aval de la chaîne d'approvisionnement (OCDE, 2006a). L'expérience des pays de l'OCDE montre que la complexité due à des taux différenciés et à des exonérations donne lieu à des charges administratives et réduit la discipline fiscale des contribuables ; la suppression des exonérations et des taux zéro pourrait donc générer des recettes additionnelles et réduire les possibilités de fraude fiscale (OCDE, 2007b). Un taux d'imposition unique est également souhaitable dans l'optique de l'économie politique, dans la mesure où la différenciation constitue une incitation à la recherche de rente¹⁷.

En Finlande, les impôts sur la consommation représentent presque le tiers des recettes fiscales totales – ce qui correspond à peu près à la moyenne des pays de l'Union européenne. Les deux tiers de ces impôts sont représentés par la TVA, tandis que l'autre tiers est constitué par des taxes sur des biens et services spécifiques, essentiellement des droits d'accise. La Finlande applique un taux de TVA relativement élevé de 22 % sur la plupart des produits, un taux réduit de 17 % sur les produits alimentaires et un taux réduit de 8 % sur certains autres produits¹⁸. Il existe également plusieurs exonérations¹⁹. En revanche, des droits d'accise plus élevés s'appliquent aux automobiles et aux produits qui comportent un risque potentiel pour la santé (par exemple l'alcool et les cigarettes).

Bien qu'il soit admis que la contribution des taux réduits de TVA à la réalisation d'objectifs sociaux est relativement limitée²⁰, les exonérations et les taux réduits s'appliquent à une part relativement importante de biens et services. Dans l'ensemble, les dépenses fiscales s'élèveraient d'après les estimations à environ 1.2 milliard EUR (soit 8 à 9 % des recettes de la TVA) (graphique 3.11). De plus, à compter d'octobre 2009, le gouvernement envisage de ramener le taux de TVA applicable aux produits alimentaires de 17 % à 12 %. La perte de recettes attendue est estimée à 500 millions EUR par an, ce qui porte le montant des dépenses fiscales à 12 % des recettes de TVA (ou environ 1 % du PIB)²¹. Cette évolution va dans le mauvais sens ; des taux réduits de TVA et des exonérations réduisent le rendement des impôts indirects, créent des distorsions

Graphique 3.11. **Dépenses fiscales correspondant aux taux réduits de TVA**

Millions EUR

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408051700206>

Source : Government Institute for Economic Research (VATT).

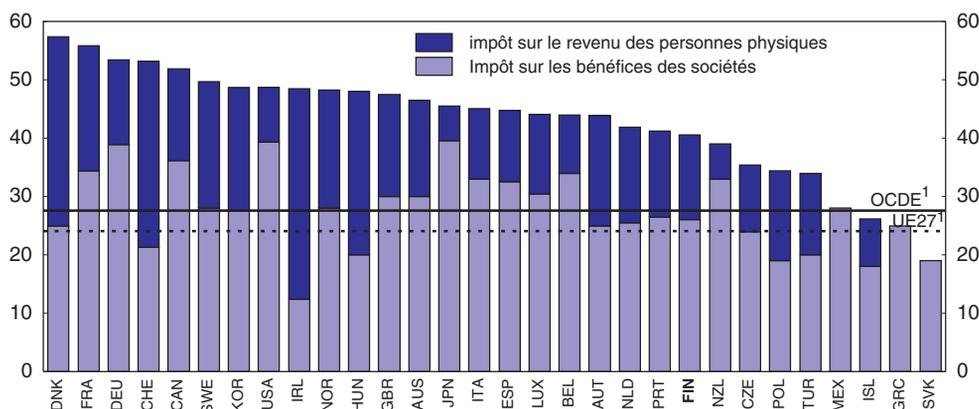
induites par l'impôt sur les marchés de produits et accroissent les coûts de recouvrement (Joumard et Suyker, 2002). Au lieu de restreindre encore l'assiette de la TVA, il faudrait s'efforcer de l'élargir, tout en menant des politiques plus efficaces pour aider les familles à faibles revenus, si tel est l'objectif recherché. Les recettes fiscales additionnelles obtenues grâce à l'élargissement de l'assiette devraient être utilisées pour abaisser soit le taux normal de TVA, soit plus généralement les impôts sur le travail.

Imposition des sociétés et des revenus du capital

Le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE a baissé de six points depuis le début du siècle et s'élève à présent à 27,5 %²² (graphique 3.12). Selon la conclusion qu'en tire l'OCDE (2007c), il est prouvé que l'augmentation de la mobilité des capitaux a eu une incidence sur les taux de l'impôt sur les sociétés, en particulier le taux légal. Cela s'explique par la concurrence que se livrent les pays pour la localisation des entreprises et l'assiette de l'impôt. Cependant, certaines théories économiques ont prévu une « surenchère à la baisse » beaucoup plus forte. Cela n'est pas confirmé par les études effectuées (Nicodème, 2006), surtout parce que les recettes de l'impôt sur les sociétés n'ont pas subi une forte baisse du fait de la réduction des taux d'imposition. Cela s'explique notamment par le fait que les bases d'imposition ont été élargies, ce qui a rendu le système fiscal plus efficient.

Graphique 3.12. Taux d'imposition globale sur les dividendes perçus

2007

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408052202470>

1. Moyenne non pondérée de l'impôt sur les sociétés. Données de 2006 pour l'UE-27.

Source : OCDE, Base de données sur les impôts, www.oecd.org/ctp/taxdatabase.

En général, la localisation de la production est déterminée par de nombreux facteurs, parmi lesquels le régime d'impôt sur les sociétés n'est pas nécessairement le plus important. Une étude de l'OCDE (2007c) met en lumière trois raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de « surenchère à la baisse ». En premier lieu, les décisions de localisation de la production des sociétés dépendent également de la nécessité d'approvisionner le marché intérieur, des avantages qu'offre une main-d'œuvre qualifiée, des infrastructures, des ressources naturelles du pays et de ses technologies. En second lieu, le besoin de recettes tirées de l'impôt sur les sociétés dissuade beaucoup de pays de s'engager dans une concurrence fiscale. En troisième lieu, les gouvernements ont rendu de plus en plus strictes les règles d'imposition des flux internationaux de bénéfices, prenant davantage conscience du fait que les bénéfices se trouvent transférés vers les juridictions à faible taux d'imposition.

L'imposition des sociétés et du capital a été ajustée...

