



# Les réformes fiscales en Italie

Paola Veroni

► **To cite this version:**

| Paola Veroni. Les réformes fiscales en Italie. 2003. hal-00972842

**HAL Id: hal-00972842**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972842>**

Submitted on 22 May 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

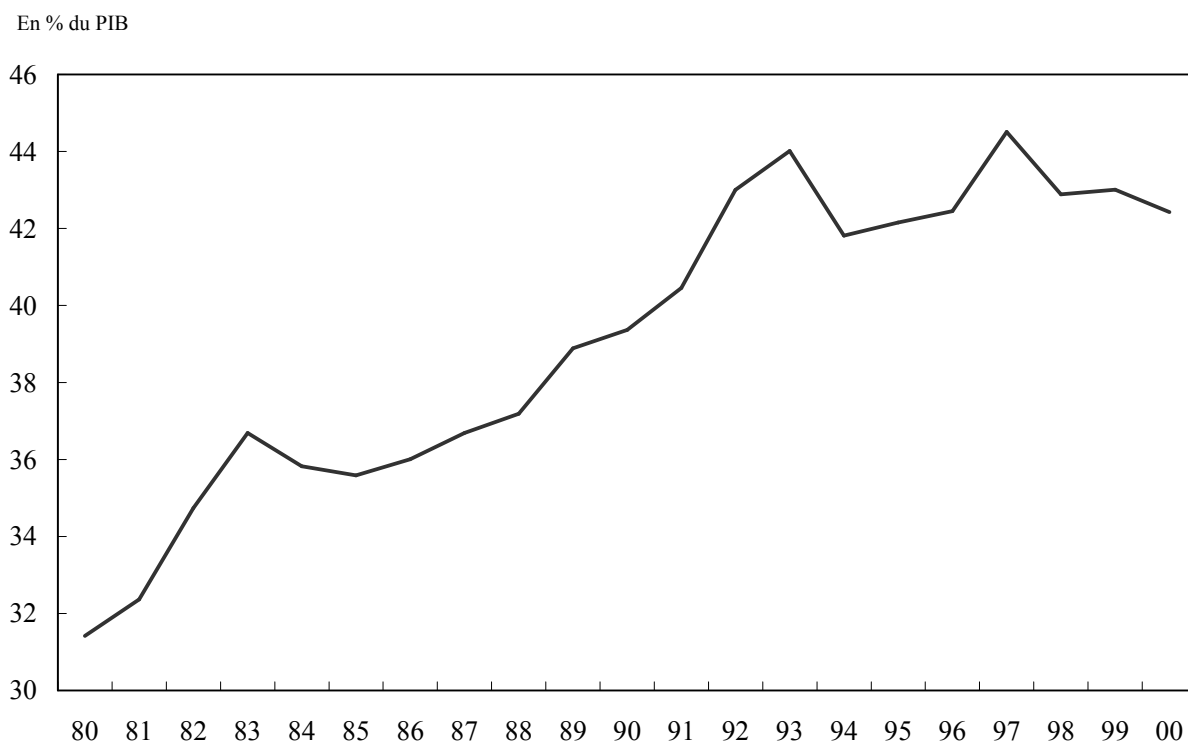
# Chapitre 3. 4 : Les réformes fiscales en Italie

*Paola Veroni*

*Après avoir atteint l'objectif de stabilisation de la dette et celui de participation à la monnaie unique, les différents gouvernements italiens ont pu s'orienter vers une réduction progressive de la pression fiscale. D'abord la fiscalité d'entreprise a été réformée par une baisse du taux d'imposition des bénéficiaires et par une plus forte neutralité de l'impôt selon le type de financement des entreprises, cette dernière orientation ayant toutefois été remise en cause par le gouvernement Berlusconi. La politique fiscale s'est ensuite orientée plus graduellement vers la réduction des prélèvements sur le revenu des ménages, d'abord par une baisse des taux de l'impôt sur le revenu, puis par une refonte du barème rendu moins progressif, cette dernière réforme n'ayant encore été que partiellement appliquée. Le système de protection sociale a été réformé par une transformation du système public des retraites d'un dispositif à prestations définies à un dispositif à cotisations définies, sans modification du taux de cotisation. La réforme de la Constitution vers une plus forte décentralisation a doté les régions de fonctions accrues, et imposé un fédéralisme fiscal, qui substitue aux transferts de l'Etat des recettes propres aux régions, la solidarité nationale n'étant que partiellement assurée par un fonds de péréquation entre les régions.*

En 2001 le taux de prélèvement obligatoire (42,3 %) se situe au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (40,8 %). Au début de la décennie 1990, les gouvernements issus de la recombinaison des forces politiques, ont hérité d'un taux de prélèvement obligatoire (TPO) très élevé, dépassant le seuil de 40 % en 1992. Durant la période 1975-1983, la croissance automatique de la base imposable avec l'inflation avait engendré une forte hausse du prélèvement. A partir de 1989, les tranches du barème sont indexées sur l'inflation, et ce sont des mesures discrétionnaires qui poussent le TPO italien au-dessus de la moyenne de l'Union en 1993, avec une hausse de 5,3 points. Cette hausse est rendue indispensable par le cumul des déficits et la hausse de la dette tout au long des années 1970 et 1980 et le retard de l'assainissement budgétaire. Celui-ci se fait plus par hausse des recettes que par baisse des dépenses. Deux pics « historiques » du taux de prélèvement en 1993 (44 %) et 1997 (44,5 %) marquent l'engagement à la participation à l'Union monétaire. Le gouvernement de Centre-gauche, qui atteint le double objectif de stabilisation de la dette et de la participation à la monnaie unique au prix d'une hausse de la fiscalité, peut ensuite engager un relâchement de la pression fiscale.

**Graphique 1 : Taux de prélèvement obligatoire**



Source : ISTAT.

## I. Structure des prélèvements obligatoires

L'Italie se caractérise par un fort prélèvement sur les salaires, notamment par les cotisations sociales (38 % des prélèvements obligatoires en 1980 et 36,7 % en 1990). Malgré les efforts de réduction du coût du travail au cours de la décennie, leur part dans les recettes fiscales en 2000 (30 %) reste supérieure à celle de la moyenne de l'Union européenne (23,9 %). L'impôt sur les revenus des entreprises, qui a enregistré un pic au début de la décennie 1990, retrouve en 2000 (5,5 %) sa part dans le prélèvement de 1980 (5,3 %), soit un poids plus faible que dans la moyenne des pays de l'Union (8,3 %). La part de l'impôt sur le revenu des ménages continue de progresser depuis 1980 (19,2 %), mais reste encore en 2000 (23,8 %) en dessous de la moyenne européenne (40,7 %). L'Italie, caractérisée encore en 1990 par une faible part des recettes des collectivités locales (5,5 %), décentralise 10,7 % de son prélèvement en 2000, grâce à la hausse de l'imposition des entreprises par l'IRAP (5,4 % des recettes fiscales en 2000).

**Tableau1 : Evolution de la structure du prélèvement**

Prélèvement obligatoire	en % du PIB				en % des prélèvements			
	1980	1992	1995	2000	1980	1992	1995	2000
<i>Total</i>	31,4	42,7	42,2	42,4	100	100	100	100
Impôts directs <i>dont</i> :	9,7	14,6	14,7	14,5	30,8	34,0	35,0	34,1
– IS (IRPEG, DIT, ILOR, ICIAP)	1,7	2,2	2,2	2,3	5,5	5,1	5,1	5,3
– IRPP (IRPEF)	6,0	9,0	9,0	10,1	19,2	20,8	21,4	23,8
Impôts indirects <i>dont</i> :	8,8	11,3	12,1	15,1	28,0	26,2	28,7	35,6
– TVA	4,5	5,1	5,2	6,3	14,3	11,9	12,3	14,9
– IRAP	—	—	—	2,3	—	—	—	5,4
Impôts en capital <i>dont</i> :	0,1	2,0	0,6	0,1	0,3	4,6	1,4	0,2
– Impôt sur le patrimoine net d'entreprise	—	—	0,5	—	—	—	1,2	—
Cotisations sociales	11,9	15,1	14,8	12,7	38,0	35,1	35,0	30,0

Source : ISTAT.

## II. Principales mesures fiscales de 1992 à 2002

Les gouvernements de « techniciens » (cabinet Amato 1993, Ciampi 1994, Dini 1995) sortant de la recomposition des forces politiques après l'opération « mains propres » ont opéré une gestion d'urgence de la consolidation budgétaire sans stratégie déterminée. Elle s'est traduite par une multiplication de mesures : révision des tranches et des déductions de l'impôt sur le revenu, augmentation des cotisations sociales, hausse des taux de la TVA, introduction de l'ICI (impôt municipal sur les entreprises) et de l'impôt sur le patrimoine net d'entreprise. Par contre, l'absence de clivage politique a permis aux gouvernements Amato et Dini de procéder à une réforme radicale du système de retraites par répartition, modifiant d'abord le calcul de la prestation et transformant ensuite le système à prestations définies en un schéma à cotisations définies.

Les gouvernements du Centre-gauche (Prodi de 1996 à 1999, D'Alema 2000 et Amato 2001) ont d'abord appelé les entreprises et les ménages à contribuer à la stabilisation budgétaire en 1997, les premiers par l'eurotaxe (restituée à la hauteur de 60 % en 1998), les deuxièmes, par une taxe sur les fonds d'indemnités de fin de carrière. S'est ouverte ensuite une période d'importantes réformes : la fiscalité d'entreprise est modifiée par la suppression de plusieurs impôts et l'introduction de la DIT (*Dual Income Tax*), un mécanisme d'imposition des bénéficiaires à deux taux différents et de l'IRAP, un impôt régional sur la valeur ajoutée nette d'entreprise. Les cotisations maladie ont été supprimées et une baisse progressive des cotisations employeurs s'est engagée. La réforme du système de retraites, engagée par le cabinet Dini en 1995, a été poursuivie. L'IRPP a été réformé : le nombre de tranches a été réduit de 7 à 5, les taux ont été baissés, le seuil d'exemption et le crédit d'impôt pour enfants à charge ont été progressivement augmentés. Les revenus de l'épargne (intérêts et plus-values), soustraits à l'IRPP, ont été soumis à une retenue à la source à un taux proportionnel.

La campagne électorale, qui s'est conclue en mai 2001 par l'élection du deuxième cabinet Berlusconi, a été centrée sur des projets de baisse du prélèvement par une réforme radicale de l'IS et de l'IRPP. Le nouveau gouvernement de droite a remis entièrement en cause la réforme du Centre-

gauche, réintroduisant la loi Tremonti-bis, réédition des mesures d'incitation à l'investissement déjà en vigueur de la mi-1994 à la mi-1996. Elle assurerait la transition vers une réforme complète de la fiscalité, qui envisage, la suppression de la DIT et de l'IRAP et la baisse du taux de l'IS à 33 %. Une réforme radicale de l'IRPP est annoncée, mettant en place un barème à deux tranches avec un taux supérieur à 33 %, couplé avec un impôt négatif.

### III. Les réformes de la fiscalité des entreprises

Après une importante réforme au début des années 1970, l'Italie suit un parcours inverse à celui de la majorité des pays européens, qui réalisent d'importantes baisses du taux de l'imposition sur les sociétés financées par l'élargissement de la base imposable. De 1980 à 1997 le taux légal est réduit de 10 points dans la moyenne des pays européens, tandis qu'en Italie il augmente de 17 points. Le taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés passe de 36,25 % à 53,2 %. En 1993 un impôt sur le patrimoine net d'entreprise a été introduit, d'abord temporairement, puis de façon définitive. En 1995, la loi Tremonti rend déductible de l'IS les dépenses d'investissements en biens d'équipement, mais il ne s'agit que d'une mesure conjoncturelle. Ce n'est qu'en 1996 que le gouvernement de Centre-gauche introduit une réforme plus structurelle. En 1998, année de son entrée en vigueur, le différentiel entre le taux italien et le taux moyen européen est devenu inférieur à 6 points.

