



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

ETUDES

*Conséquences budgétaires,
économiques et sociales
de l'harmonisation
des taux de la TVA
dans la CEE*

avec une analyse quantitative
pour les Pays-Bas



**Conséquences budgétaires,
économiques et sociales
de l'harmonisation
des taux de la TVA
dans la CEE**

**avec une analyse quantitative
pour les Pays-Bas**

COLLECTION ETUDES

**Série Concurrence - Rapprochement des législations n° 16
Bruxelles 1970**

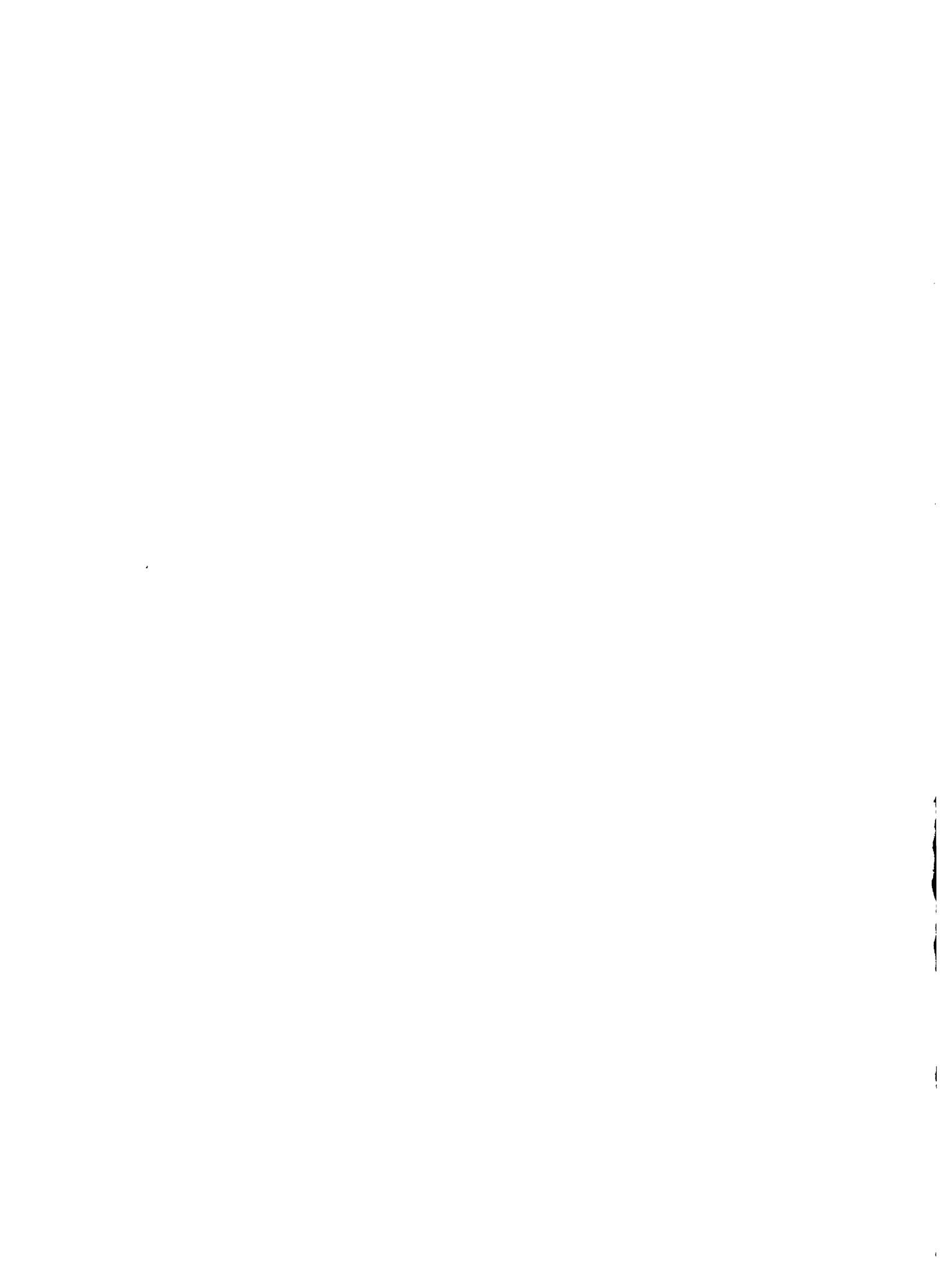
AVANT-PROPOS

Dans la première directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres, relatives à la taxe sur le chiffre d'affaires, en date du 11 avril 1967, le Conseil des Communautés européennes estime que la création d'un marché commun suppose l'application par les Etats membres, dans le domaine de la taxe sur le chiffre d'affaires, de législations qui n'altèrent pas les conditions de la concurrence et qui n'entravent pas la libre circulation des biens et des services à l'intérieur du marché commun.

Ce premier objectif sera atteint pour l'essentiel lorsque les Etats membres auront instauré, conformément à l'art. 1 de la directive mentionnée ci-dessus, le régime commun de taxe à la valeur ajoutée. Pour réaliser le second objectif, la Commission a été chargée, aux termes de l'art. 4 de la directive susmentionnée, de soumettre au Conseil des propositions indiquant de quelle façon et dans quel délai il est possible de réaliser la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les Etats membres, tout en garantissant la neutralité de la taxe sur le chiffre d'affaires quant à l'origine des biens et des prestations de services. Ceci requiert l'harmonisation des taux et des exonérations. Cette harmonisation entraînera des modifications considérables des structures fiscales et aura des conséquences sensibles dans les domaines budgétaire, économique et social. Aussi la directive prescrit-elle à l'art. 4, par. 2 que la Commission devra notamment en tenir compte dans l'élaboration de ses propositions visant à supprimer les frontières fiscales.

