UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON-SORBONNE

REVUE OFIS

Le Master 2 Opérations et Fiscalité Internationales des Sociétés est fier de vous présenter :

L'INTRODUCTION DE LA FLAT TAX DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST
Quel bilan 20 ans plus tard ?

Philippe MILINKOVIC

Étudiant du Master 2 Opérations et Fiscalité Internationales des Sociétés

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

Entre 1994 et 2007, les pays de l'ancien bloc de l'Est ont engagé des réformes pour tenter de relancer leurs économies, en introduisant des régimes fiscaux avec des taux d'imposition proportionnels pour le revenu des personnes physiques et les bénéfices des entreprises. De nos jours, le recul est suffisant pour constater que les conséquences de cette introduction sont pour le moins nuancées. Serait-il temps de réintroduire des systèmes d'impositions progressifs dans ces Etats ?

La notion de « *flat-tax* » est une notion ancienne, réactualisée dans les années 1980 par deux économistes américains, Robert Hall et Alvin Rabushka. Elle représente une imposition à taux unique sur le revenu, censée offrir de multiples avantages pour les pays qui l'adoptent : rendre le système fiscal plus équitable, plus simplifié et transparent, moins onéreux en termes de coûts administratifs, mais aussi plus attractif tant pour les investissements internes qu'étrangers, et donc très favorable pour la création d'emplois.

Tel fut le raisonnement adopté par les pays de l'Europe de l'Est dans les années 1990 - 2000, qui traversaient à l'époque une période de transition économique pour le moins tumultueuse, caractérisée par des échanges qui échappaient à l'impôt et une fuite massive des capitaux vers l'étranger. Pour y remédier, des réformes ont été mises en place et les taux proportionnels choisis par ces Etats ont dans la plupart des cas été alignés sur les taux marginaux antérieurs les plus bas.

Ainsi, et pendant un certain temps, la *flat tax* nouvellement introduite a produit un effet largement bénéfique pour ces pays : les pays Baltes, la Slovaquie, la Russie, la Roumanie, la Bulgarie, ainsi que d'autres Etats voisins ont connu une forme de renaissance économique, se traduisant par des taux d'investissement plus élevés, un niveau de chômage en baisse ainsi qu'un PIB en forte croissance pendant plusieurs années.

L'exemple typique est celui de la Fédération de Russie : la loi de 2001 portant sur la modification du chapitre 2 du Code fiscal russe, introduisant – notamment - un impôt proportionnel sur le revenu des personnes physiques de seulement 13 %, a permis une augmentation des recettes fiscales d'environ 80 % les trois premières années suivant l'adoption de la *flat tax*, ainsi qu'une croissance annuelle du produit intérieur brut de 7,5 % en moyenne durant cette même période, alors que la quantité totale de types d'impôts a été divisée par 4, passant de 54 impôts à seulement 15.

Les autres pays d'Europe de l'Est ont suivi la même dynamique. La réforme fiscale de 2004 en Slovaquie a permis l'introduction d'un taux unique de 19 %, qui a l'originalité d'être commun à 3 formes d'impositions : l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le bénéfice des sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée. Cette réforme a été suivie d'une chute du chômage de 20 à 10 % de 2004 à 2013, et d'une diminution de la dette publique de 50 à 21 %. De même pour la Bulgarie, qui a connu une tendance

similaire depuis qu'elle a introduit en 2008 une *flat tax* pour les sociétés de seulement 10%, ainsi qu'un IRPP au même taux.

Ces situations paradoxales – moins d'impôt mais plus de recettes fiscales - ont été expliquées par une partie de la doctrine économique comme résultant d'un accroissement du respect des règles de *compliance* fiscale et d'une diminution subséquente de la part du « marché gris » dans ces économies, le paiement des impôts étant devenu plus facile à mettre en œuvre que l'évitement des sanctions de l'administration fiscale.