#### 1. La réforme de 1998

La réforme, introduite par un gouvernement de Centre-gauche, touche aux principaux aspects du système de prélèvement, mais les innovations les plus importantes concernent les revenus d'entreprises et les revenus du capital. Sous contrainte du maintien du niveau des recettes, la réforme se donnait quatre objectifs principaux :

- 1) Simplification de la relation entre le contribuable et le système fiscal ;
- 2) Décentralisation par un transfert de la responsabilité des dépenses et des recettes aux administrations locales ;
- 3) Baisse du taux légal et élargissement de la base imposable ;
- 4) Neutralité de l'imposition.

Elle se veut une réforme d'ensemble cohérente, concernant aussi le système de recouvrement des impôts et la lutte contre la fraude fiscale.

#### L'introduction de l'IRAP

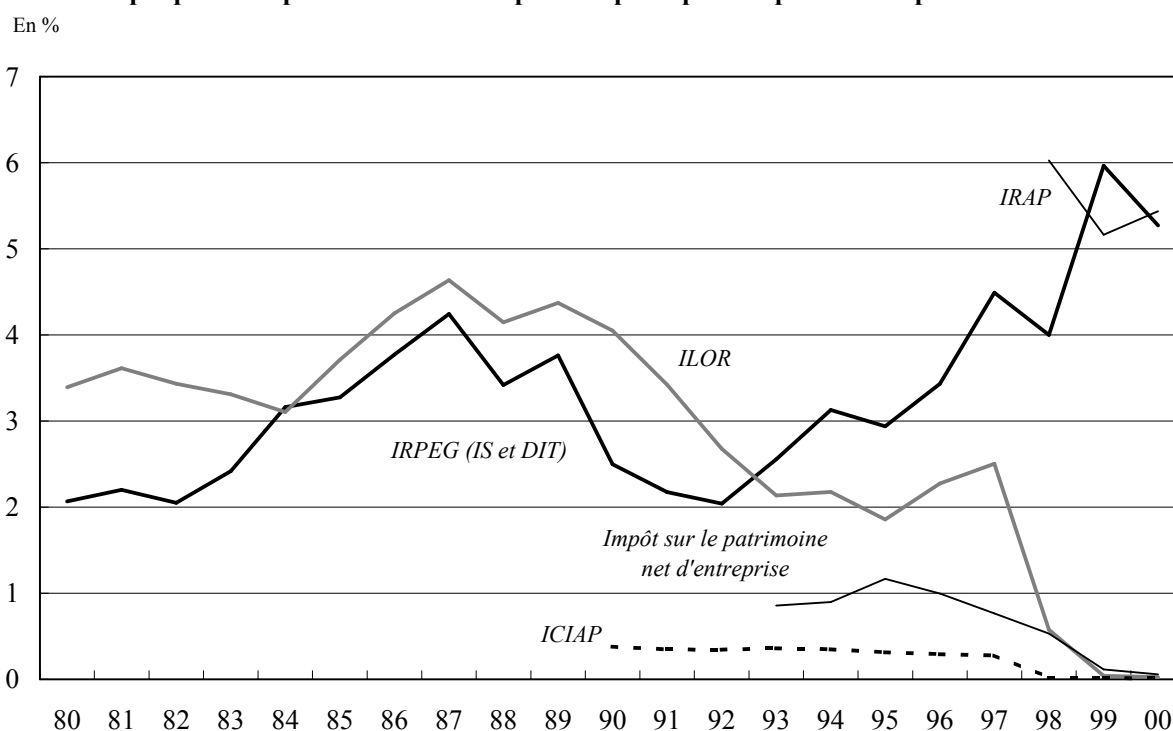
Le paysage fiscal d'avant la réforme comportait, outre l'IS à 37 %, une multiplicité d'impôts sur les entreprises, levés à tous les niveaux administratifs :

- Taxe sur l'enregistrement à la TVA ;
- ILOR, impôt local sur le bénéfice d'entreprise (de 16,2 %) ;
- ICIAP, impôt municipal sur les entreprises ;

- Impôt sur le patrimoine net des entreprises (0,75 % du capital, soit un prélèvement sur les profits entre 5 et 10 %) ;
- Cotisation au système de santé assise sur les rémunérations des salariés, payée par les salariés (1 %) et l'employeur (11,46 %).

L'objectif de simplification a été atteint par la substitution à ces impôts d'un impôt unique, l'IRAP (impôt régional sur l'activité productive) plus facile à établir et plus difficile à frauder. Une base imposable plus large (la valeur ajoutée) permet un taux bas (4,25 %), réduisant ainsi l'incitation à la fraude. Son introduction répond aussi à un objectif de neutralité par rapport aux facteurs de production, car tous (y compris le capital) sont imposés au même taux. La réforme de 1998 a atteint son objectif de baisser le taux d'imposition des bénéfices à recettes constantes (tableau 2). Avec la substitution de l'IRAP à l'ILOR le taux d'imposition des profits s'est réduit de 53,2 à 41,25 %.

**Graphique 2 : Impôt sur les sociétés : part des principaux impôts dans le prélèvement total**



Source : ISTAT.

L'IRAP, dont les recettes permettent de financer 40 % des dépenses courantes des régions, permet d'abandonner partiellement les transferts de l'administration centrale en faveur de l'autonomie fiscale. L'affectation de 90 % de ces recettes au financement du système de santé complète la réforme de 1992, qui avait attribué une gestion autonome de la santé aux administrations locales. Le renforcement progressif de l'autonomie permettra aux régions d'augmenter le taux de l'IRAP (à ce jour d'un point au maximum) en plus du taux actuel fixé par l'Etat et de le moduler selon les secteurs.

**Tableau 2 : Réforme de 1998**

Impôts supprimés	Perte de recettes <i>Milliards de lires</i> <i>(points de PIB 1998)</i>	Impôts introduits et modifiés	Recettes induites <i>Milliards de lires</i> <i>(points de PIB 1998)</i>
Cotisations maladie	41 300 (2,0)	Elargissement de la base imposable de l'IRPP (suppression cotisations)*	5 200 (0,3)
Impôt sur le patrimoine net	7 000 (0,3)	Elargissement de la base imposable de l'IS (suppression cotisations)	5 500 (0,3)
ILOR	19 000 (0,9)	IRAP	52 300 (2,5)
ICIAP + enregistrement TVA	3 300 (0,2)	<i>Modification IRPP*</i>	7 600 (0,4)
Total	70 600 (3,4)	Total	70 600 (3,4)

\*La redéfinition de la structure de l'IRPP a contribué à maintenir inchangé le taux moyen d'imposition sur le revenu.

Source : Banque d'Italie.

## La réforme de l'IS

Une modification majeure est intervenue dans l'imposition des bénéfices, avec l'introduction de la *Dual Income Tax* (DIT), qui substitue au taux unique de 37 % de l'IS deux taux d'imposition :

- Un taux allégé ( $\tau_b = 19\%$ , correspondant à celui appliqué à la tranche inférieure de l'IRPP) est appliqué à la rentabilité « ordinaire » du capital investi. Celle-ci se calcule en appliquant un taux d'intérêt calculé sur la base du taux des obligations publiques et privées (actuellement  $i_c = 7\%$ ) au patrimoine net. La définition du patrimoine net pour le calcul de la rentabilité « ordinaire » est restreinte au patrimoine généré, à partir de 1996, par réinvestissement des profits ou par nouvelles émissions.
- Un taux plus élevé ( $\tau_b = 37\%$ , égal au taux de l'IS dans l'ancien système) est appliqué aux bénéfices supplémentaires.

Le taux moyen de l'impôt dépend du poids relatif des deux composantes des profits. La DIT introduit ainsi un prélèvement progressif sur le revenu d'entreprise basé sur le taux de rentabilité du capital utilisé. Le système est proche des systèmes scandinaves de DIT. L'idée d'imposer les revenus du capital à un taux proportionnel et inférieur à celui appliqué au revenu du travail, ainsi que le partage des bénéfices en deux composantes, est commune aux deux systèmes. Mais en Italie la DIT a été étendue aux sociétés de capital et non pas uniquement aux sociétés de personnes. La réforme italienne ressemble donc plus à l'*Allowance for Corporate Equity* (ACE) proposée au Royaume-Uni, à cette différence que dans le régime italien les profits « ordinaires » ne sont pas totalement exemptés d'imposition.

Cette réforme a été guidée par des considérations d'efficacité : réduire le taux marginal sur les bénéfices et répondre à la concurrence fiscale par la baisse du taux moyen, trop élevé par rapport aux niveaux européens. Lors de son introduction la DIT comportait un taux minimal d'imposition moyenne de 27 %. Ce taux était atteint pour une part de bénéfice de référence égale ou supérieure à

55,5 % de la totalité des bénéfices. Quand la part des bénéfices de référence passait de 0 à 55,5 %, le taux moyen d'imposition décroissait de 37 à 27 %.

Compte tenu des réductions du taux légal dans plusieurs pays européens en 2000 et 2001 plusieurs innovations furent introduites, qui accentuent la baisse d'imposition associée à la DIT :

- Suppression du plancher d'imposition moyenne de 27 %. Le taux moyen peut être de 19 % si tout le capital est nouveau.
- Introduction de la Super DIT permettant aux sociétés de personnes de calculer la rentabilité « ordinaire » sur l'intégralité du capital ; pour les sociétés de capital un multiplicateur (+ 20 % en 2000 et + 40 % en 2001) est appliqué au nouveau capital permettant ainsi de calculer la rentabilité « ordinaire » sur une partie du capital ancien.
- Introduction de la loi Visco pour les années 1999, 2000 et 2001, permettant qu'une partie additionnelle du revenu net déclaré soit soumise au taux de 19 % : l'investissement en biens d'équipement neufs, les bénéfices destinés aux réserves et les apports en espèces.
- La loi de finances pour 2001 a accéléré la réforme de l'impôt sur les bénéfices résiduels par la baisse d'un point (de 37 à 36 %) du taux ordinaire, qui aurait dû se poursuivre pour atteindre 35 % en 2003. Le taux d'imposition de la DIT est aujourd'hui de 32,5 % en moyenne, mais il diminuera jusqu'à 25 %, lorsqu'un montant plus important des bénéfices sera assujéti au taux de 19 %.
- La loi de finances pour 2000 a aussi introduit des déductions fiscales dans les zones défavorisées, notamment le Mezzogiorno (crédit d'impôt de 15 % à 60 % pour les nouveaux investissements et de 100 % pour la création d'entreprise) pour la période 2001-2006.

### Résultat de la réforme de l'IS

Le taux d'imposition total (comprenant l'IRAP) varie de 23,25 % (un des plus bas d'Europe), pour les entreprises bénéficiant entièrement de la DIT à un maximum de 40,25 %, le plus élevé en Europe. Certains documents indiquent un taux maximal de l'impôt sur les bénéfices plus élevé (50 %), qu'ils calculent en y imputant entièrement le poids apparent de l'IRAP (13 %). Cet impôt étant assis sur toutes les autres composantes de la valeur ajoutée pèserait aussi sur les bénéfices. Ce calcul ne correspond cependant pas au taux légal et n'est donc pas approprié pour les comparaisons internationales.



## Effets sur les choix financiers et réels

Dans l'ancien système l'imposition des bénéfices  $T_1$  résultait de la somme du taux de l'impôt sur les revenus d'entreprise (IS, 37 %) et du taux de l'impôt local sur le revenu (ILOR, 16,2 %). La base imposable était constituée des bénéfices fiscaux : le revenu,  $F(K)$ , net de la charge d'intérêt ( $iB$ ) et des amortissements ( $\alpha A$ ).

$$T_1 = \tau_1[F(K) - \alpha A - iB] + \tau_k[E].$$

L'impôt sur le patrimoine net ( $E$ ) ( $\tau_k=0,75$  %) avait pour base le capital accumulé  $dE_1/dt$ , généré par les profits réinvestis ( $F(K) - iB - \alpha A$ ) net des dividendes ( $D$ ) et de l'impôt sur les bénéfices ( $T_1$ ).

$$dE_1/dt = F(K) - iB - \alpha A - D - T_1$$

A partir de 1995 les émissions de nouvelles actions ont été exclues de cette base imposable, introduisant ainsi un biais au détriment du financement par réinvestissement des profits.