A cet effet, la Commission a chargé l'Europa-Instituut de l'Université d'Utrecht de la réalisation d'une étude axée surtout, en ce qui concerne les aspects quantitatifs, sur les conséquences qui peuvent être attendues aux Pays-Bas. Les calculs effectués à cet égard se fondent sur un certain nombre d'hypothèses de travail émises en 1967 par la Commission. Ces hypothèses ont été dépassées sur certains points par l'évolution intervenue par la suite; toutefois ce rapport donne toujours une vue très claire de la nature des problèmes liés à l'harmonisation des taux ainsi que de l'ordre de grandeur des modifications attendues et de la méthode d'examen requise par une matière aussi complexe. Aussi la publication des résultats de cette enquête paraît-elle revêtir un intérêt certain.

La Commission tient à exprimer ses remerciements pour cette précieuse contribution à la réalisation des tâches qui l'attendent encore dans le domaine de l'harmonisation fiscale.



Le 18 février 1969

OBJET ET METHODE DE L'ETUDE

1. Le mandat

I

Sur la base d'une convention passée entre l'université de l'Etat à Utrecht et la Commission des Communautés européennes, "l'Europa Instituut" de l'université précitée a effectué, sous la responsabilité des professeurs J.G. Detiger, C.J. Kort et P. VerLoren van Themaat, une étude générale des conséquences budgétaires, économiques et sociales et des modifications dans la structure fiscale qui découlent, pour les Etats membres, de l'introduction de taux communs pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Conformément à la convention susmentionnée, la présente étude devait s'appuyer sur les hypothèses de travail suivantes :

- les taux communs entrent en vigueur le 1er janvier 1973;
- les taux communs sont : un taux normal de 15 % et un taux réduit de 7,5 % pour les biens de première nécessité, conformément au tableau I annexé au projet de loi néerlandais de 1968 relatif à la taxe sur le chiffre d'affaires;
- le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée englobe le commerce de détail;
- le produit de l'impôt est intégralement réservé au pays de destination.

II

L'étude devait en outre traiter les points suivants :

- les possibilités de compenser au besoin, totalement ou partiellement, les conséquences visées au point I par des mesures relatives à d'autres impôts, des mesures sur le plan de la sécurité sociale ou des mesures d'une autre nature;
- la possibilité de permettre aux Etats membres de ne pas étendre la taxe sur la valeur ajoutée au commerce de détail ou de s'écarter, dans une certaine mesure, des taux communs pour les prestations fournies par le commerce de détail.