Cependant, une autre partie de la doctrine économique a expliqué que ces progrès, communs à la plupart des pays de l'Europe de l'Est, ne sont en réalité pas assimilables à l'introduction de la *flat tax* en elle-même, mais seraient dus à d'autres facteurs tels que le renforcement du *rule of law* en matière de législation fiscale après la fin de la période troublée des années 1990. Le retour de la stabilité politique dans ces pays a permis de consolider les pouvoirs des administrations fiscales en matière d'encaissement de l'impôt, du contrôle des déclarations fiscales et du traitement des contentieux. Dans ceux des pays de l'Europe de l'Est qui ont rejoint l'Union européenne, il convient également de prendre en compte l'impact de l'intégration européenne avec l'apport des fonds européens et les investissements qui découlent de cette intégration. Plus encore, les avantages de l'imposition proportionnelle seraient en réalité trompeurs dans certains cas.

Selon les recherches de P. Saavedra, A. Marcincin et J. Valachy exposées dans leur ouvrage « A Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia », les gouvernements ont compensé l'introduction d'impôts proportionnels par la mise en place de contributions sociales plus élevées et par une hausse des impôts indirects, comme cela a été particulièrement le cas en Slovaquie après sa réforme fiscale de 2004. D'ailleurs, pour compenser la hausse de l'impôt sur le revenu des classes à revenu moyen ou inférieur, plusieurs pays ont mis en place de nombreux abattements et crédits d'impôts prenant en compte différents paramètres, par exemple le revenu du travail en Roumanie. Ces ajustements, parfois techniques, ont fait perdre à la *flat tax* son intérêt initial.

De surcroît, différentes études ont ainsi montré que sur le moyen – long terme, les résultats économiques n'ont pas été à la hauteur des attentes, tant du point de vue des inégalités que des investissements étrangers.

D'abord, malgré certaines performances positives durant les premières années suivant les réformes, la *flat tax* aurait sensiblement contribué à l'accroissement des inégalités. Le simulateur EUROMOD, un modèle analytique développé et géré par l'Institut de recherche sociale et économique de l'Université d'Essex et mis en œuvre par l'Union Européenne pour déterminer les avantages (ou inconvénients) d'un système fiscal par rapport aux revenus des ménages et aux performances économiques d'un pays donné, a permis à des chercheurs de

déduire que la *flat tax* a surtout causé une baisse du niveau de vie et un accroissement des inégalités. Pour les pays concernés, cette donnée a été déduite de l'analyse des évolutions des coefficients de Gini ainsi que des indices de Reynolds-Smolensky, qui ont permis à la doctrine économique de conclure que le rôle redistributif de l'impôt serait moins assuré dans les pays d'Europe orientale qu'en Occident.

Ensuite, en analysant le problème du côté des flux d'investissements étrangers, il est frappant de constater que malgré des taux fixes souvent très bas pour l'imposition des bénéfices des sociétés installées en Europe de l'Est, les investissements ont été considérés comme finalement assez limités par rapport à l'Europe occidentale durant les deux dernières décennies. L'avocat fiscaliste Jean-Philippe Delsol, qui préside le think tank « Iref » favorable à la flat tax, a par exemple reconnu dans un article que cette *flat tax* n'a pas produit les effets escomptés en termes d'investissements étrangers dans les pays d'Europe de l'Est tels que la Russie ou la Bulgarie. Car en réalité, la fiscalité n'est pas le seul paramètre que prend en compte un groupe investisseur, puisque de nombreux autres facteurs entrent nécessairement en jeu : l'accès au marché, les infrastructures, la stabilité institutionnelle, les conditions tenant au droit du travail etc. Dans le 22ème rapport au Président de la République portant sur la concurrence fiscale des entreprises, le Conseil des impôts avait ainsi conclu que la fiscalité ne joue en réalité qu'un rôle résiduel en matière de localisation des investissements.

C'est pour ces raisons que les initiatives pour la remise en place d'un système d'impôt progressif restent de nos jours nombreuses dans certains pays d'Europe de l'Est. Déjà, la Slovaquie a décidé d'abandonner partiellement son système de *flat tax* après 9 ans de mise en place, par la réforme de 2013 : un barème progressif est venu s'ajouter à la *flat tax* originale pour imposer les contribuables les plus riches. Ensuite, les partis d'oppositions parlementaires, par exemple ceux de Russie, introduisent régulièrement des projets de lois visant à rétablir de la progressivité, et ce afin de lutter contre les inégalités – pour l'instant en vain, puisque le parti de Poutine, constamment majoritaire, rejette en bloc ces propositions.