Après la réforme l'impôt est le résultat de trois éléments.

$$T_2 = \tau_1[F(K) - \alpha A] + \tau_b[i_e E] + \tau_h[F(K) - \alpha A - iB - i_e E] \text{ où } \tau_1=4,25\%; \tau_b=19\% \text{ et } \tau_h=36\%$$

Dans la base imposable de l'IRAP, qui remplace l'ILOR et l'impôt sur le patrimoine net, la charge d'intérêts n'est pas déductible, donc  $\tau_1$  s'applique à  $[F(K) - \alpha A]$ . Après la réforme le taux de l'IS est différencié :  $\tau_b=19\%$  s'applique à la part des bénéfices correspondant à une rentabilité « ordinaire » du capital, calculée comme la somme des augmentations de capital,  $E$ , (par apport des actionnaires ou profits réinvestis) depuis 1996, multipliée par un taux  $i_e=7$  %. Le taux « normal » de l'IS  $\tau_h=36\%$  s'applique aux bénéfices résiduels  $[F(K) - \alpha A - iB - i_e E]$ .

Après la réforme le patrimoine net est généré par les bénéfices réinvestis nets des dividendes, de l'impôt sur le bénéfice et par les émissions de nouvelles actions ( $Q$ ).

$$dE_2/dt = F(K) - iB - \alpha A - D - T_1 + Q$$

Avant la réforme le taux marginal d'impôt était très différencié : le choix du financement par la dette (dont le coût marginal de 5 %) était favorisé par la déduction des intérêts. Cet avantage était d'autant plus élevé que le taux légal sur les bénéfices était de 53,2 %. Le coût du capital financé par dette était inférieur au taux d'intérêt de marché impliquant un taux marginal négatif. Le réinvestissement des bénéfices (coût marginal de 12,3 %) était pénalisé par rapport aux émissions nouvelles (coût marginal de 10,7 %), parce que soumis à l'impôt sur le patrimoine net, qui exemptait ces dernières. Avec un faible taux d'imposition personnel sur les revenus d'intérêt (12,5 %) l'imposition plus favorable des plus-values et des dividendes n'arrivait pas à compenser l'effet total des deux prélèvements.

La réforme n'a pas entièrement supprimé l'avantage fiscal de l'endettement, mais elle l'a réduit par rapport au financement par émission d'actions. L'imposition du revenu personnel ne contrebalance pas cet écart car le même taux est appliqué aux intérêts, aux dividendes et aux plus-values (12,5 %). La réintroduction de la charge de la dette dans la base imposable de l'IRAP rend ce dernier neutre par rapport au choix de financement (le coût marginal du financement par la dette passe à 5,4 % et le coût marginal du financement par fonds propres baisse à 8,5 %). L'introduction de la DIT et la suppression de l'ILOR permettent une réduction additionnelle du coût du financement par fonds propres (6,4 %). Par contre la déduction fiscale des charges d'intérêt assurée par l'imposition des bénéfices résiduels ( $\tau_h i$ ) fournit toujours un avantage par rapport à la déduction pouvant être obtenue grâce au dualisme de la DIT à un financement par action ( $(\tau_h - \tau_b) i_e$ ). L'introduction des émissions d'actions dans le patrimoine net d'entreprise supprime la discrimination entre réinvestissement des profits et émissions.

L'IRAP pèse également sur les deux facteurs, capital et travail, mais son introduction n'est pas neutre. Le coût du capital est plus élevé dans le nouveau système à cause de l'absence de déduction des charges d'intérêt de la base imposable de l'IRAP. L'effet total sur le coût du capital est toutefois contrebalancé par la plus faible imposition du capital réinvesti introduite par la DIT.

Les distorsions du système d'imposition ont été réduites, sans diminution des recettes fiscales. L'impossibilité de déduire l'IRAP payé de la base imposable de l'IR et de l'IS a soulevé des fortes critiques. Toutefois, les recettes de l'IRAP se sont révélées inférieures aux anticipations des autorités. Cette mesure a eu pour effet de pénaliser les entreprises à basse rentabilité et fortement endettées. L'introduction de la DIT favorise les jeunes entreprises au détriment des sociétés à forte capitalisation.

## 2. La réforme de 2001

Le nouveau gouvernement de droite a remis entièrement en cause la réforme du Centre-gauche. Il introduit une loi Tremonti-bis, réédition des mesures d'incitation à l'investissement déjà en vigueur de la mi-1994 à la mi-1996. La loi prévoit l'exclusion de la base de l'impôt sur les sociétés (IS) de 50 % du volume des investissements et des dépenses en formation (dans la limite de 20 % de la masse salariale), excédant la moyenne des 5 dernières années. Ces mesures concernent les investissements effectués en 2001 et en 2002.

- La DIT est suspendue pour toute décision d'augmentation du patrimoine prise après le 30 juin 2001. Le choix entre les deux mesures est possible pour les opérations décidées avant cette date. Le cumul est prévu pour les dépenses pour la formation et lorsque la base imposable soumise au taux de 19 % est inférieure à 10 % de la base imposable totale.
- La possibilité d'opter entre la Tremonti-bis et la Loi Visco pour toute opération d'investissement ou de mise en réserve des bénéfices, décidée avant le 30 juin 2001, est instaurée. Mais la nouvelle mesure se substitue à la loi Visco pour toute opération après cette date.
- Pour les déductions fiscales dans les zones défavorisées le choix entre les deux mesures reste permis pour les investissements effectués après l'entrée en vigueur de la loi Tremonti-bis.

La déduction accordée par la loi Tremonti-bis s'applique sur l'investissement indépendamment de la source de financement. La Tremonti-bis est uniquement une mesure de promotion de l'investissement, qui déconnecte le prélèvement de la structure du patrimoine, alors que la DIT réduit le prélèvement en fonction de l'augmentation du patrimoine et la loi Visco en fonction de l'utilisation de l'autofinancement pour les investissements. Donc l'objectif de neutralité fiscale par rapport aux formes de financement n'est plus poursuivi.

La loi Tremonti-bis crée une segmentation du prélèvement entre entreprises sur des bases purement accidentelles et aboutit à la coexistence de trois taux d'imposition : 0 % (Tremonti) 19 % (Visco), entre 19 % et 36 % (DIT). Elle ne répond pas à l'objectif de simplification du prélèvement ni à celui de la baisse structurelle du taux d'imposition engagé par la DIT. C'est une mesure conjoncturelle.

Pour son financement le gouvernement compte sur les économies réalisées par la suppression des déductions existantes et par la croissance engendrée par la plus forte demande de biens d'équipement.

**Tableau 3 : Effets des mesures d'incitation à l'investissement sur les recettes fiscales**

VARIATION DES RECETTES milliards de lires	2001	2002	2003	2001-2003
<i>Effets directs</i>				
Loi Tremonti-bis <i>dont</i> :	- 6 755	- 14 410		- 21 165
- pour investissement	- 6 115	- 13 060		- 19 175
- pour formation	- 640	- 1350		- 1 990
Suspension loi Visco	+ 2 800			+ 2 800
Suspension DIT ( <i>hypothèse d'option exercée par la moitié des ayants droit</i> )	+ 1 890	+ 1 890	+ 1 140	+ 4 920
<i>AUTRES MESURES MINEURES</i>	+ 8	+ 153	+ 83	+ 244
<i>EFFETS INDIRECTS</i>				
TVA				
- sur les investissements additionnels	+ 1 120	+ 2 390		+ 3 510
- sur la consommation engendrée	+ 930	+ 2 910	+ 2 910	+ 6 750
Recettes sur chiffre d'affaire additionnel	+ 3 435	+ 5 960	- 4 310	+ 5 085
<i>dont</i> :	+ 3 060	+ 5 310	- 3 840	+ 4 530
- IS et IRPP	+ 375	+ 650	- 470	+ 555
- IRAP				
<b>I. TOTAL</b>	+ 3 428	- 1 107	- 177	+ 2 144

Source : Ministère du Trésor.

La loi Tremonti-bis assurerait la transition vers une réforme complète de la fiscalité annoncée au cours de la campagne électorale, qui envisage, outre la suppression de la DIT et de la Loi Visco, la baisse du taux de l'IS à 33 % et l'élargissement de la base imposable pour inclure partiellement les dividendes et les plus-values des participations substantielles. La proposition de réforme introduit une limitation de la déductibilité des intérêts pour rééquilibrer la perte de neutralité du système. Mais la DIT fait que, dès 2002 en régime encore transitoire, le taux de prélèvement effectif de l'IS est de 32-33 % ; il serait descendu à 25 % à régime complet, lorsqu'une part de plus en plus importante des bénéfices aurait été assujettie au taux de 19 %. En tout cas toute baisse du taux en absence de DIT le rendrait supérieur au 19 % payé par les entreprises nées après 1996 ou par celles ayant beaucoup augmenté leur actif récemment. Une alternative aurait été d'accélérer la DIT et continuer ainsi autant la baisse du prélèvement que la désincitation à l'endettement. Mais les bénéficiaires de la DIT sont les entreprises fortement capitalisées et à forte capacité d'autofinancement. Ce profil n'est pas représentatif des PME familiales qui constituent une partie importante du tissu industriel italien et de l'électorat du Centre-droite. Néanmoins cette réforme enlève un élément d'automatisme à l'allègement de la fiscalité implicite dans le mécanisme de la DIT et remet à la discrétion des gouvernements toute baisse ultérieure.

Le programme électoral comprenait aussi l'abolition de l'IRAP, accusé de trop accentuer les prélèvements sur les bénéfices (33 % de DIT plus 5 % d'impact moyen de l'IRAP). Mais le coût de sa disparition (2,3 points de PIB en 2000), et le problème du financement des régions, ont réorienté le gouvernement vers une redéfinition graduelle de la base imposable. La dernière proposition se limitait à l'exclusion de la masse salariale de la base imposable. Une simulation effectuée sur les seules sociétés de capital estime la réduction d'impôt à 60 % (1,6 point de PIB).

## IV. Les cotisations sociales

Au cours de la décennie 1990 l'Italie a poursuivi une politique d'allègement des cotisations sociales, qui sont passés de 14,3 points de PIB en 1990 à 12,7 en 2000 (plus en ligne avec la moyenne de l'UE de 12 points de PIB). Une accélération est imprimée à partir de 1998 lorsque le Pacte social signé avec les partenaires sociaux engage le gouvernement à une baisse progressive des cotisations. Le taux légal de cotisation varie selon la taille de l'entreprise, le secteur d'activité et le statut du travailleur (ouvrier ou cadre). Le taux moyen effectif est inférieur, car l'Etat réduit le coût du travail dans les régions méridionales. Cette politique de dégrèvement différencié et de fiscalisation des charges sociales perd progressivement de l'importance, suite aux directives de l'UE.

**Tableau 4: Taux légal des cotisations sociales en 2001**

Salariés des grandes entreprises industrielles	Taux légal	
	ouvriers	cadres
<b><i>A la charge de l'employeur</i></b>	<b>33,8</b>	<b>31,66</b>
Retraite	23,81	23,81
Chômage	1,91	1,91
Fonds de garantie du TFR	0,20	0,20
Allocations familiales	2,48	2,48
Chômage partiel (Cassa Integrazione Guadagni)	2,80	2,80
Assurance maladie et maternité	2,68	0,46
<b><i>A la charge du salarié</i></b>	<b>9,19</b>	<b>9,19</b>
Retraite	8,89	8,89
CIG	0,30	0,30
<b>Total</b>	<b>43,07</b>	<b>40,85</b>
<b>Indépendants</b>		
Retraite	Entre 15,80 et 18,80 selon le secteur d'activité	
Assurance maladie et maternité	Forfaitaire 9,8 euros annuels	

Sources : Relation générale sur la situation économique du pays, Ministère du Trésor.