III

Enfin "l'Europa Instituut" devait, en se fondant sur les résultats de l'étude générale, concrétiser et quantifier les conséquences précitées dans le cas des Pays-Bas. A cet effet, il fallait si possible établir un modèle qui puisse être utilisé également ~~mutatis mutandis~~ pour les autres Etats membres.

2. Méthode de travail

Grâce au ministre des Affaires économiques, il a été possible d'obtenir le concours du "Centraal Planbureau" pour la quantification des effets des diverses variantes de politiques proposées par l'Europa Instituut sur les points également indiqués par ce dernier. Il va de soi que les directives de l'Europa Instituut communiquées au "Centraal Planbureau" découlaient du mandat reproduit ci-dessus.

Le "Centraal Planbureau" a fondé ses calculs sur le modèle décrit en annexe au présent rapport, qui ne peut être utilisé, sans plus, pour les autres Etats membres pour les raisons indiquées au chapitre II.

Outre les calculs du "Centraal Planbureau", l'étude comporte une analyse générale des points énoncés dans la convention. Cette analyse a été exécutée par M. B.M. Veenhof, inspecteur principal des Impôts de l'Etat. A cet effet, le secrétaire d'Etat aux Finances a mis M. Veenhof à la disposition de l'université de l'Etat durant la période du 1er mars 1968 au 1er mars 1969. Cette analyse générale comporte également quelques considérations sur les conséquences possibles de l'harmonisation des taux dans les autres Etats membres. Toutefois, ces considérations ont nécessairement un caractère provisoire et incomplet. De nombreuses données nécessaires pour une telle étude dans d'autres Etats membres font défaut. En outre, il n'a pas été possible de tenir compte des effets indirects importants des modifications de taux (par la spirale des prix et des salaires qui peut être amorcée par les modifications de taux et par d'autres interdépendances), ceci n'étant réalisable qu'à l'aide d'un modèle applicable à l'économie considérée. De même, l'incidence des diverses affectations possibles de la recette supplémentaire prévue en Allemagne, en Italie et au Luxembourg et les répercussions des compensations possibles d'une perte de recette éventuelle en Belgique et en France ne peuvent être calculées que dans le cadre d'une étude nationale effectuée dans les pays en question. Le rapport attire l'attention sur le fait que les résultats de l'étude se rapportant aux Pays-Bas devront être corrigés en temps utile à la lumière des données résultant des analyses effectuées dans les autres Etats membres.

3. Collaborations obtenues

L'Europa Instituut se doit de remercier tout particulièrement le ministre des Affaires économiques et le secrétaire d'Etat aux Finances de leur précieuse collaboration. En outre, il remercie spécialement le "Centraal Planbureau" et M. Veenhof de leur participation à l'étude proprement dite. Enfin, les services de la Commission des Communautés européennes ont fourni un certain nombre d'éléments de faits. La présente étude qui, pendant plus d'un an, a exigé en moyenne des efforts dépassant une journée normale de travail et qui a nécessité, pour la quantification, le recours à un organisme approprié n'eût pas été réalisable en l'absence de ces diverses formes de coopération.

TABLE DES MATIERES

Chapitre I	Introduction
Chapitre II	Conséquences de l'instauration de taux communs
Chapitre III	La portée de l'instauration de taux communs pour les Pays-Bas
Chapitre IV	La situation du commerce de gros et du commerce de détail
Chapitre V	Autonomie fiscale
Annexe	Exposé du modèle utilisé pour l'étude portant sur les Pays-Bas

I N T R O D U C T I O N

Conformément à l'article 4 de la première directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres, relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, la Commission soumettra au Conseil, avant la fin de l'année 1968, des propositions indiquant de quelle façon et dans quel délai l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires peut aboutir à l'objectif de la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les Etats membres, en garantissant la neutralité de ces taxes quant à l'origine des biens et des prestations de service.