En outre, les communistes, constituant actuellement la deuxième force politique de Russie, avaient proposé en décembre 2019 un projet de loi visant à réintroduire un barème progressif sur le revenu afin de lutter contre la grande précarité présente dans le pays. Cette proposition, remise à l'ordre du jour dans les programmes pour les législatives russes de septembre 2021, revient régulièrement dans les débats parlementaires et a le soutien de la plupart des partis d'opposition, en plus d'être populaire dans l'opinion publique russe et plus généralement est-européenne.

Pour conclure, il semblerait donc que la *flat tax* a vécu un court « âge d'or » avant d'être rapidement tombée dans une sorte d'impopularité, du fait d'inévitables réalités économiques et sociales. Toujours mise en œuvre dans certains pays, elle n'est guère un

facteur de renouveau économique systématique et durable, et reste en place grâce aux gouvernements orientaux qui ne se risquent généralement pas à faire des réformes en la matière. Et elle va probablement perdurer dans les pays où l'alternance politique n'est pas pleinement assurée, au détriment des conditions sociales des populations concernées. C'est non sans rappeler la formule de Walter Hettich et Stanley Winer dans leur ouvrage « Democratic Choice and Taxation » : « il est possible d'avoir une flat tax, ou une démocratie, mais pas les deux à la fois ».

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Robert E. Hall, Alvin Rabushka , *La Flat Tax – La Révolution fiscale*, European Center of Austrian Economics Foundation, Les éditions du Cri, 2009

Walter Hettich, Stanley Winer, *Democratic Choice and Taxation : A theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge University Press, 1999

P. Saavedra, A. Marcincin, J. Valachy, *A Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, C. Grey, T. Lane, and A. Varoudakis, 253–80. Washington DC: World Bank, 2007

ARTICLES

Y. Gorodnichenko, J. Martinez-Vazquez, K. Sabirianova Peter, "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia", Journal of Political Economy 117(3):504-54

A. Ivanova, M. Keen, A. Klemm, "The Russian Flat Tax Reform", IMF Working Paper No. 16., 2005

A. Peichl, "Slovakia has abolished its flat tax rate, but other Eastern and Central European countries are likely to continue with the policy", LES, European Politics and Policy, 2013

J. Remeta, S. Perret, M. Jareš, and B. Brys. 2015. "Moving beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic." OECD Taxation Working Papers No. 22, 2015

M. Keen, Y. Kim, R. Varsano, "The 'Flat Tax(es)' : Principles and Evidence", IMF Working Paper WP/06/218, 2016

Anthony John Evans, Paul Dragos Aligica, "The Spread of the Flat Tax in Eastern Europe : A Comparative Study", Eastern European Economics, Vol. 46, No. 3, 2008

Salvador Barrios, Viginta Ivaskaite-Tamosiune, Anamaria Matfei, Edlira Narazani, Janos Varga, "Progressive Tax Reforms in Flat Tax Countries", Eastern European Economics, Vol. 58, 2020

Eric Magnin, "Concurrence fiscal et modèle social dans l'Europe élargie – Convergence ou disunion européenne ?", Revue d'études comparatives Est-Ouest 2009/2 (n°40)

Catherine Chatignoux, "En Europe, des ratés chez les adeptes de la « flat tax »", Les Echos, 7 janvier 2013

RÉSOLUTIONS, RAPPORTS, COMMUNIQUÉS

Conseil des Impôts, Vingt-deuxième rapport au Président de la République, "La concurrence fiscal et l'entreprise", septembre 2004

Progressive tax reforms in flat tax countries, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms N° 02/2018, European Commission JRC Technical Reports, Décembre 2018

CONTACTS

École de Droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Adresse : 12 place du Panthéon, 75231 Paris cedex 05
Téléphone : 01 44 07 80 00

Master 2 Opérations et Fiscalité Internationales des Sociétés

Email : ofismaster2@gmail.com
Linkedin : https://www.linkedin.com/in/m2ofis/

Philippe Milinkovic

Email : philippe.milinkovic@gmail.com
Linkedin : Philippe Milinkovic