## 1. Incitations au travail pour les moins qualifiés, baisse du coût du travail, élargissement de l'assiette

Il existe plusieurs politiques de baisse des cotisations poursuivant des objectifs différents.

- En 1984 l'introduction du « contrat de formation » (un CDD de 12-24 mois ayant pour objectif la formation et l'insertion des jeunes âgés entre 16 et 32 ans) permettait une baisse des cotisations employeurs de 25 % financée par la fiscalité générale.
- L'Italie a opéré une substitution du financement d'une prestation universelle par le seul facteur travail à une contribution de la fiscalité générale, lors de la suppression des cotisations santé et de l'introduction de l'IRAP. Les recettes de cet impôt régional sur la valeur ajoutée sont destinées pour 90 % au financement des dépenses régionales de santé. La suppression des cotisations santé au taux de 11,46 % a été permise par l'imposition au taux de 4,25 % de toutes les composantes de la valeur ajoutée, capital et travail compris.

### Effet de l'introduction de l'IRAP sur le coût du travail

L'introduction de l'IRAP répond à l'objectif de neutralité par rapport aux facteurs de production. La réduction du coût du travail a été évaluée à 1 %.

Le coût unitaire du travail dans l'ancien système était  $w(1+cso+csa(1-\alpha))$  avec  $w$  = rémunération du salarié,  $csa$ =taux des cotisations maladie (11,46 %) à la charge de l'employeur,  $\alpha$ =part de la cotisation maladie soumise à réduction (le taux de cotisation était réduit à 6,76 % pour les entreprises manufacturières dans le Centre-Nord du pays et à 4,76 % dans le Sud),  $cso$ = taux des autres cotisations sociales.

Dans le régime IRAP, il vaut  $w(1+cso)(1+\tau_i)$  avec  $\tau_i=4,25\%$ .

La variation du coût du travail est  $w(\tau(1+cso) - csa(1-\alpha))$ . La réduction du taux légal de 11,46 à 4,25 % représente seulement en partie la variation du coût, qui est fonction des cotisations sociales à la charge de l'employeur et de  $\alpha$  et n'est donc pas homogène entre secteurs et régions bénéficiant de différents régimes de réduction.

- Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 ont mis en œuvre des clauses du Pacte social de 1998 baissant de 0,2 point les cotisations patronales pour l'indemnité de maternité (0,66 %) et supprimant les cotisations pour famille (0,8 %) et accidents du travail. Ceux-ci ont été mis à la charge de la fiscalité générale, notamment par les recettes engendrées par la lutte contre la fraude et, comme prévu par les accords de Kyoto, par la *carbon tax*. Mais cette dernière forme de financement n'a été appliquée qu'en 1999.
- Depuis 1990, les entreprises installées dans les zones moins développées du Sud de l'Italie bénéficient d'une exemption de cotisations, totale jusqu'en 1997 et partielle de 1998 à 2001. La loi de finances pour 1999 a rajouté, pour toute création d'emploi sur tout le territoire national, une exonération totale de cotisation, ainsi qu'un crédit d'impôt pour toute embauche par une PME. La loi de finances pour 2001 a modifié ce cadre introduisant un crédit d'impôt pour toute création d'emploi jusqu'en 2003 dans tout le pays, avec un crédit d'impôt additionnel pour le Sud. Néanmoins l'avantage relatif des régions méridionales a été réduit.
- La dernière mesure en faveur de la baisse du coût du travail a été proposée par le gouvernement Berlusconi. Elle consiste en une baisse de 3 à 5 points des cotisations retraite au système public pour toute embauche de jeune (participant au nouveau système public de retraite à cotisations définies). De cette baisse, 2 points seraient attribués aux fonds de pensions privés, pour en accélérer le développement. Le restant se traduirait en baisse du coût du travail pour l'entreprise. Cette baisse du coût du travail compenserait l'entreprise de la perte de l'indemnité de fin de carrière (une forme obligatoire de retraite professionnelle, financée et gérée par l'employeur avec une contrainte de rentabilité très faible), qui serait transférée aux fonds de pension privés.

**Tableau 5: Evolution de la structure des cotisations sociales**

	En % du PIB			En % du prélèvement		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
<b>Total</b>	<b>14,4</b>	<b>14,8</b>	<b>12,7</b>	<b>36,7</b>	<b>35,0</b>	<b>30,0</b>
Retraite	11,3	11,9	12,7	28,6	28,2	30,0
Santé	3,2	2,9	0,0	8,1	6,8	0,0
<b>A la charge de l'employeur</b>	10,7	10,4	9,0	27,1	24,6	21,2
Retraite	8,2	8,4	9,0	20,7	20,0	21,2
Santé	2,5	2,0	0	6,4	4,7	0
<b>A la charge du salarié</b>	2,5	2,5	2,4	6,3	5,9	5,7
Retraite	2,2	2,3	2,4	5,6	5,4	5,7
Santé	0,3	0,2	0	0,7	0,6	0
<b>Indépendants</b>	1,2	1,8	1,3	3,2	4,2	3,1
Retraite	0,9	1,2	1,3	2,2	2,7	3,1
Santé	0,4	0,6	0	1,0	1,4	0
<b>Non travailleurs**</b>	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,1
Retraite	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Santé	0,0	0,1	0	0,0	0,1	0
<b>Cotisations socialisées</b>	0,7	0,4	0,0	1,8	0,8	0,1
Retraite	0,6	0,4	0,0	1,4	0,8	0,1
Santé	0,2	0,0	0*	0,4	0,0	0*

\* La socialisation est faite à la charge de la fiscalité régionale.

\*\* Ce groupe comprend le clergé, les femmes au foyer et les individus inactifs cotisant sur une base volontaire.

Source : INPS.

## 2. Les cotisations retraite

Depuis le début des années 1990 le système de protection sociale a été l'objet de trois réformes radicales : en 1992 la réforme Amato, en 1993 la loi d'encadrement de l'assurance complémentaire retraite, en 1995 la réforme Dini et en 1997 la réforme Prodi. Elles ont réformé un système qui attribuait des taux de rendement complètement déconnectés de l'évolution des variables déterminant sa soutenabilité macroéconomique. Le traitement des individus était inégal selon leur profession et leur parcours de carrière, en raison de la diversité des règles entre secteur et du principe « à dernier salaire identique, pension identique » indépendamment de l'effort contributif. Les titulaires de pensions d'ancienneté (un dispositif permettant un départ à taux plein avec 37 ans de cotisations sans condition d'âge ou à 57 ans avec 35 ans de cotisations) bénéficiaient, compte tenu de leur jeunesse, d'un taux de rendement plus élevé. Les taux de cotisations effectifs étant déjà très élevés (8,9 % pour les employés et de 23,8 % pour les employeurs dans le secteur privé), une réduction des dépenses s'imposait. Le grave déséquilibre financier se voit dans l'écart entre le taux de cotisation effectif et le taux de cotisation d'équilibre : en 1997, après les deux réformes de 1992 et de 1995 ils étaient encore 32,7 % contre 41 % respectivement.

- La réforme Dini a introduit des changements fondamentaux dans la structure des prestations par la transformation du système de Sécurité sociale en un dispositif à cotisations définies et par l'unification des conditions d'acquisition des droits. Le dispositif continue à fonctionner selon le financement des prestations courantes par les cotisations versées dans l'année. Mais il introduit un principe de capitalisation virtuelle par la création d'un compte individuel pour chaque assuré, financé par un quota

fixe du salaire, le taux de cotisation d'équilibre (33 % pour les salariés, 20 % pour les indépendants, 10 % pour les autres), utilisé pour calculer la prestation. Ainsi la valeur actualisée des pensions perçues au cours de la période de retraite est égale au capital virtuel des cotisations accumulées durant la vie active. La réforme a fait le choix crucial de stabiliser le taux de cotisation et réduire le taux de remplacement au lieu de choisir un taux de remplacement et d'en déduire un taux de cotisations (qui aurait dû augmenter avec la date de naissance de l'assuré). Ce nouveau système, s'appliquant uniquement aux travailleurs avec moins de 18 ans de cotisation en 1995, leur fera recevoir des retraites plus faibles que celles qu'ils assurent à leurs parents. Le taux de remplacement passe de 88 % pour les adhérents à l'ancien système à 64 % pour les nouveaux assurés.

- La possibilité d'augmenter la prestation par l'adhésion aux plans professionnels, qui demeure facultative, est difficilement envisageable. En effet avec un taux de cotisations effectif au système par répartition de 32,7 % et un de 7,4 % pour l'indemnité de fin de carrière (TFR), le taux de cotisations obligatoire de 40 % est déjà une charge trop importante sur les salariés et les employeurs. Et cela malgré le fait que le taux de rendement assuré par le système par répartition (de l'ordre de 1,5 % en terme réel compte tenu de la faiblesse de la croissance anticipée pour les prochaines 40 années) soit inférieur à celui que l'on pourrait obtenir sur les marchés financiers. Le transfert de l'indemnité de fin de carrière aux fonds de pension privés est donc indispensable, bien qu'insuffisante pour financer le deuxième pilier sans augmenter le taux de cotisation obligatoire.
- Le premier pas vers le développement du deuxième pilier est la loi de 1993 établissant le processus de constitution des fonds de pension et permettant de verser la cotisation annuelle de TFR aux fonds de pension. Lorsque la négociation collective le prévoit, les assurés peuvent convertir une part du paiement annuel du TFR dans les fonds de pension, alors que les nouveaux assurés doivent placer entièrement le quota annuel de TFR dans les fonds de pension.
- La loi 2000 introduit deux nouvelles formes d'épargne retraite : la participation sur base individuelle (outre celle déjà prévue depuis 1993 sur base collective aux fonds négociés ou fermés, créés par des accords de branche) aux fonds non négociés (ou fonds ouverts) et les formes individuelles réalisées par des contrats d'assurance-vie à des fins de prévoyance. Elle prévoit le plein transfert des droits et intensifie l'harmonisation avec le système d'imposition de l'épargne financière. Elle a aussi rendu fiscalement moins rentable la liquidation anticipée de l'indemnité de fin de carrière, une fois qu'elle a été transférée aux fonds. Avec cette moindre liquidité du TFR l'objectif de couverture du risque vieillesse a primé sur celui de protection du risque chômage ou santé.

Cependant aujourd'hui la cotisation moyenne aux fonds négociés est de 4,66 % (2,26 % si l'on exclut le quota versé pour le TFR), bien inférieure à la contribution maximale admise en déduction fiscale. Il s'agit d'une cotisation insuffisante, permettant de couvrir moins que la moitié des pertes de couverture du premier pilier engendrées par la réforme de 1995.

Jusqu'ici les gouvernements ont choisi l'option plus conservatrice du maintien du même taux de cotisation et de l'allocation de la nouvelle épargne ou de la réorientation du TFR aux fonds de pension. Cette option a reçu le soutien des employeurs en échange d'une réduction du coût du travail (baisse des cotisations ou modération salariale). Des propositions plus innovatrices suggèrent de laisser le choix aux nouveaux actifs de réduire leur cotisation au régime par répartition, qu'ils devraient placer dans des fonds par capitalisation. Durant la période transitoire, la perte de revenu du régime par

répartition serait compensée par une hausse de la fiscalité, ce qui provoquerait un transfert des générations nées avant 1980 vers celles nées ensuite. Une autre proposition plus radicale suggère la transformation progressive du système actuel en système public préfinancé par capitalisation, ceci par une forte cotisation additionnelle temporaire, qui permettrait d'accumuler des actifs importants. Cette proposition, qui suppose une rentabilité trop élevée, a été totalement écartée par le gouvernement.

- Le gouvernement D'Alema en 2000 avait proposé de rendre automatique pour tous les travailleurs l'attribution du total du TFR annuel aux fonds de pensions ; le patronat a réclamé en échange une réforme de la totalité du système de Sécurité sociale et une réduction du taux de cotisation obligatoire, tout en posant un veto sur l'automatisme du transfert.