Le graphique 3.12 montre que le taux de l'impôt sur les sociétés de la Finlande est compris entre la moyenne de l'Union européenne et celle de l'OCDE. Des mesures ont commencé à être prises pour encourager l'activité entrepreneuriale au milieu des années 80, et elles ont notamment comporté des baisses du taux légal d'impôt sur les sociétés. Ces réformes ont également comporté un élargissement de l'assiette de l'impôt et la plupart des incitations fiscales ciblées sur certains secteurs ont été supprimées²³. L'instauration en 1990 du système d'imputation au titre des dividendes versés a amélioré la neutralité du système fiscal en ce qui concerne le financement des sociétés et a empêché une double imposition des dividendes. Cependant, le crédit d'imputation n'a été accordé qu'aux revenus de source intérieure, et la plupart des étrangers investissant en Finlande n'en ont pas bénéficié, car peu de conventions bilatérales en ont tenu compte²⁴. Au moment de la réforme de 2005, l'imputation intégrale a été remplacée par une double imposition partielle des dividendes et l'impôt sur l'actif net a été aboli. Dans le cadre du nouveau système, les bénéfices des sociétés sont tout d'abord imposés au niveau de la société et les dividendes sont imposés par la suite au niveau de l'actionnaire,

au même taux que tous les autres revenus du capital (soit 28 %, le taux de l'impôt sur les sociétés et le taux de l'impôt sur les revenus du capital n'étant plus égaux). Toutefois, le système classique (double imposition intégrale) se trouve fortement modifié dans la mesure où les dividendes reçus par des particuliers ont droit à un allègement intégral ou partiel, selon le montant versé et selon que les dividendes proviennent d'une société cotée ou non cotée. En général, 30 % des dividendes versés sont exonérés d'impôts, auquel cas, le taux effectif d'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux dividendes est désormais de 19.5 %, supérieur au taux zéro qui était précédemment appliqué. Cependant, il est plus faible dans certains cas, dans la mesure où les dividendes de petites sociétés non cotées (celles qui versent des dividendes inférieurs à 90 000 EUR) sont totalement exonérés (annexe 3.A1)²⁵. Dans l'ensemble, la réforme de 2005 a augmenté l'imposition des dividendes de sociétés nationales cotées en bourse, mais elle a légèrement réduit la charge fiscale qui pèse sur les propriétaires étrangers. Les motifs de ce changement étaient doubles. En premier lieu, le système d'imputation antérieur, qui favorisait les propriétaires nationaux, était incompatible avec la législation de l'Union européenne. En second lieu, une augmentation des recettes fiscales était nécessaire pour atténuer la perte de recettes résultant de l'abaissement du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les actionnaires résidents (relativement fortunés) constituaient une cible facile.

... mais il existe des possibilités d'amélioration...

Le taux de l'impôt sur les sociétés en Finlande, ayant été récemment ramené à 26 %, se trouve désormais en-dessous de la moyenne de l'Europe des 15. Toutefois, parmi les nouveaux États membres, cette moyenne était d'environ 19 % en 2006 et à la suite des réformes envisagées, elle devrait encore être abaissée d'un point. Comme la dernière réduction du taux de l'impôt sur les sociétés n'a pas été accompagnée de mesures visant à élargir l'assiette, il reste probablement encore des possibilités d'élargissement de l'assiette et d'abaissement du taux.

... car l'imposition du capital est devenue plus complexe...

La charge administrative que comporte le système d'imposition duale du revenu est très élevée, car un système compliqué de classification est nécessaire pour fractionner le revenu entre la rémunération du travail et celle du capital. L'instauration d'une double imposition partielle des dividendes a augmenté encore la complexité (Hietala et Kari, 2006). Dans le système d'imposition duale du revenu, les possibilités de planification fiscale se trouvent accrues à la fois par le choix de la forme organisationnelle (travailleurs indépendants/sociétés de personnes ou sociétés à actionnariat restreint) et par la forme de rémunération (revenus du travail ou du capital). Il est à craindre que cette complexité fiscale ne contribue à la mise en place d'un marché à deux vitesses où seules certaines entreprises seulement peuvent se permettre de bénéficier de conseils fiscaux d'ensemble, alors que pour les autres, le coût des conseils est supérieur au bénéfice qui en est tiré (PWC et Banque mondiale, 2006). En fait, la Finlande se situe à un rang relativement élevé au regard du nombre moyen d'heures nécessaire pour se conformer à la législation fiscale, notamment par rapport aux autres pays nordiques. Pour ce qui est du nombre de versements d'impôts qu'une entreprise doit effectuer chaque année, les résultats d'ensemble obtenus par la Finlande sont proches de la moyenne de l'OCDE (tableau 3.4).

Tableau 3.4. **Complexité du système fiscal**¹

	Nombre de versements d'impôts	Nombre d'heures consacrées aux formalités fiscales
Norvège	3	87
Suède	5	122
Danemark	18	135
Finlande	19	264
Moyenne OCDE	18	249
Moyenne UE-15	17	222

1. Les impôts couverts sont l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la TVA et les cotisations de sécurité sociale.

Source : PricewaterhouseCoopers et Banque mondiale (2006), *Paying Taxes : The Global Picture*.

... et le problème posé par le transfert de revenu persiste

L'abandon du système d'imputation intégral au profit d'une double imposition partielle des dividendes a eu pour effet de porter à 40.5 % le taux marginal maximum de l'impôt sur les revenus du capital (graphique 3.12), ce qui a réduit en partie l'incitation au transfert de revenus. Toutefois, le coin fiscal marginal applicable aux revenus du travail est de 59 % pour une personne rémunérée à 167 % du salaire moyen. Il en résulte un différentiel de près de 20 points, ce qui montre que l'incitation à déclarer des revenus du capital plutôt que des revenus du travail reste importante. De plus, le différentiel est encore plus important pour les dividendes versés par la plupart des sociétés non cotées, car ceux-ci sont totalement exonérés d'impôts. Par conséquent, le taux d'imposition effectif de ces dividendes est le taux de l'impôt sur les sociétés de 26 %, ce qui donne un différentiel allant jusqu'à 35 % par rapport à l'imposition des revenus du travail. Bien qu'il existe des règles qui devraient limiter en pratique l'importance des transferts de revenus, telles que la règle du taux de rendement présumé de 9 % (annexe 3.A1), en pratique beaucoup de membres de professions libérales et de chefs d'entreprise disposent encore de possibilités importantes de transformer leurs revenus professionnels en revenus du capital²⁶.

Les transferts de revenus posent également des problèmes dans d'autres pays qui appliquent un système d'imposition duale des revenus. Pour y faire face, la Norvège a instauré un nouveau système d'imposition des revenus des actionnaires qui réduit l'écart entre le taux d'imposition des revenus du travail et du capital, limitant ainsi l'incitation au transfert de revenus pour les propriétaires gérants de sociétés (encadré 3.3). La Finlande devrait étudier de près les évaluations de ce dispositif et envisager de prendre des mesures similaires si ce système s'avère efficace. Ce système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires présente également l'avantage de permettre la neutralité entre les différentes sources de financement.

Encadré 3.3. Le système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires

La Norvège a instauré un système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires en janvier 2006. Ce système instaure un abattement déductible en fonction du rendement normal des fonds propres au niveau de l'actionnaire pour empêcher la double imposition tandis que les rentes économiques sont imposées au niveau de l'actionnaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit comme dividendes, soit comme gains en capital (réalisés) (Sørensen, 2005). Le système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires équivaut à un impôt sur les flux de trésorerie perçu au niveau des particuliers. De plus, s'il est bien conçu, il est neutre en ce qui concerne le choix des investisseurs entre le financement par l'endettement ou par des fonds propres. L'un des principaux objectifs de l'instauration de ce système était de limiter l'incitation, pour les propriétaires gérants, à déclarer leurs revenus du travail comme dividendes – incitation qui se trouve réduite grâce à l'augmentation effective du taux d'imposition applicable aux dividendes tandis que le taux d'imposition applicable aux revenus du travail se trouve légèrement abaissé. En Norvège, l'abattement au titre du taux de rendement est calculé à partir du prix d'achat de l'action multiplié par un taux d'intérêt sans risque après impôt. Ce taux d'intérêt était de 3.3 % en 2007, et il était calculé d'après la moyenne annuelle du rendement après impôt des obligations d'État pour cette année (annoncé en janvier 2008). Compte tenu du taux de l'impôt sur les sociétés de 28 %, et du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux dividendes et aux gains en capital réalisés de 28 % (après déduction de l'abattement au titre du taux de rendement), on obtient un taux d'imposition marginal maximum total de 48.16 % sur les dividendes*. La charge fiscale qui pèse sur le rendement normal des fonds propres et sur les versements d'intérêts est de 28 %. Comme le taux marginal maximum de l'impôt sur les revenus des personnes physiques est d'environ 53 %, le différentiel entre le taux d'imposition des revenus du travail et des dividendes perçus au-delà du rendement normal n'est que d'environ 5 points, chiffre inférieur à la marge normale de 20 points enregistrée en Finlande et beaucoup plus faible que la marge de 35 % pour les investissements dans des petites sociétés non cotées.

Le principal inconvénient du système est sa complexité administrative, dans la mesure où il nécessite un registre central des actionnaires retraçant l'acquisition et la vente d'actions ainsi que les versements de dividendes par les sociétés. L'abattement au titre du taux de rendement s'applique aux actions des sociétés cotées et non cotées norvégiennes et étrangères détenues par des contribuables résidant en Norvège. L'enregistrement des activités concernant des entreprises norvégiennes non cotées est difficile. Cependant, l'évaluation des actions et l'enregistrement des dividendes distribués d'entreprises étrangères cotées et non cotées pourraient être plus difficiles, ce qui donnerait lieu à de nouvelles possibilités de fraude fiscale. De plus, l'abattement au titre du taux de rendement n'est attribué à l'actionnaire qu'à la fin de l'année (en raison de la difficulté de calculer la part de l'abattement au titre du taux de rendement si l'action est négociée au cours de l'année) et cela pourrait donner lieu à des possibilités d'arbitrage fiscal (Sørensen, 2005). Si le système d'abattement au titre des fonds propres de l'actionnaire apparaît prometteur comme moyen de réduire l'incitation au transfert de revenus dans le cadre des systèmes d'imposition duale du revenu, l'efficacité de ce système devra faire l'objet d'un suivi attentif au cours des années à venir.

* Si les dividendes distribués sont inférieurs à l'abattement au titre du taux de rendement, le montant excédentaire exonéré impôt peut être reporté sur les exercices ultérieurs en relevant la base des actions du montant de l'abattement non utilisé.

Encadré 3.4. Résumé des recommandations concernant la politique fiscale**Modification de la structure fiscale dans le sens d'une réduction des impôts sur la main-d'œuvre et d'une augmentation des impôts sur les facteurs de production immobiliers :**

- Continuer de réduire l'imposition du travail. La priorité devrait être donnée à l'abaissement du taux marginal maximum d'imposition de la main-d'œuvre afin de maintenir et d'attirer les emplois très qualifiés et de réduire les incitations à la requalification du revenu.
- Les recettes de l'imposition du patrimoine devraient être relevées, en fixant des valeurs d'imposition des biens (en vue de l'imposition) égales à 100 % de la valeur vénale et en relevant les taux d'imposition du patrimoine.
- Pour relever les taux d'imposition du patrimoine, les taux d'imposition minimum applicables à l'ensemble des biens immobiliers devraient être relevés et les taux maximum supprimés. Envisager l'élargissement de l'assiette de cet impôt en imposant les terres agricoles et forêts. Pour réduire l'incidence de ces réformes sur la valeur des patrimoines, ces réformes devraient être instaurées progressivement.
- Pour inciter davantage les municipalités à tirer des recettes de l'imposition du patrimoine, l'administration centrale devrait appliquer un taux d'imposition maximum sur les revenus du travail (et non plus sur l'imposition du patrimoine, comme c'est le cas actuellement). Afin de faciliter la transition, un maximum relativement élevé pourrait être appliqué pour commencer, des réductions étant instaurées progressivement. Il serait également possible d'obliger les municipalités à compenser toute augmentation des taux d'impôt sur le revenu par des augmentations proportionnelles des recettes des impôts sur le patrimoine.
- Pour rendre les impôts sur le patrimoine plus acceptables : i) mettre à jour chaque année l'évaluation des patrimoines ; ii) prélever les impôts sur le patrimoine plusieurs fois par an ; et iii) étudier les possibilités de les prélever à la source.

Retirer l'impôt sur les sociétés dans les recettes municipales

- Supprimer la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés perçue par les municipalités. Le déficit de financement qui en résulterait devrait être compensé par une combinaison d'un relèvement des impôts sur le patrimoine et d'une augmentation des subventions de l'État.

Élargir l'assiette de la TVA

- Améliorer l'efficacité de la TVA en termes de recettes publiques par la suppression des taux réduits. Les recettes additionnelles devraient être utilisées pour réduire soit le taux normal de TVA, soit plus généralement les impôts sur la main-d'œuvre. Les possibilités de réduction d'impôt à court terme ne devraient pas être utilisées pour poursuivre l'abaissement des taux réduits comme cela est envisagé actuellement.