- Face à ce blocage, le gouvernement Berlusconi utilise le levier des réductions d'impôt et de cotisation pour rendre acceptable le transfert du TFR au deuxième pilier. La dévolution du TFR futur (aux fonds négociés en cas de silence du travailleur) est ainsi encouragée par une baisse des cotisations employeur de 3 à 5 points pour les nouveaux assurés, tout en assurant le maintien du niveau de leur prestation retraite. De cette baisse 2 points seulement seraient dévolus aux fonds de pension et les points restants bénéficieraient aux entreprises en tant que baisse du coût du travail. Au risque politique de faire accepter une baisse des prestations aux nouveaux assurés, le gouvernement a préféré le risque financier, car face à cette baisse du taux de cotisation effectif, le taux d'équilibre du système à cotisations définies reste inchangé à 33 %. La logique de la réforme Dini est renversée et une cause d'instabilité financière est introduite par rapport à l'équilibre tendanciel du système contributif. Cela implique un concours additionnel permanent de l'Etat au financement du système de retraite et en particulier de l'assurance complémentaire ; la fiscalité générale est appelée à financer un instrument en faveur des seuls actifs. Le gouvernement a choisi d'agir dans le cadre conservateur du maintien du système obligatoire à répartition partiellement réformé (cotisations définies pour les nouveaux assurés et prestations définies pour les autres) et d'un deuxième pilier financé uniquement par le TFR. Il a aussi renoncé à résoudre le problème des pensions d'ancienneté (et donc du départ précoce à la retraite) et de l'incompatibilité de certains instruments. Depuis 2001 existe une exonération de cotisation à la charge du travailleur et de l'employeur au cas où les travailleurs ayant rempli les critères de la retraite d'ancienneté, continueraient leur activité dans le cadre d'un CDD d'au moins deux ans, renouvelable plusieurs fois jusqu'à l'âge de la pension de vieillesse et renoncent temporairement à leur retraite. A ce jour l'inefficacité de cette mesure d'incitation au report de la pension d'ancienneté s'est traduite par son application à seulement 240 retraités. Le gouvernement la renforce en attribuant au travailleur au moins 50 % des cotisations épargnées par l'employeur. Il étend ces incitations aux pensions de vieillesse, voulant ainsi réduire l'incitation à choisir l'autre option, rendue possible en 2001, de cumuler retraite (de vieillesse et d'ancienneté contributive de 40 ans) et autres revenus et de continuer à cotiser. Alternative qui permet aussi aux retraités participant encore au système à prestations définies de pouvoir cumuler les cotisations additionnelles aux 40 ans et de bénéficier d'un supplément de retraite selon le calcul à cotisations définies. D'autre part le gouvernement annonce vaguement vouloir supprimer l'interdiction partielle de cumul (permis à la hauteur de 70 % de la pension) entre pension d'ancienneté (pour une période contributive inférieure aux 40 ans) et autres revenus du travail.



### **La fiscalité sur l'assurance complémentaire retraite**

De façon générale, le système italien applique le principe de double taxation du revenu du capital (cotisation exemptée, rendement taxé, prestation taxée, soit ETT) contrairement à la majorité des pays européens (cotisation exemptée, rendement exempté, prestation taxée, soit EET). Le TFR reçoit le même traitement fiscal que toute autre cotisation aux fonds de retraites privés, mais l'employeur peut bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu d'entreprise pour 3 points de parts de TFR versés aux fonds de pension. Les versements aux fonds de pension payent le même taux de cotisation social salariés que les salaires, alors que les employeurs payent une cotisation réduite égale à 10 %. Depuis 2000 le bénéfice fiscal sur le revenu du travail destiné à l'épargne a été augmenté. Les versements aux fonds sont entièrement déductibles du revenu d'entreprise et du revenu du travailleur à hauteur de 12 % du salaire brut (par rapport au 2 % admis précédemment), avec un plafond de 5 170 euros par an et de 2 fois le TFR versé pour les salariés. Jusqu'en 1999, l'épargne dans un fonds d'investissement ne procurait aucun avantage à l'entrée, mais ses revenus étaient imposés à un taux plus faible (12,5 %). A partir de 1999 les revenus de l'épargne au sein des fonds de pension, ainsi que les revenus de la revalorisation du TFR au sein des entreprises, sont imposés au taux de 11 %. Les prestations versées en rente sont entièrement soumises à l'IRPP, sauf pour la partie provenant de la revalorisation du fonds (déjà taxé à 11 %). La sortie en capital est séparée en deux composantes : la partie provenant du revenu du capital accumulé ou du rendement financier du TFR n'est pas imposée (tant que la sortie en capital ne dépasse le tiers du montant accumulé) ; le capital accumulé par cotisation est soumis à la même imposition séparée que le TFR. Les propositions récentes du gouvernement Berlusconi concernent la baisse de l'imposition du revenu de l'épargne auprès des fonds à 6 % en vue du passage à un système d'imposition de type EET.

## **3. Incitations à l'épargne salariale**

L'Italie n'a pas fait de l'épargne salariale une priorité. Il n'existe aucune autre forme d'épargne salariale obligatoire que l'indemnité de fin de carrière (TFR), qui jusqu'en 1993 était le seul instrument d'assurance vieillesse complémentaire. Il s'agit toutefois d'un instrument, qui fournit un capital versé à la retraite et le déblocage anticipé est prévu uniquement en cas d'événements spéciaux (achat immobilier, importants besoins familiaux). L'employeur verse chaque année 7,4 % du salaire brut (équivalant au treizième mois) et gère le fonds sans contrainte d'investissement excepté l'interdiction d'achat des actions de l'entreprise. La contrainte de rentabilité étant très faible (1,5 % plus 75 % du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation), le fonds constitue une source de financement à très bon marché pour l'entreprise. Depuis 2000, le TFR ne bénéficie plus d'avantages fiscaux par rapport aux autres formes d'épargne complémentaire pour la retraite. Les lois de 1993 et 2000 ont aussi réorienté le TFR à des fins de prévoyance en rendant plus difficile la mobilisation anticipée du TFR transféré aux fonds de pension.

L'actionnariat salarié s'est développé récemment avec le processus de privatisations. Plus de 50 % des employés des grandes entreprises privatisées en ont acquis les actions. Les actions distribuées gratuitement aux salariés dans le cadre d'augmentations de capital sont exemptées de l'impôt sur le revenu, mais à partir de 2000, cette exonération est maintenue à condition que la distribution profite à l'ensemble du personnel, que les titres soient conservés au moins 3 ans et pour un montant annuel inférieur à 1 550 euros.

## **4. La lutte contre la fraude**

Il y aurait en Italie selon les estimations officielles 3,5 millions de travailleurs (salariés et indépendants) non déclarés, soit 15,1 % de l'emploi. 14,4 % du PIB serait réalisé par l'économie souterraine. La réforme de 1998 avait introduit trois mesures principales : contrôles croisés dans les déclarations de l'IR, de l'IS, de la TVA et des cotisations sociales, qui sont aujourd'hui examinées simultanément, afin d'en vérifier la cohérence ; études sectorielles fixant un niveau standard de revenu à déclarer par les travailleurs indépendants ; mesures rajoutant à la logique de sanction une dimension

d'incitation à la déclaration des revenus. Ces mesures en couple avec la réforme fiscale, qui a introduit un élargissement de la base imposable, ont permis une hausse des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes et sur les bénéficiaires de 0,7 point de PIB en 2000.

Depuis 1996, les entreprises installées dans le Sud revenant dans la légalité bénéficiaient d'une régularisation graduelle des cotisations et de l'exclusion de sanction. Pour les périodes d'activité irrégulière, il fallait acquitter 25 % des cotisations sociales annuelles et la totalité de l'impôt fraudé. Pour le salarié la régularisation des charges fiscales sur le salaire était graduelle, mais tout contentieux sur les cotisations était suspendu.

La majorité actuelle a fortement renforcé la dimension incitative et elle a étendu ces mesures à tout le pays. L'objectif est de régulariser un quart des salariés irréguliers et un cinquième des revenus d'entreprise et des revenus du travail (2,7 % du PIB au total).

Les entreprises revenant dans la légalité bénéficient d'un taux réduit de l'IS (ou de l'IRPP) de 10 % la première année, 15 % la deuxième, 20 % la troisième, sous un plafond égal à 3 fois la masse salariale régularisée (gain attendu : 7 milliards d'euros). De même, le taux de cotisation employeur serait de 7 %, 9 % et 11 % au lieu de 23,8 % (gain attendu : 4,6 milliards d'euros). Le travailleur régularisé verrait son taux de IRPP réduit à 6 %, 10 % et 12 % (gain attendu : 3,7 milliards d'euros) et une totale exemption de cotisation. Il pourra choisir d'alimenter son compte retraite par des cotisations volontaires.

Les périodes de travail irrégulier ne seront pas sanctionnées, mais l'entreprise sera soumise à un impôt libérateur de 8 % des salaires non déclarés pour chaque année (gain attendu : 3,7 milliards d'euros). Pour le travailleur la dette envers l'Etat s'annule avec le paiement de 103 euros par année de travail irrégulier (gain attendu : 0,3 milliard d'euros). Le gouvernement espère une hausse des recettes de 0,3 à 0,5 point de PIB par an de 2001 à 2003, période pendant laquelle les mesures sont en vigueur.

Dans la même optique de mobilisation des ressources et de l'émergence de recettes fiscales futures le gouvernement Berlusconi a mis en place une mesure, « le bouclier fiscal » pour permettre la rentrée de capitaux exportés illégalement. L'incitation se fait par la suspension de toute sanction et par la soumission à un faible impôt libérateur (2,5 %) lors de la rentrée des capitaux sur le territoire italien et lors de la régularisation de l'activité jusqu'à mai 2002. Les bénéficiaires sont les personnes physiques et les sociétés en nom personnel.

## V. La fiscalité sur les personnes

L'IRPP (*IRPEF*) est le principal impôt du système italien. Sa part dans le PIB passe de 8,3 % à 10,1 % entre 1990 et 2000 (de 21,1 % à 23,8 % du prélèvement et de 58,7 % à 69,3 % des impôts directs). Sa hausse provient de mesures de révision des tranches et des crédits d'impôt entre 1990 et 1993. La suppression de l'indexation totale des tranches à l'inflation, introduite vers la fin des années 1980, y a contribué. En 1997 est introduite une impopulaire eurotaxe, principalement une taxe additionnelle progressive sur l'IRPP de 0,3 point de PIB, qui est restituée à la hauteur de 60 % (0,2 point de PIB) en 1998.