Améliorer l'efficacité de l'imposition des sociétés

- Suivre les résultats du système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires en vue d'adopter un dispositif similaire – s'il réussit – de manière à réduire l'incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital.
- Rechercher les moyens d'élargir encore l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'abaisser son taux.

Notes

1. Le chapitre 4 examine les moyens d'améliorer l'efficacité de la fourniture de services publics.
2. Le Danemark a rétabli des éléments de progressivité dans l'imposition des revenus du capital ainsi que des asymétries horizontales dans le traitement des revenus positifs et négatifs du capital.
3. Un taux d'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques sensiblement supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés peut donner lieu à une incitation à accumuler du capital au sein du secteur des sociétés au taux d'imposition relativement plus faible qui s'applique aux bénéficiaires de celles-ci. Toutefois, si la société investit les bénéfices non distribués d'une manière passive sur le marché financier ou en interne, cela risque d'empêcher les bénéfices d'être distribués et investis dans d'autres projets permettant d'obtenir un rendement avant impôt plus élevé. Un tel « verrouillage » du capital de l'entreprise est inefficace (Sørensen, 1998).
4. Cela est vrai pour un contribuable type qui dépense tous ses revenus au cours de son cycle de vie (c'est-à-dire qui ne reçoit et qui ne laisse pas un héritage important).
5. En premier lieu, les primes volontaires d'assurance-vieillesse sont déductibles (des revenus du capital) si, en vertu du contrat, l'âge le plus bas auquel l'assurance peut être versée est de 62 ans. La déduction annuelle maximum est de 5 000 € ; par ailleurs, les primes au titre de l'assurance du conjoint du contribuable peuvent également être déduites. En second lieu, les rendements des actifs du fonds de pension sont exonérés d'impôts. En troisième lieu, les annuités reçues des polices d'assurance privées ne sont imposables qu'en partie, l'impôt étant plus élevé sur celles qui concernent les personnes plus âgées (ce qui se justifie par le fait qu'elles ont moins de temps à vivre et que, par conséquent, la part du remboursement du capital prend une importance plus grande que celle du paiement des intérêts dans l'annuité versée). Les retraites sont imposées au taux de l'impôt sur les revenus du capital.
6. Il y a lieu de noter que la catégorie des impôts sur le patrimoine et autres du graphique 3.3 comprend non seulement les impôts conventionnels sur le patrimoine mais aussi les impôts sur les successions, les opérations en capital, la fortune, etc.
7. Les gains moyens étaient de 34 800 EUR en 2007.
8. Le taux d'imposition des municipalités sur le revenu est uniforme, mais en raison des allègements fiscaux, il est partiellement progressif.
9. L'augmentation est estimée en prix courants. En 2006, les déductions représentaient 9 milliards EUR (soit 12,3 % des recettes fiscales totales).
10. Cependant, Alesina et al. (2005) ont soutenu que le pouvoir de négociation des syndicats ou la législation protectrice de l'emploi explique bien davantage les différences dans la durée du travail que les impôts.
11. Et de 2,4 points pour les revenus plus de cinq fois supérieurs à la moyenne.
12. Au contraire, une réduction d'un point du taux marginal d'imposition pour toutes les tranches coûterait 500 millions EUR (soit 0,7 % des recettes totales) alors qu'une réduction d'un point des cotisations patronales de sécurité sociale pour toutes les tranches les réduirait d'environ 640 millions EUR (soit 0,9 % des recettes). Il s'agit d'estimations du gouvernement.
13. La Finlande applique déjà un régime fiscal spécifique pour attirer la main-d'œuvre étrangère qualifiée (chapitre 7).
14. Voir OCDE (2005) pour une description plus détaillée du système de péréquation fiscale.
15. Une exception est constituée par le taux d'imposition applicable aux résidences secondaires, que la plupart des municipalités fixent à un niveau plus proche du maximum que du minimum.
16. Comme le taux de l'impôt sur le patrimoine est appliqué proportionnellement, la substituabilité des impôts sur le patrimoine et des valeurs locatives imputées est particulièrement pertinente pour les pays comme la Finlande où les loyers imputés sont considérés comme des revenus du capital et imposés proportionnellement.
17. Par ailleurs, Ramsey (1927) soutient que le taux d'imposition d'un bien devrait varier inversement à l'élasticité-prix de ce bien. Cela pourrait être considéré comme un argument en faveur de la différenciation, malgré des conséquences très différentes de celles que l'on constate en pratique. Par exemple, si les produits alimentaires ont une élasticité-prix faible, leur taux d'imposition devrait être élevé et non faible.
18. Le taux réduit de TVA de 8 % s'applique aux articles suivants : livres ; médicaments ; transport de passagers ; utilisation d'installations sportives ; admission à des manifestations sportives,

- culturelles et de loisirs ; redevance TV et hôtellerie et hébergement. Un taux nul s'applique aux abonnements à des journaux et périodiques.
19. Les exonérations s'appliquent aux biens et services suivants : éducation, soins de santé et services sociaux ; services financiers et d'assurance ; plusieurs services culturels ; patrimoine ; ainsi qu'à la cueillette de baies et de champignons.
 20. OCDE, *Étude économique de la Finlande* (2002).
 21. Lorsque la Finlande a adhéré à l'Union européenne, il était prévu initialement que le taux de TVA applicable aux denrées alimentaires serait ramené, après une courte période de transition, de 17 à 12 %. Cependant, en raison des difficultés financières de l'État, cette réduction n'a pas été appliquée. Des pressions constantes du secteur de l'industrie alimentaire ainsi que du commerce de gros et de détail et des producteurs primaires, qui soutenaient que le taux réduit applicable aux produits alimentaires est beaucoup plus faible dans beaucoup de pays de l'Union européenne, ont amené le gouvernement actuel à s'engager à abaisser le taux de TVA au cours des élections et il a été décidé que cette réduction entrerait en vigueur en 2009. L'abaissement de la TVA sur les denrées alimentaires affecte les ménages des déciles de revenus les plus faibles plus qu'une réduction de l'impôt sur les revenus, dans la mesure où la part des ménages de ce décile qui paient l'impôt sur le revenu est relativement faible, tandis que leurs dépenses portant sur des produits alimentaires représentent une part relativement élevée de leurs revenus (Holm et al., 2007). Toutefois, tous les autres titulaires de revenus bénéficient également de l'abaissement des prix alimentaires.
 22. Au début des années 80, le taux moyen non pondéré pour 19 pays de l'OCDE était d'environ 50 %.
 23. Il existe un régime spécial pour le secteur des transports maritimes (taxe de tonnage).
 24. Il était prévu initialement que les crédits d'imputation de la Finlande seraient étendus aux dividendes transfrontaliers par des conventions bilatérales. En pratique, ce type d'accord n'a été conclu qu'avec la France et l'Irlande (Helminen, 2001).
 25. Une double imposition intégrale des revenus augmente plus le coût des fonds propres pour les petites et moyennes entreprises que pour les entreprises dont les actions sont négociées sur des marchés boursiers internationaux – du fait que les actionnaires marginaux de ces sociétés sont souvent des étrangers qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques finlandais (Sørensen, 2005). Cela justifie l'application d'un régime fiscal préférentiel – c'est-à-dire l'imputation intégrale des dividendes versés – aux petites et moyennes entreprises. Plusieurs pays de l'OCDE imposent plus légèrement les petites et moyennes entreprises et l'imputation intégrale est préférée à des taux légaux différenciés de l'impôt sur les bénéfices des sociétés comme moyen d'y parvenir.
 26. Il s'agit d'un problème considéré comme spécifique dans le cas des médecins et des avocats et aggravé par le précédent auquel a donné lieu une décision de la Cour administrative suprême qui a jugé légale la pratique consistant à transformer des revenus en dividendes.

Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaique (2005), « Net Social Expenditure. More Comprehensive Measures of Social Support », *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 29, OCDE, Paris.
- AIE (2008), *Energy Policies of IEA countries: Finland 2007 Review*, AIE, Paris.
- Alesina, A., E. Glaeser et B. Sacerdote (2005), « Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different? », *NBER Working Paper*, n° 11278.
- Andersen, T. (2003), « International Integration and the Welfare State », in T. Andersen et P. Molander (eds.), *Alternatives for Welfare Policy*, Cambridge University Press.
- BAK Basel Economics (2005), « Effective Tax Burden of Companies and Highly Qualified Manpower », *IBC Taxation Index 2005*.
- Cabinet du Premier ministre (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet », Government statement to Parliament, Helsinki. www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf.
- Causa, O. (2008), « Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 596, OCDE, Paris.

- Commission européenne (2006), « Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for the 15 EU Member States », Note presented by the European Commission services (DB TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD Working Party n° 2 on Tax Policy and Analysis and Tax Statistics, Paris, 14-16 novembre 2006.
- Devereux, M. (2007), « The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence », *Working Papers*, n° WP07/02, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Genschel, P. (2005), « Globalization and the Transformation of the Tax State », *European Economic Review*, vol. 13, Supp. n° 1.
- Helminen, M. (2001), « Finland's Imputation System under the Pressure of Globalization », *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 55, n° 1, janvier, BIDE, Amsterdam.
- Hietala, H. et S. Kari (2006), « Investment Incentives in Closely Held Corporations and Finland's 2005 Tax Reform », *Finnish Economic Papers*, vol. 19, n° 2.
- Holm, P., J. Kiander, T. Rauhanen et M. Virén (2007), « Elintarvikkeiden, arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset » (Effects of lowering VAT on food), *Pellervo Economic Research Institute Reports*, n° 200.
- Johansson, Å., et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), OCDE, Paris.
- Joumard, I. et W. Suyker (2002), « Options for Reforming the Finnish Tax System », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 319, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, Paris.
- Kari, S. et H. Karikallio (2007), « Tax Treatment of Dividends and Capital Gains and the Dividend Decision under Dual Income Tax », *VATT Discussion Papers*, n° 416, Government Institute of Economic Research.
- Lundsgaard, J. (2005), « Ageing, Welfare Services and Municipalities in Finland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 428, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Intérieur (2004), « Esitys kuntien rahoitusja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi » (Proposals for adjustment of municipal financing and state grants), *Ministry of the Interior Publication*, 52/2004, December, www.intermin.fi/julkaisu/522004.
- Nicodème, G. (2006), « Corporate Tax Competition and Co-ordination in the European Union: What Do We Know? Where Do we Stand? », *European Economy – Economic Papers*, n° 250, Commission européenne, Bruxelles.
- Nicoletti, G., et al. (2007), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD countries », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, vol. 2006/2, OCDE, Paris.
- van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », n° 13, OCDE, *Études de politique fiscale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Dépenses sociales 1980-2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Getting it Right: OCDE Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés », *Études de politiques fiscales*, n° 16, OCDE, Paris.
- Pingoud, K., et al. (1997), « Externe National Implementation: Finland ». VTT Energy, Final Report to the European Commission on the Non Nuclear Energy Programme, Joint Research Centre, Seville, <http://externe.jrc.es/fin.pdf>.
- Pirttilä, J. et H. Selin (2006), « How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », *CESifo Working Paper*, n° 1875.
- Poterba, J. (1992), « Taxation and Housing: Old Questions, New Answers », *The American Economic Review*, vol. 82, n° 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, mai.

- PWC (PricewaterhouseCoopers) et Banque mondiale (2006), « The Increasing Burden of Tax Administration and Compliance », *Paying Taxes: The Global Picture*, PricewaterhouseCoopers.
- Ramsey, F. P. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, vol. 37, n° 145.
- Rasmussen, B. S. (2004), « Migration Incentives and Taxation: Do Marginal Taxes Matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 2004-07, University of Aarhus.
- Rogerson, R. (2007), « Taxation and Market Work: Is Scandinavia an Outlier? », *NBER Working Paper*, n° 12890.
- Swank, D. (2005), « Globalisation, Domestic Politics, and Welfare State Retrenchment in Capitalist Democracies », *Social Policy and Society*, n° 4:2.
- Sørensen, P. B. (dir. publ.) (1998), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan Press.
- Sørensen, P.B. (2005), « Neutral Taxation of Shareholder Income », *International Tax and Public Finance*, 12.
- Yoo, K-Y et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406, OCDE, Paris.

ANNEXE 3.A1

Le système fiscal en bref¹

Tous les résidents finlandais – personnes physiques et sociétés – sont assujettis à l'impôt sur leur revenu mondial et toutes les dépenses d'acquisition et de maintien du revenu sont déductibles. La plupart des revenus de source étrangère bénéficient, sous une forme ou sous une autre, d'un allègement au titre des impôts versés à l'étranger. Le système d'imposition duale des revenus, qui a été adopté en 1993, divise le revenu des personnes physiques en deux composantes : **les revenus du capital** (qui comprennent les dividendes et intérêts perçus, les gains en capital réalisés et les revenus locatifs) imposés au taux uniforme de 28 % ; quant aux **revenus du travail** (qui comprennent les salaires, traitements, pensions et prestations de sécurité sociale), ils sont soumis à l'impôt sur le revenu à des taux progressifs, ainsi qu'à des impôts municipaux et paroissiaux à des taux proportionnels et à des cotisations de sécurité sociale. Le système d'imposition duale des revenus s'écarte par conséquent d'un système global pur d'imposition des revenus, dans le cadre duquel un barème progressif commun est appliqué aux revenus des ménages quelle que soit leur source.

Revenus du capital

Le taux unique d'imposition des revenus du capital est de 28 % (chiffre légèrement supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés, qui est de 26 %). Les dépenses d'acquisition ou de maintien du revenu du capital sont déductibles des *revenus du capital* au taux de l'impôt sur les revenus du capital. Cela contraste avec le modèle d'imposition global du revenu dans le cadre duquel les intérêts versés sont déductibles par rapport à un taux marginal d'imposition plus fortement progressif. Toutefois, lorsque les revenus du capital sont négatifs (par exemple, en raison de la déductibilité des intérêts versés), ces pertes peuvent donner lieu à un crédit d'impôt partiel déductible des *revenus du travail* jusqu'à un certain seuil. Les gains en capital réalisés à la suite de la cession d'un logement sont également exonérés d'impôts si ce logement a été utilisé de manière continue comme résidence principale pendant au moins deux ans.

Dividendes perçus et sociétés à actionnariat restreint

L'imposition des dividendes perçus varie selon que la société qui verse le dividende est cotée ou non. En ce qui concerne les dividendes perçus d'une société cotée, 70 % de leur montant sont considérés comme *revenus du capital* (et imposés au taux de 28 %) tandis que 30 % de ce montant sont exonérés d'impôts. Pour les dividendes reçus d'une société non cotée, ou d'une société à actionnariat restreint, les dividendes représentant un rendement

allant jusqu'à 9 % de la valeur des actions sont totalement exonérés jusqu'à 90 000 EUR par actionnaire et par an. Si les distributions de dividendes excèdent 90 000 EUR (en-dessous du plafond de rendement de 9 %), 70 % de l'excédent sont imposables comme *revenus du capital*, les 30 % restant étant exonérés. Cela suppose un taux d'imposition de 19.5 % sur tous les versements de dividendes de sociétés cotées ainsi que sur les dividendes distribués entre 90 000 EUR et le seuil de 9 % pour les sociétés non cotées. Si le versement de dividendes excède le seuil de 9 % (qu'il se situe au-dessus ou en-dessous du seuil de 90 000 EUR), 70 % des sommes qui excèdent cette limite sont imposables comme *revenu du travail* (et imposées à un taux progressif) tandis que les 30 % restant sont exonérés.

Le modèle de fractionnement du revenu applicable aux petites entreprises

Une règle de fractionnement du revenu est également appliquée pour répartir les bénéfices industriels ou commerciaux des sociétés de personnes et entrepreneurs individuels entre la part qui représente un rendement du capital investi et celle qui représente la rémunération d'un travail, de l'activité d'entreprise et des compétences. Un taux de rendement estimatif des actifs nets de l'entreprise (20 % depuis 2006) détermine le montant maximum des revenus du capital aux fins de l'imposition, tandis que le solde est considéré comme revenu du travail, auquel le barème d'impôt progressif s'applique. Toutefois, les propriétaires individuels ont la possibilité d'opter pour un taux de rendement plus faible de 10 %, ce qui donne aux entreprises moins rentables la possibilité de bénéficier d'abattements fiscaux avantageux sur l'élément de revenu du travail.

Revenu du travail

Les revenus d'activité (ou revenus du travail) consistent en salaires, avantages accessoires, part des revenus des entreprises non constituées en société considérée comme revenus du travail et prestations de sécurité sociale, et ils sont imposés à la fois au niveau de l'État et au niveau municipal. Les municipalités imposent les revenus du travail à un taux unique (de leur choix) tandis qu'un barème progressif s'applique au niveau national. Les conjoints sont imposés séparément pour leurs revenus du travail. Aucun impôt national sur le revenu n'est dû si le revenu du contribuable est inférieur à 12 400 EUR (45 % de l'ensemble des contribuables perçoivent des revenus du travail inférieurs à ce niveau). Outre les impôts nationaux et municipaux, les membres des églises d'État finlandaise (environ 85 % des contribuables finlandais) sont assujettis à un impôt paroissial sur leur revenu du travail – cet impôt étant prélevé à un taux uniforme qui varie entre 1 % et 2.25 % selon le Conseil ecclésiastique local.

Bénéfice des sociétés

La notion de bénéfice des sociétés est assez large, dans la mesure où elle couvre plusieurs types de revenus tels que le produit de la vente de marchandises, les revenus locatifs, les honoraires et la rémunération de travaux ou de services et les bénéfices d'actifs financiers. L'impôt sur les sociétés est prélevé au taux de 26 % sur tous les bénéfices des sociétés diminués des dépenses. Les exceptions à cette règle sont les dividendes et certains gains en capital² qui ne sont pas inclus dans les bénéfices imposables des sociétés, ainsi que certaines dépenses afférentes aux revenus exonérés d'impôts et aux pertes en capital. Les frais de représentation sont déductibles à 50 % de leur montant effectif. Les coûts d'acquisition d'actifs fixes donnent lieu à une déduction pour amortissement et les

abattements sont calculés selon la méthode de l'amortissement dégressif. Les pertes peuvent être reportées sur les exercices ultérieurs pendant 10 ans. Aucun report sur les exercices antérieurs n'est autorisé. Les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont partagées par l'État, les municipalités et les églises d'État. Aucun impôt local n'est prélevé sur les bénéfices des sociétés. Les sociétés qui résident en Finlande sont assujetties à l'impôt sur leur bénéfice mondial. Les sociétés non résidentes sont imposées sur leurs revenus obtenus en Finlande et si elles disposent d'un établissement stable dans ce pays, surtout les revenus afférents à cet établissement. Les bénéfices industriels ou commerciaux de sociétés résidentes ou non résidentes sont généralement imposés de la même manière.