La structure productive italienne caractérisée par une forte composante d'indépendants, et la plus grande difficulté à évaluer les revenus de cette catégorie de contribuables *a de facto* concentré la

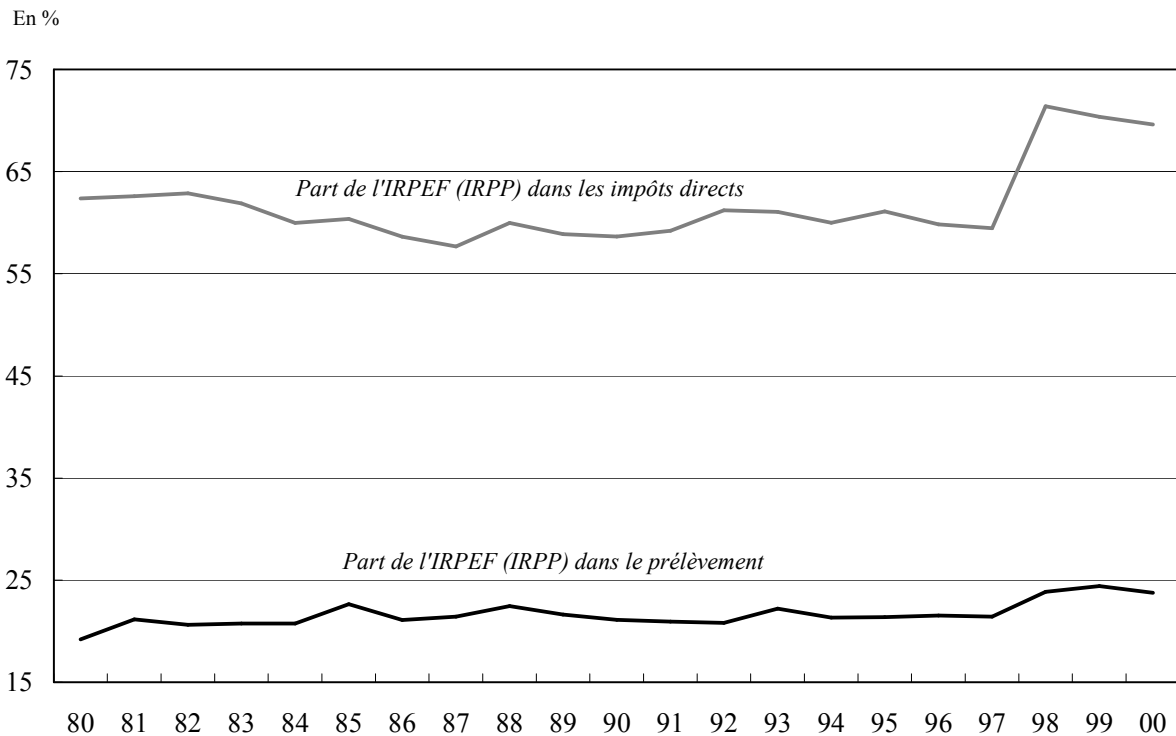
charge de l'IRPP sur les salariés. A cause de l'érosion et de la fraude, le taux d'imposition est assez élevé, pour une part de l'impôt dans le PIB en ligne avec les autres pays européens. C'est pour compenser l'évasion possible pour certaines catégories de contribuables qu'au début de la décennie 1990 le précédent système de déductions a été remplacé par un système plus articulé de crédits d'impôt liés aux différentes sources de revenu et à la composition familiale. L'orientation du législateur s'est déplacée du principe d'équité verticale à l'équité horizontale.

L'unité d'imposition de l'IRPP est l'individu, mais certains éléments tels que les crédits d'impôt sont fondés sur la famille nucléaire. Les membres du ménage sont à charge lorsque leur revenu annuel n'excède pas 2 840 euros. Les enfants sont à charge jusqu'à 18 ans (à 26 ans si étudiants). Les couples bi-actifs peuvent choisir à quel époux attribuer la charge de l'enfant afin de bénéficier du crédit d'impôt, qui est attribué sur la base du revenu individuel. Ils peuvent aussi partager la charge (selon la proportion souhaitée) et se répartir ainsi le crédit d'impôt. Le revenu imposable est obtenu par la somme des revenus du travail (salariés, indépendants, entreprises commerciales), des revenus de la propriété immobilière et des revenus du capital.

Le système comporte un ensemble de déductions et de crédits d'impôt, qui répondent à divers objectifs : crédit d'impôt standard pour le conjoint et les enfants à charge et crédit additionnel pour les salariés et les retraités ; déductions des cotisations sociales acquittées par l'employeur et le travailleur, du loyer ou la valeur locative de l'appartement ; crédit d'impôt à hauteur de 19 % pour les dépenses de santé et éducation, les prêts pour l'achat de la résidence principale et les primes d'assurance. L'incidence relative des crédits d'impôt standard diminue au fur et à mesure que l'impôt augmente. Le crédit d'impôt pour les salariés et les retraités comporte un montant fixe et un montant supplémentaire sous condition de ressources. Les crédits d'impôt pour membre de famille à charge sont accordés en fonction décroissante du revenu. Le crédit d'impôt trouve sa limite dans l'impôt minimum nul, car il n'existe pas d'impôt négatif.

Le système de redistribution est donc plus axé sur la déduction et le crédit d'impôt que sur les transferts et les allocations. Ces dernières représentent en moyenne seulement 0,6 % du revenu primaire brut. Le système est expressément orienté vers l'aide des ménages salariés avec enfants à charge et faible revenu. Comme tous les systèmes d'imposition individualisée il favorise les ménages dans lesquels le revenu est réparti de façon paritaire, tout en réduisant la pénalisation de l'offre de travail du travailleur secondaire (à plus faible capacité de gain). Le système qui en résulte est moins progressif qu'en France et légèrement régressif dans la partie haute de la distribution. Le taux marginal est très élevé dans le premier vingtile de la distribution du revenu.

**Graphique 3: Evolution du prélèvement sur le revenu**



Source : ISTAT.

## 1. Les principales étapes de la réforme de l'IRPP

La réforme de l'IRPP est assez graduelle et tient compte des marges de manœuvre permises par la politique de stabilisation budgétaire :

- En 1998 la redéfinition de la structure de l'IRPP permet le maintien du même taux moyen d'imposition malgré la suppression des cotisations maladie à la charge du travailleur, qui étaient précédemment déductibles de l'impôt sur le revenu.

Le nombre de tranches est réduit de 7 à 5 et la hausse du taux des premières tranches compense l'effet net de hausse du revenu net dû à la suppression des cotisations maladie. Si l'abolition de la première et de la dernière tranche a diminué la progressivité de l'impôt (le taux maximal est réduit de 51 % à 46 %), l'augmentation du seuil d'exemption ainsi que du crédit d'impôt pour enfants à charge est favorable aux tranches inférieures.

Avec la redéfinition de l'impôt sur les revenus du capital, plusieurs types de revenus de l'épargne (intérêts et plus-values) sont soustraits à l'IRPP et soumis à une retenue à la source à un taux proportionnel.

**Tableau 6 : Barème de l'IRPP avant la réforme de 1998**

<b>Tranches de revenu</b>			<b>taux</b>
<i>Millions de lires</i>	<i>euros</i>	<i>En % du salaire moyen</i>	
0-7,2	0-3718	0-18,9	1
7,2-14,4	3718-7437	18,9-37,7	22
14,4-30	7437-15494	37,7-78,6%	27
30-60	15494-30987	78,6-157,2	34
60-150	30987-77469	157,2-392,9	41
150-300	77469-154937	392,9-785,8	46
>300	>154937	>785,8	51

Source : Ministère du Trésor.

- La loi de finance pour 2000 introduit aussi des éléments de progressivité : l'effet régressif de la réduction d'un point du taux appliqué à la deuxième tranche est partiellement compensé par l'introduction d'un crédit d'impôt pour les salaires inférieurs au seuil de la deuxième tranche. La hausse du crédit d'impôt pour enfant à charge et l'introduction d'un crédit d'impôt pour tout enfant d'âge inférieur à trois ans contribuent aussi à la plus forte progressivité de l'impôt.
- Le supplément de recettes fiscales non prévues (appelées « bonus fiscal ») considérées comme structurelles sont restituées par la loi de finances pour 2001 sous forme de la plus importante réduction du prélèvement direct des vingt dernières années (1,1 point de PIB). La baisse généralisée de la charge fiscale (tableau 6) est plus accentuée pour les plus faibles revenus, grâce à la hausse du seuil d'exonération et à l'adaptation au nouveau barème du crédit d'impôt pour les salaires inférieurs au seuil de la deuxième tranche.

**Tableau 7 : Barème de l'IRPP 1999-2003 prévu dans la Loi de finances pour 2001**

<b>Tranches de revenu</b>			<b>Taux</b>				
			1999	2000	2001	2002	2003
<i>Millions de lires</i>	<i>euros</i>	<i>En % du salaire moyen</i>					
0-20	0-10329	0-50	18,5	18,5	18,0	18,0	18,0
20-30	10329-15494	50-74	26,5	25,5	24,0	23,0	22,0
30-60	15494-30987	74-149	33,5	33,5	32,0	32,0	32,0
60-135	30987-69722	149-335	39,5	39,5	39,0	38,5	38,0
>135	>69722	>335	45,5	45,5	45,0	44,5	44,0

Source : Ministère du Trésor.

**Tableau 8 : Système des abattements en 2001**

Tranches de revenu en : <i>Millions de liras</i>	<i>euros</i>	<i>% du salaire moyen</i>	<i>euros</i>
<b>Crédit d'impôt pour les revenus salariaux</b>			
0-12	0-6197	0-30	1147
12-19	6197-9813	30-47	décroissante de 1085 à 578
19-30	9813-15494	47-74	542
30-60	15494-30987	74-149	décroissante de 491 à 336
60-100	30987-51646	149-248	décroissante de 284 à 77
>100	>51646	>248	52
<b>Crédit d'impôt pour conjoint à charge</b>			
0-30	0-15494	0-74	546
30-60	15494-30987	74-149	497
60-100	30987-51646	149-248	459
>100	>51646	>248	422
<b>Crédit d'impôt pour enfant à charge</b>			
<100	<51646	<248	285
<100	<51646	<248	+ 33 pour tout enfant additionnel
>100	>51646	>248	266
Tout revenu			+ 124 pour tout enfant d'âge inférieure à 3 ans

Source : Ministère du Trésor.

**Tableau 9: Crédit d'impôt additionnel pour les bas salaires en 2001**

Age	Tranches de revenu			
	<i>Millions de liras</i>	<i>euros</i>	<i>En % du salaire moyen</i>	<i>euros</i>
<75	0-9,4	0-4 855	0-23	98
< 5	9,4-18	4 855-9 296	23-45	62
>75	0-9,4	0-4 855	0-23	222
>75	9,4-18	4 855-9 296	23-45	186
>75	18-18,5	9 296-9 554	45-46	93
>75	18,5-19	9 554-9 813	46-47	46

Source : Ministère du Trésor.

L'introduction d'un crédit d'impôt plus élevé, croissant en fonction du rang et décroissant en fonction du revenu individuel (tableau 8) augmente le caractère redistributif vertical mais soulève le problème de la neutralité par rapport au nombre de membres contribuables. Cette mesure favorise les couples mono-actifs appartenant aux tranches intermédiaires de revenu.

La loi de finances pour 2002 poursuit l'objectif redistributif avec le même instrument que les précédentes : mais en accentuant le caractère de redistribution verticale, par l'augmentation des crédits d'impôt différenciés pour enfant à charge, elle renforce le problème de neutralité face au nombre de percepteurs. L'effet progressif de cette hausse, concentrée sur les revenus moyens et bas, est renforcé par la suspension de la réduction du taux de l'IRPP, notamment la baisse d'un point de la deuxième tranche et de 0,5 point pour les deux taux les plus élevés.

**Tableau 10 : Crédit d'impôt pour enfant à charge en 2002**

Tranche de revenu en euros	Montant du crédit en euros
<36151	516
36 151-51 646	303 ou 516 si entre 2 et 3 enfants
>51 646	285 ou 516 si au moins 4 enfants
Tout revenu	+ 124 pour tout enfant d'âge inférieure à 3 ans

Source : Ministère du Trésor.

Toutefois l'effet progressif trouve ses limites dans la modalité de baisse du prélèvement par hausse des abattements. La baisse de l'IRPP de 2001 avait déjà fait ressortir le problème de l'existence de ménages, qui n'ayant pas un revenu et donc d'un impôt dû suffisamment élevés pour bénéficier de la hausse des déductions, ne profitaient pas de la réforme. En 2002 environ un tiers de l'augmentation formelle du crédit d'impôt ne correspond pas à une augmentation du revenu disponible. Ce phénomène concerne un cinquième des ménages italiens et 75 % des ménages les plus pauvres.

## 2. Les propositions de réforme de l'IRPP

Ce problème a inspiré la proposition d'une réforme plus ample de la fiscalité et de la protection sociale autant de la part de la majorité que de l'opposition. Le changement radical qu'elles impliquent ainsi que la situation des finances publiques n'a pas permis l'introduction de ces mesures dans la loi de finance pour 2002.

Les deux propositions ont en commun la réduction du nombre de tranches à 2 et la simplification des déductions attribuées uniquement en fonction de la taille du ménage. Pour garantir la progressivité face à une structure plate des taux, la limitation du nombre de contribuables payant un impôt positif se fait par des instruments différents.