Les dividendes perçus par une société résidente d'une autre société résidente sont normalement exonérés d'impôts au niveau de la société bénéficiaire. Toutefois, pour lutter contre l'évasion fiscale des actionnaires individuels en ce qui concerne les dividendes d'actions cotées par l'interposition d'une société de portefeuille privée entre eux-mêmes et la société cotée qui distribue les dividendes, des réglementations fiscales spécifiques ont été instaurées pour les cas où la société distributrice est une société cotée et où le bénéficiaire est une société non cotée. Si le bénéficiaire détient moins de 10 % du capital de la société qui distribue un dividende, 75 % de ce dernier sont considérés comme un revenu imposable et taxé au taux général de 26 % tandis que les 25 % restants de ce dividende sont exonérés. Par conséquent, le taux d'imposition effectif se trouve ramené à 19,5 %, ce qui réduit l'incitation à l'évasion fiscale. La même règle s'applique si le bénéficiaire est une institution financière, une compagnie d'assurance ou une caisse de retraite, et les actions sur lesquelles des dividendes sont perçus sont enregistrées comme actifs d'investissement au bilan du bénéficiaire.

Notes

1. Pour plus de précisions, voir BIDF (2007) et ministère des Finances (2005).
2. Les gains en capital sont généralement imposés au taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Toutefois, les bénéfices de la réévaluation d'actions et de titres sont exonérés et une société est exonérée de l'impôt sur les gains en capital lorsqu'elle vend des actions qui sont enregistrées comme actifs fixes incorporels dans son bilan dès lors qu'elle détient 10 % de la société cible (dans ce cas, les bénéfices de la vente de ces actions sont exonérés et les pertes ne sont pas déductibles).

Bibliographie

BIDF (2007), *European Tax Handbook*, J. Kesti (ed.), Amsterdam.

Ministère des Finances (2005), *Taxation in Finland 2005*, Helsinki.

Glossaire

ACRS	Avantage comparatif révélé symétrique
CUMO	Coût unitaire de la main-d'œuvre
EMN	Entreprise multinationale
GES	Gaz à effet de serre
IDE	Investissement direct étranger
PAC	Politique agricole commune
PAMT	(Programmes de) politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PP-P	Partenariat public-privé
R-D	Recherche-développement
SCEQE	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMEI	Taux marginal effectif d'imposition
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UPM	United Paper Mills

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Tirer le meilleur parti possible de la mondialisation	19
Effets positifs et contraintes de la mondialisation	21
Une diversification insuffisante ?	30
Un stock d'investissements directs de l'étranger inférieur à la moyenne de la zone OCDE	32
Des investissements directs à l'étranger dynamiques	34
Le modèle nordique à l'épreuve de la mondialisation	35
Les défis à relever restent nombreux	39
Notes	43
Bibliographie	44
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	46
Chapitre 2. Résultats macroéconomiques récents et viabilité des finances publiques	49
Les résultats macroéconomiques récents sont bons	50
Des problèmes de fond subsistent cependant sur le marché du travail	51
Les indicateurs budgétaires sont bien orientés à court terme	54
La viabilité des finances publiques à long terme reste cependant une source de préoccupation	55
Notes	58
Bibliographie	58
Chapitre 3. Mise en place de politiques fiscales permettant de consolider le modèle nordique	61
La fiscalité et le modèle nordique	62
Le système d'imposition duale des revenus comme réponse à la mondialisation	65
Comment optimiser la structure fiscale	66
L'imposition de la main-d'œuvre est excessive	70
La fiscalité locale a besoin d'être modernisée	74
L'assiette de la TVA pourrait être plus large	80
Imposition des sociétés et des revenus du capital	82
Notes	88
Bibliographie	89
Annexe 3.A1. Le système fiscal en bref	92

Chapitre 4. Réformer le secteur des services municipaux	95
Stratégies visant à réaliser des gains de productivité dans les services municipaux	99
Le gouvernement central devrait améliorer le cadre de fonctionnement des municipalités	105
Notes	108
Bibliographie	109
Chapitre 5. Un meilleur fonctionnement du marché du travail	111
Mondialisation et changement structurel	114
La fixation des salaires reste excessivement rigide	118
Problèmes d'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi et pénuries de compétences	121
Le modèle nordique nécessite une hausse de l'emploi	129
Notes	137
Bibliographie	139
Annexe 5.A1. Emploi à temps partiel, taux d'emploi et nombre total d'heures travaillées dans l'OCDE	142
Chapitre 6. Hisser le niveau de l'enseignement supérieur au niveau de l'éducation obligatoire	145
Le système éducatif finlandais et l'économie du savoir	146
Les retards dans la transition vers l'enseignement supérieur sont une importante source d'inefficiences	149
La longueur des études contribue également à l'entrée tardive des diplômés de l'université sur le marché du travail	152
Le système basé sur l'offre a engendré des inefficiences	155
Des droits d'inscription pourraient aider à relever la qualité de l'enseignement et améliorer l'efficacité	160
L'augmentation du nombre de doctorats conduit à s'interroger sur la qualité ..	162
Notes	165
Bibliographie	166
Chapitre 7. Attirer et intégrer les travailleurs étrangers	169
Les travailleurs allochtones en Finlande	172
Faire face aux pénuries de main-d'œuvre	173
Attirer et retenir des étudiants allochtones	176
Notes	177
Bibliographie	178
Glossaire	179
Encadrés	
1.1. Le soutien à l'agriculture est coûteux et augmente la pression fiscale	24
1.2. Garantir la cohérence des politiques de développement régional avec les autres politiques publiques	26
1.3. La Finlande et le modèle nordique	36
2.1. Des hausses contractuelles de salaires plus élevées renforcent l'inflation ...	52
2.2. Résumé des recommandations destinées à assurer la viabilité des finances publiques	58

3.1. Quelle est l'importance de la protection sociale ?	64
3.2. Politique environnementale et fiscalité de l'énergie	68
3.3. Le système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires	86
3.4. Résumé des recommandations concernant la politique fiscale	87
4.1. Réformes récentes de la structure et du financement des municipalités	99
4.2. Synthèse des recommandations pour réformer le secteur municipal	107
5.1. Étude de cas : la fermeture de la papeterie de Voikkaa	116
5.2. Indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi	123
5.3. Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail	136
6.1. Les résultats PISA pour la Finlande	148
6.2. Aides destinées aux étudiants	153
6.3. Formation professionnelle	159
6.4. Résumé des recommandations en vue de l'amélioration de l'enseignement supérieur	163
7.1. Recommandations concernant l'accès à la main-d'œuvre étrangère et son intégration	177

Tableaux

1.1. Les autres pays nordiques montrent la voie à suivre dans de nombreux domaines	36
2.1. Résultats macroéconomiques récents et prévisions	53
2.2. Prévisions de recettes et dépenses liées au vieillissement	56
3.1. Composition du taux d'imposition marginal pour une personne rémunérée au salaire brut moyen	75
3.2. Intervalles de taux de l'impôt municipal sur le patrimoine fixés par l'administration centrale	76
3.3. Instabilité des recettes fiscales	79
3.4. Complexité du système fiscal	85
5.1. Modifications de la « filière du chômage »	130
6.1. Admissions dans l'enseignement supérieur des titulaires du certificat de fin d'études secondaires	150
6.2. Taux de chômage par région pour la tranche d'âge 30-34 ans selon le niveau d'étude	157

Graphiques

1.1. Indicateurs des échanges	22
1.2. Les industries à haute et moyenne-haute technologie sont importantes	23
1.3. La Finlande est encore spécialisée dans les secteurs à faible croissance	24
1.4. Part des exportations de haute et moyenne-haute technologie	28
1.5. Avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) de la Finlande par secteur ..	29
1.6. Les nouveaux États membres de l'UE sont des concurrents plus redoutables que la Chine	30
1.7. Taux de renouvellement des entreprises dans l'industrie et les services	31
1.8. Investissements directs étrangers	32
1.9. Les entreprises finlandaises ont une très forte intensité de R-D	33
1.10. L'internationalisation des multinationales finlandaises	34
1.11. Répartition des emplois selon leur niveau de qualité (exprimé en déciles) ..	37
1.12. Part du travail dans le revenu	38

1.13. Nécessité d'une plus forte participation des actifs âgés et jeunes	42
2.1. Principaux indicateurs économiques	50
2.2. L'origine des écarts de revenu	51
2.3. Taux d'emploi : Objectifs et résultats récents	52
2.4. Hausse globale des prix à la consommation et coûts unitaires de main-d'œuvre	53
2.5. Évolution budgétaire récente	54
2.6. Le taux de dépendance augmente	56
3.1. Total des recettes fiscales	63
3.2. Dépenses sociales publiques	64
3.3. Évolution de la fiscalité	67
3.4. Coin fiscal moyen sur les gains d'une personne célibataire	70
3.5. Taux marginal d'imposition du travail	71
3.6. Abattement fiscal au titre des revenus du travail	72
3.7. Les revenus municipaux	74
3.8. Imposition de la propriété : comparaison internationale	76
3.9. Répartition des taux municipaux d'imposition du patrimoine	78
3.10. Efficacité des taxes sur la valeur ajoutée	80
3.11. Dépenses fiscales correspondant aux taux réduits de TVA	82
3.12. Taux d'imposition globale sur les dividendes perçus	83
4.1. Le rôle du secteur des services	96
4.2. Écart de productivité par rapport aux États-Unis	97
4.3. Part des services publics fournis par les prestataires privés	98
4.4. Le rôle des entreprises privées est faible	104
5.1. Croissance économique et marché du travail	112
5.2. Population inactive	113
5.3. Taux de sortie du chômage	115
5.4. Fermeture de la papeterie de Voikkaa	118
5.5. Rigidité à la baisse des salaires	120
5.6. Courbe de Beveridge	122
5.7. Inadéquation régionale et sectorielle	124
5.8. Nombre moyen d'années d'enseignement formel	127
5.9. Temps passé en formation professionnelle	129
5.10. Corrélations de l'emploi à temps partiel	132
5.11. Emploi à temps partiel	133
5.12. Incitations au travail des individus à faible revenu	135
5.A1.1. Part de l'emploi à temps partiel, heures travaillées et emploi	143
6.1. Niveau de formation par tranche d'âge et résultats PISA	147
6.2. Taux d'accès à des études supérieures de type A	148
6.3. Taux d'inscription des personnes âgées de 27 ans	150
6.4. Élasticité intergénérationnelle du revenu	156
6.5. Chômage régional et nombre de places disponibles à l'université	157
6.6. Dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur	160
6.7. Nombre total de chercheurs	163
7.1. Population née à l'étranger dans les pays de l'OCDE	170
7.2. Résidents nés à l'étranger selon le pays et l'origine	171
7.3. Solde migratoire et sources d'immigration	172
7.4. Étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur	176

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres

La situation économique et les politiques de la Finlande ont été évaluées par le Comité le 14 avril 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 avril 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Anne-Marie Brook, Petar Vujanovic, Marketta Henriksson et Marte Sollie sous la direction de Peter Hoeller. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Finlande a été publiée en mai 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA FINLANDE, 2007

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)	338.1	Villes principales (milliers d'habitants, fin 2006) :	
dont :		Helsinki	564.5
Terres cultivées	22.6	Espoo	235.0
Forêts	263.1	Tampere	206.4
Lacs	34.3	Vantaa	189.7

LA POPULATION

Population (milliers, fin 2006)	5 277	Population active (milliers)	2 675
Densité au km ² de superficie terrestre	17.4	Population active occupée (milliers)	2 493
Accroissement naturel net (milliers, 2006)	10.8	Population active occupée (% du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 2006)	10.3	Agriculture, sylviculture et pêche	4.8
		Industrie et construction	25.9
		Services	69.3

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition du Parlement (nombre de sièges) :		Gouvernement, nombre de ministres :	
Parti centriste	51	Parti centriste	10
Parti social démocrate	45	Parti social démocrate	6
Coalition nationale (conservateurs)	50	Parti du peuple suédois	2
Alliance de gauche	17	Total	20
Ligue verte	15		
Parti du peuple suédois	9		
Ligue chrétienne	7		
Autres	6		
Total	200	Dernières élections générales : 18 mars 2007	

LA PRODUCTION ET LE SECTEUR PUBLIC

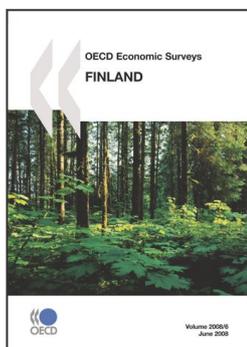
Produit intérieur brut (milliards EUR)	178.5	Consommation publique (% du PIB)	21.2
PIB par habitant (en EUR)	33 746		
Formation brute de capital fixe :		État (% du PIB) :	
% du PIB	20.3	Dépenses courantes et dépenses en capital	47.5
Par habitant (en EUR)	6 864	Recettes courantes	52.5

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	44.8	Importations de biens et services (% du PIB)	40.1
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Métallurgie, machines et transport	36.1	Biens intermédiaires	38.7
Équipement électrique et optique	23.0	Biens de consommation	24.0
Bois, pâte à papier et papier	19.8	Biens d'équipement	23.5
Autres biens	21.1	Énergie	13.8

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2007	0.7305
		Avril 2008	0.6351



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Finland 2008

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2008-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Mise en place de politiques fiscales permettant de consolider le modèle nordique », dans *OECD Economic Surveys: Finland 2008*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2008-5-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.