### La proposition de la gauche

La proposition de « dividende social » de l'opposition prévoit l'application du taux de 33 % jusqu'à 31 000 euros et de 41 % au-delà. Une déduction universelle sans contrainte de revenu (à partir de 3 100 euros et croissante en fonction de la taille du ménage) serait remboursée (impôt négatif) en cas d'absence de revenu imposable. Elle se substituerait à tous les instruments d'assurance contre le risque d'exclusion et au soutien de la famille (pension sociale, minimum retraite, allocations familiales). Le coût de la modification de l'IRPP correspond à la moitié de ses recettes actuelles, la réforme de l'assistance permettrait de couvrir la moitié du coût, pour une perte nette d'un quart des recettes. Cette transformation changerait le caractère catégoriel de l'assistance italienne en soutien plus universel. Le soutien accordé aux retraités se déplacerait vers les ménages avec enfants à charge et à très faible revenu ou vers les jeunes sans revenus, qui sont aujourd'hui privés d'aides. Toute application graduelle de cette réforme, notamment en réduisant le montant de l'impôt négatif pourrait comporter des fortes pertes en termes de redistribution, dans ce système caractérisé par un impôt pratiquement proportionnel et par des taux marginaux élevés.

## La proposition de la droite

La majorité propose aussi une nouvelle structure des taux, mais la garantie de la progressivité et la limitation du nombre de contribuables payant un impôt positif est obtenue par des instruments différents :

- Un nouveau barème à deux taux avec une première tranche jusqu'à 103 800 euros imposée à 23 % et un taux de 33 % au-delà, comportant la baisse de 5 points du taux minimal et de 11 points du taux maximal.
- Un nouveau seuil d'exemption relevé du niveau actuel de 6 197 euros à 10 329 euros (ou 7 747 euros pour un célibataire, 10 329 pour un couple et 11 362 pour un ménage avec enfants).
- La transformation des crédits d'impôt en déductions et leur redéfinition en fonction de critères familiaux permettrait de mieux réaliser la progressivité.

Beaucoup d'éléments ne sont pas définis, notamment le niveau du seuil d'exemption, son évolution en fonction du revenu ou de la taille du ménage. Bien que le texte de loi semble confirmer le maintien d'une imposition individuelle par la définition d'une exemption de nature personnelle, le soutien à la famille semble intervenir dans le dessin des déductions. Les deux différentes hypothèses d'imposition ne produiraient pas des effets très différents, à cause de la structure plate des taux du nouveau barème pour des tranches de revenu très amples.

Le gouvernement a estimé la perte de recettes de l'IRPP à 16/18 %, soit 1,7/1,9 % du PIB. Cette perte correspond à une configuration du barème, qui maintient le seuil d'exemption actuel et qui transforme les crédits d'impôts actuels en déductions. Mais la réforme telle qu'elle a été présentée lors de la campagne électorale impliquerait la complète substitution des crédits d'impôts par un seuil d'exemption universel, plus élevé (10 329 euros) et comporterait une baisse de 40 % des recettes<sup>153</sup>, soit 4,2 % du PIB. 85 % des individus seraient avantagés ; les réductions d'impôt augmenteraient avec le revenu, **le 15 % exclu** des effets de la réforme représente les individus non imposables, car, contrairement au barème proposé par l'opposition, aucun impôt négatif n'est prévu. Dans une autre hypothèse moins coûteuse (le coût estimé est de 6 % des recettes, soit 0,6 point de PIB), l'exemption serait limitée aux revenus inférieurs à 10 329 euros.

**Tableau 11 : Barème de l'IRPP en 2002\***

Tranches de revenu <i>en euro</i>	Taux	Impôt brut correspondant à chaque tranche
0-10 329	18 %	0-1 859
10 329-15 494	24 %	1 859-3 099
15 494-30 987	32 %	3 099-8 057
30 987-69 722	39 %	8 057-23 163
69 722-103 291	45 %	2 163-38 269
Au-delà de 103 291	45 %	38 369 + 2 324 tous les 5 165 euros additionnels

\* Sans exemption ni crédits d'impôt.

Source : Ministère des finances.

<sup>153</sup> Selon les simulations de l'ISAE et de l'Université de Modène.



**Tableau 12 : Barème de l'IRPP réformé \***

Tranches de revenu <i>en euro</i>	Taux	Impôt brut	Différence avec l'ancien barème
0-10 329	0 %	0	jusqu'à -1 859
10 329-15 494	23 %	2 376-3 564	entre 516 et 465
15 494-30 987	23 %	3 564-7 127	entre 465 et -930
30 987-69 722	23 %	7 127-16 036	entre - 930 et - 7 127
69 722-103 291	23 %	16 036-23 757	entre - 7 127 et - 14 512
Au-delà de 103291	33 %	23 757+1 704 tous les 5 165 euros additionnels	à partir de - 14 512 - 620 euros pour chaque tranche de 5 165 euros additionnelle

\* Avec exemption de 10329 euros pour les revenus inférieurs à 10329 euros.

Source : Ministère des finances.

Ce nouveau barème comporterait une baisse du prélèvement pour la première tranche de revenu et une très forte baisse pour les revenus supérieurs à 30 000 euros. Mais le gain d'impôt brut, que la hausse du seuil d'exemption impliquerait pour les revenus inférieurs au seuil, est fictif, car dans le système actuel les crédits d'impôt pour les revenus salariaux et pour les personnes à charge les exemptent *de facto* du paiement de l'impôt. Il en résulterait aussi une hausse du prélèvement pour les revenus compris entre 10 329 et 20 658 euros du fait du passage du taux d'imposition de 18 % à 23 % pour la part de revenu correspondant à la première tranche du barème avant réforme. Pour les revenus supérieurs à 20 658 euros cet effet serait compensé par la réduction du taux marginal de 32 % à 23 %. La limitation de l'exemption aux revenus les plus faibles comporterait donc un effet de seuil provoquant un risque de « trappe à la pauvreté » par la forte hausse du taux marginal et une perte pour les classes moyennes. Ce n'est pas surprenant car l'élévation du seuil d'exemption et la baisse des taux marginaux les plus élevés nécessitent une perte pour les déciles intermédiaires de la distribution du revenu. La réforme désavantagerait 45 % des individus, 45 % se trouveraient avantagés et 10 %, notamment le premier décile de la distribution des revenus, n'en seraient pas concernés. Pour éviter cette trappe à la pauvreté l'exemption complète jusqu'au seuil de 10 329 euros pourrait être réduite graduellement jusqu'à un niveau de revenu de 30 987 euros avec un coût plus important (14 % des recettes et 1,5 % du PIB). Cela permettrait le respect de la « clause de sauvegarde » incluse dans la délégation de loi, dictant que le nouveau régime doit être plus favorable ou équivalent au précédent pour chaque individu. Le problème du financement a retardé l'application de la réforme, car la délégation de loi prévoit qu'elle soit effectuée à solde public inchangé. Dernièrement le gouvernement semble s'orienter vers une exemption de 6 200 euros décroissante jusqu'à son annulation pour un revenu de 58 900 euros et une première phase de réforme limitée à la substitution du taux à 23 % aux deux premières tranches non exemptées. Le coût serait de 4,3 % des recettes de l'IRPP, soit 0,4 point de PIB. Pour le financement de la réforme de l'IRPP le gouvernement compte sur les effets keynesiens du multiplicateur de la demande et sur les effets d'offre garantissant l'élargissement de la base imposable par l'encouragement au travail par la moindre incitation à la fraude. Compte tenu des montants en jeu et de la contrainte d'équilibre du solde des ménages, le financement de la réforme ne peut reposer que sur une baisse des prestations sociales.

### 3. L'impôt sur les successions

Le gouvernement Berlusconi a modifié la progressivité du prélèvement par la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations. La majorité sortante avait déjà transformé le taux d'imposition sur les successions de progressif à proportionnel et avait relevé le seuil d'exemption à 181 000 euros.

## VI. La réforme de l'impôt sur le revenu du capital

La réforme de l'impôt sur le revenu du capital introduite en 1998 poursuit le même objectif que la réforme de l'IS: l'imposition faible et proportionnelle de tous les revenus du capital, autant physique que financier.

Naguère, la plupart des revenus du capital étaient exonérés d'impôt. Les plus-values sur les actions n'étaient pas imposées jusqu'en 1990 ; depuis, les plus-values sur les actions non cotées étaient assujetties à un taux préférentiel lors de leur réalisation. Les dividendes, par contre, étaient inclus dans la base de l'IRPP, tout en bénéficiant d'un crédit d'impôt.

**Tableau 13 : le prélèvement sur le revenu du capital**

Dividendes	Intérêts	Plus-values de cession de participation
<p><b>Inter-entreprises :</b> inclus dans la base imposable de l'entreprise qui reçoit. Imposition par l'IS et crédit d'impôt de 56.25 %. L'exception concerne les dividendes communautaires qui sont exemptés de l'IS à la hauteur de 95 % si non résident retenue à la source de 27 % sauf traité bilatéral. Remboursement à la hauteur de 4/9 de l'impôt italien de l'impôt payé à l'étranger.</p>	<p><b>Inter-entreprises :</b> retenue à la source libératoire de : 0 % pour titres de la dette publique et des sociétés cotées 12,5 % pour obligations à maturité &gt; à 18 mois 27 % pour obligations à maturité &lt; à 18 mois</p>	<p><b>Inter-entreprises :</b> si participation substantielle, impôt substitutif de 19 % si participation non substantielle, retenue à la source libératoire de 12,5 %</p>
<p><b>Particuliers :</b> si participation non substantielle, choix entre retenue à la source libératoire de 12,5 % ou imposition par l'IRPP et crédit d'impôt de 56.25 % ; si participation substantielle imposition par l'IRPP et crédit d'impôt de 56.25 %</p>	<p><b>Particuliers :</b> retenue à la source libératoire de 12,5 % pour les intérêts sur titres publics et privés émis à l'étranger et à l'intérieur; retenue à la source libératoire de 27 % pour les intérêts sur les dépôts, sur les titres d'échéance &lt;18 mois des sociétés cotées et des sociétés en général pour les non résidents</p>	<p><b>Particuliers :</b> si participation non substantielle, retenue à la source libératoire de 12,5 % sur les plus-values latentes si participation substantielle retenue à la source libératoire de 27 % sur les plus-values réalisées</p>

Source : Ministère du Trésor.

La réforme réalise une plus forte homogénéité dans l'imposition des différents types de revenus du capital en ramenant le nombre de taux d'imposition de 16 à 2, tandis que l'assiette de l'impôt a été élargie par l'incorporation des plus-values et des revenus tirés des transactions sur produits dérivés. Le système reste celui de l'imputation complète des bénéfices selon lequel les bénéfices distribués sont imposés au niveau de l'actionnaire, si celui-ci est une entreprise, mais ce dernier bénéficie d'un crédit d'impôt qui correspond au montant de l'impôt sur les bénéfices. Pour les particuliers prévaut le prélèvement libératoire à la source. Actuellement la plupart des revenus du capital, plus-values latentes (non réalisées) et dividendes inclus, sont imposés par retenue à la source au taux de 12,5 %, sauf les intérêts sur les dépôts bancaires auxquels s'applique encore le taux de 27 % (tableau 4). La réforme a augmenté la rationalité du système fiscal.

# 1. Proposition de réforme de la droite

La réforme des revenus du capital identifie comme objectifs fondamentaux la simplification et la suppression de la double imposition. La simplification est réalisée par l'uniformisation de l'imposition de tout revenu du capital par un prélèvement libératoire à un taux unique de 12,5 % (actuellement 27 % pour les intérêts sur les dépôts et les obligations détenues moins que 18 mois). Le prélèvement libératoire à la source s'applique donc autant aux intérêts qu'aux plus-values et aux dividendes de participations non substantielles. Pour ces derniers disparaît l'option du crédit d'impôt, ce qui augmente le prélèvement pour les revenus soumis à un taux marginal de l'IRPP inférieur à 44 %. Cet effet est renforcé par la disparition de la DIT, qui réduisait le taux effectif payé en amont la distribution par l'entreprise. Les plus-values de participation substantielle sont exemptées de prélèvement à la source (actuellement à 27 %) et incluse dans la base imposable de l'IRPP (23 %), avec un gain d'impôt qui peut augmenter si l'inclusion n'est que partielle (probablement à la hauteur de 50 %). Pour les dividendes de participation substantielle le crédit d'impôt est supprimé et l'inclusion dans la base de l'IRPP se fait à la hauteur de 5 %.

Cette proposition constitue une contre-réforme par rapport aux innovations introduites par le Centre-gauche. Face à l'alignement de l'imposition entre intérêts et rendement des actions (avec une disparité entre les différents types de contribuables en fonction du niveau de revenu de l'investisseur et du patrimoine de la société), la réforme propose l'uniformité de l'imposition entre contribuables (un seul taux de 12,5 % pour chaque type de revenu), mais une disparité de traitement entre dette et actions. Elle se couple de la disparition de l'imposition des plus-values latentes de l'épargne gérée, le nouveau critère d'imposition étant celui de la réalisation. Pour les gestions collectives est introduite la possibilité de différer le prélèvement lors de la cession de la participation ou de la liquidation de la prestation. Cette mesure supprime la double imposition du revenu de l'épargne auprès des fonds d'investissement, notamment des fonds de pension, qui caractérisait l'Italie par un système ETT (exemption des cotisations, imposition de la revalorisation du capital ainsi que de la prestation) et qui l'aligne sur un schéma de type EET, dans lequel la seule prestation est imposée. Le coût estimé de la réforme, est de 1 900 millions d'euros, soit 0,2 point de PIB.

## 2. Impôt sur les plus-values immobilières

En Italie existaient deux types d'impôt sur les plus-values des immeubles :

- L'impôt ordinaire, dû lors de la vente, levé sur la valeur incrémentale à partir de la date d'achat. Depuis 1992 la valeur incrémentale était calculée entre la date d'achat et 1992. De ce fait l'impôt est supprimé à partir de 2003 ;
- L'impôt décennal à la charge des sociétés était levé à la date du dixième anniversaire de possession des immeubles (exclu les biens instrumentaux). Il est supprimé à partir de 2002.

## VII. La TVA

La TVA, principal impôt indirect, croît faiblement jusqu'à 1998, date à partir de laquelle les taux ont été alignés sur ceux régnant en Europe. Le taux plancher reste à 4 %, ainsi que le taux intermédiaire de 10 % alors que celui de 16 % a été supprimé et le taux maximal a été relevé de 19 % à 20 %. La plupart des biens et services, jusque là imposés à 16 %, sont assujettis au nouveau taux maximal. Sur la période 2000-2002 un taux réduit est appliqué à certains services intensifs en main-d'œuvre.

## VIII. La fiscalité locale

Plusieurs interventions sur les finances locales se sont succédées depuis 1993 dans le cadre des contraintes imposées par l'assainissement des comptes publics d'abord et par le Pacte intérieur de stabilité ensuite. Ce dernier, introduit en 1998, engage les collectivités locales à contribuer aux objectifs de finances publiques fixés à niveau national. Notamment les collectivités doivent réduire leur déficit annuellement de 0,1 point de PIB. Toute réalisation partielle de cette baisse doit être rattrapée l'année suivante.

### **Les innovations concernent :**

- L'élargissement de l'autonomie fiscale régionale (IRAP, taux additionnel de l'IRPP, accise sur l'essence) ;
- L'amplification des compétences en termes de dépenses (autonomie en matière de transports locaux, d'environnement, de tourisme) ;
- La simplification de la structure des transferts ;
- L'objectif est celui de permettre aux régions d'assurer leurs propres ressources, l'incertitude sur le montant des transferts à la discrétion de l'Etat ayant conduit à l'irresponsabilité financière des collectivités ;
- Le fonds de péréquation institué en 1996 établissait uniquement une participation des régions sur les recettes centrales de l'accise sur l'essence, sans péréquation de la base imposable. Le fonds de compensation interrégional introduit avec l'IRAP se limitait à ajuster ce dernier avec les nouvelles ressources (10 % de l'IRAP non destinés à la santé).

En 2000 une loi institue des dotations supplémentaires financées sur les recettes nationales, en faveur des régions par la création d'un fonds de péréquation fédéral à partir de 2001. La loi supprime tout transfert (pour un montant de 2,5 points de PIB en 2000) en faveur des régions, qu'elle remplace par :

- Le taux additionnel de l'IRPP (à 0,5 % lors de son introduction en 1998) augmenté à 0,9 % avec réduction parallèle du taux national, et possibilité pour les régions de l'augmenter à 1,4 % ;
- La participation aux recettes de l'accise sur l'essence, qui est doublée;
- La participation aux recettes de la TVA.

De plus la loi supprime la contrainte de destination du 90 % des recettes de l'IRAP à la santé et introduit un système de contrôle des dépenses sur la base des orientations du Plan national de santé. La contrainte de destination avait jusqu'ici assuré une offre uniforme de services sur le territoire national.

Le gouvernement Berlusconi a présenté une proposition de révision de la Constitution pour que chaque région puisse exercer une compétence exclusive en matière de santé, éducation et sécurité. Sous l'hypothèse que l'Etat fournisse aux régions la responsabilité financière de ces fonctions, les ressources à financer par les régions seraient de 3,5 points de PIB, c'est à dire un transfert de ressources de 40 % supérieur à celui réalisé par la loi de 2000 (2,5 points de PIB). Dans ce cas le taux de participation à la TVA devrait augmenter de 38,55 % à 93,46 % pour pouvoir financer les nouvelles compétences régionales. Cela reviendrait à régionaliser complètement la TVA, mais aussi à réduire le degré d'autonomie fiscale des régions. Une augmentation du taux de l'IRAP et du taux additionnel de l'IRPP, dans les limites consenties jusqu'ici, permettrait des recettes additionnelles de 13 %. D'un autre côté l'élargissement de l'intervalle de variation de ces taux pourrait provoquer le risque de compétition fiscale entre régions.

**Tableau 14 : Degré d'autonomie financière des collectivités locales\***

<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
14,5	25,7	44,6

\* Rapport entre les recettes fiscales propres et les dépenses des collectivités locales

## FINANCEMENT DU FONDS DE PEREQUATION

Le fonds est financé par une participation prédéterminée égale à 38,55 % des recettes nationales de la TVA (0,5 point de PIB). Un quota de ce montant est attribué à chaque région sur la base du niveau de consommation dans les trois années précédentes,  $\frac{\bar{c}_i}{\sum_i \bar{c}_i}$  étant la part de la consommation de chaque région dans la consommation nationale,

$$Q_i = \frac{\bar{c}_i}{\sum_i \bar{c}_i} * 0,3855 * TVA$$

Le système de péréquation est donc horizontal entre régions riches et régions pauvres à partir de ce fonds prédéterminé. Le niveau du transfert entre régions dépend de la différence entre le quota de participation aux recettes  $Q_i$  et celui qui dérive de la péréquation  $\bar{Q}_i$ . Les régions pour lesquelles cette différence est positive financent la redistribution. Le fonds prévoit une phase transitoire (jusqu'en 2012) durant laquelle on garantit les dépenses historiques  $g^0$  en finançant la partie de celles-ci non couverte par les nouveaux impôts additionnels  $\tau y_{add}$  introduits lors de la suppression des transferts d'Etat. Cette garantie est rendue temporaire par un coefficient  $\alpha$  décroissant avec le temps, jusqu'à son annulation en 2012.

$$\bar{Q}_i = \alpha(g^0 - \tau y_{add}) + (1 - \alpha) \left( \beta \sum_j \bar{\tau}_j (\bar{y}_j - y_{ij}) + (g_{isan\acute{e}} - \bar{g}_{isan\acute{e}}) + \gamma (g_{inosant\acute{e}} - \bar{g}_{inosant\acute{e}}) \right)$$

Ensuite le critère des dépenses historiques est remplacé par un critère mixte de péréquation des besoins de services et de la capacité fiscale. Ce critère corrige la différence entre la capacité financière et la moyenne des recettes fiscales des principaux impôts propres (IRAP) et de la participation aux recettes des impôts nationaux (taux additionnel IRPP et accise sur l'essence)  $\left( \sum_j \bar{\tau}_j (\bar{y}_j - y_{ij}) \right)$ , selon un coefficient de « solidarité »  $\beta$  égal à 90 %. De plus il garantit prioritairement la couverture des besoins de santé  $g_{isan\acute{e}}$ , notamment toute différence par rapport à la moyenne nationale  $\bar{g}_{isan\acute{e}}$ . La péréquation des besoins hors santé  $(g_{inosant\acute{e}} - \bar{g}_{inosant\acute{e}})$  n'est que partielle avec  $\gamma$  égal à 70 %. Le plafond imposé aux transferts au fonds par la fixation du taux de participation aux recettes de la TVA éloigne de l'objectif de péréquation. L'abandon du critère des dépenses historiques déterminera une moindre différence entre  $Q_i$  et  $\bar{Q}_i$ , donc une contraction des ressources destinées à la péréquation. Les régions les plus riches, notamment les grandes régions du Nord de l'Italie, capables satisfaire leurs besoins en termes de santé seront capables de retenir des ressources supérieures à leurs besoins hors santé. Les régions les plus pauvres (où celles pour qui la croissance du revenu est moins rapide que l'évolution des dépenses de santé), notamment les régions méridionales, devront utiliser le levier du taux des impôts propres, étant donné la limite à l'endettement établie par le Pacte intérieur de stabilité. Se pose alors le problème de l'éloignement de ces nouveaux instruments par rapport aux politiques de création d'impôts propres poursuivies depuis 1998 et du manque d'autonomie par rapport à la fixation des éléments constitutifs de l'impôt.

## IX. La fiscalité écologique

L'écotaxe, levée sur les émissions polluantes des gaz carboniques a été introduite en 1999 pour financer la baisse des cotisations employeur. Elle a assuré en 1999 une recette de 0,1 % du PIB. Depuis elle a été suspendue à cause de la hausse des prix du pétrole.

## Références bibliographiques

ANTICHI M., 1997 : « Quali sono le possibilità di ulteriore razionalizzazione del sistema pensionistico obbligatorio ? » Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale.

ARACHI G. et A. ZANARDI, 1999 : « La riforma del finanziamento delle regioni italiane : problemi e proposte » *Working Paper* n.65, Econpubblica, Université Bocconi, Milan.

BALASSONE F. et D. FRANCO, 1999 : « Fiscal federalism and the Stability and Growth Pact : a difficult union, de Département de Recherche de la Banque d'Italie, mimeo.

BORGIGNON M. et *alii* ,1997 : « Come fare la perequazione regionale in Italia ? », mimeo.

BORDIGNON M., S. GIANNINI et P.PANTEGHINI, 1999 : « Corporate Taxation in Italy : An Analysis of the 1998 Reform » mimeo.

BOSI P., D. MANTOVANI et M. MATTEUZZI, 1999 : « Analisi degli effetti redistributivi della riforma IRAP-IRPEF », *Nota di lavoro* 9902, Prometeia.

CASTELLINO O. et E. FORNERO, 1997 : « Privatizzare la previdenza sociale ? Condizioni, modalità e limiti », *Politica Economica*, n°1, avril.

FRANCO D., 2000 : « Italy : a never-ending pension reform », NBER mimeo.

FORNI L. et R. GIORDANO, 2000 : « Can Italy Fund its Social Security System ? », Division des Finances Publiques, Département de Recherche de la Banque d'Italie, mimeo.

GRONCHI S. et R. APRILE, 1996 : « La riforma delle pensioni : equità, sostenibilità e indicizzazione » *Economia e Lavoro*, n° 4.

MESSINA G., 2001 : « Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario » *Temi di Discussione* n° 416, Banca d'Italia

MINISTÈRE DES FINANCES : « Guida del contribuente : la tassazione delle rendite finanziarie »

MODIGLIANI F. et M. CEPRINI, 1998 : « Social Security Reform : a Proposal for Italy », *Review of Economic Conditions in Italy*, n° 2.

STADERINI A., 2001 : « Tax reforms to influence corporate financial policy: the case of the Italian business tax reform of 1997-98 » *Temi di Discussione* n. 423, Banca d'Italia.