A cet égard - comme il est mentionné ensuite dans le second et important paragraphe de cet article - il doit être tenu compte notamment du rapport entre les impôts directs et indirects, rapport qui diffère selon les Etats membres, des effets d'une modification des systèmes fiscaux sur la politique fiscale et budgétaire des Etats membres, ainsi que de l'influence que les systèmes fiscaux exercent sur les conditions de concurrence et sur la situation sociale dans la Communauté.

Les termes de ce second paragraphe font déjà ressortir qu'il est difficile de considérer l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires comme un processus isolé mais qu'il convient au contraire - pour citer un considérant de la première directive - d'être continuellement attentif aux modifications considérables de la structure fiscale et aux conséquences sensibles dans les domaines budgétaires, économiques et sociaux qui en résulteront pour les Etats membres.

Ce dernier point est très important, car les systèmes fiscaux des six pays se sont, dans une large mesure, développés dans le passé indépendamment les uns des autres. Il est vrai que les impôts les plus importants se retrouvent sous une forme ou sous une autre dans chacun des pays, mais lorsqu'on entre davantage dans les détails des différences de structure et de charge apparaissent. En ce qui concerne ce dernier élément, il s'agit moins de disparités quant à la charge fiscale globale que d'une répartition divergente de cette charge sur les diverses catégories d'impôts et, par conséquent, sur les individus et les entreprises considérés isolément.

Tantôt ces disparités s'expliquent par l'évolution historique, la tradition et le sens juridique, tantôt elles sont le reflet d'une conception de l'homme, de la société et de différences plus apparentes dans la structure économique, sociale et politique, dans les habitudes nationales quant à la consommation et dans les possibilités d'application pratique.

Au cours des dernières décennies, en particulier, une source importante de discordances s'y est encore ajoutée, sous la forme de conceptions divergentes des objectifs que les finances publiques en général et la fiscalité en particulier doivent poursuivre (divergences d'opinions sur l'opportunité et les possibilités d'une répartition plus équitable des revenus et des fortunes, sur le rapport entre les investissements privés et publics, sur le mode de financement de la sécurité sociale, sur l'orientation à donner à la conjoncture et à la structure par l'intervention des pouvoirs publics, etc...).

Si l'on attache plus particulièrement aux impôts qui font l'objet de la présente étude - les taxes sur le chiffre d'affaires et les taxes similaires -, il apparaît que ceux-ci ne font pas exception à la règle générale. Ici également apparaissent des différences en structure, en valeur budgétaire et en répartition des charges.

Des différences structurelles se manifestent (se sont manifestées) surtout quant au caractère de la taxe sur le chiffre d'affaires (impôt sur la consommation ou impôt sur les transactions) et quant au système d'imposition.

Du point de vue budgétaire, en France et en Belgique, la taxe sur le chiffre d'affaires est devenue la source de recettes fiscales quasi la plus importante (environ 35 % du total).

Dans d'autres pays, l'incidence budgétaire est relativement moins élevée : le produit de cet impôt y varie autour de 20 % du montant global.

Quant à la répartition de la charge de cette taxe elle est réalisée par l'application de taux différenciés et d'exonérations. A ce propos, divers motifs peuvent exister : un des principaux étant - en concevant la taxe sur le chiffre d'affaires comme un impôt sur la consommation et en se basant sur des considérations sociales - d'atténuer ou si possible de supprimer l'effet dégressif qui est de règle dans un impôt général sur la consommation. Dès lors, une disparité dans la structure de la consommation des Etats membres implique nécessairement des taux différenciés variables s'ils ont été introduits dans ce but. En outre, tous les pays n'ont pas appliqué au même degré de telles mesures sociales. Avec la législation en vigueur avant le 1er janvier 1969, les Pays-Bas, par exemple, étaient de très loin en avance dans ce domaine par comparaison aux autres pays partenaires.

Il est également concevable que ces différenciations de taux aient été inspirées par des considérations de caractère plus économique et qu'elles aient été en même temps adaptées aux besoins de l'industrie nationale. On peut citer comme exemple l'octroi d'une exonération ou d'un taux réduit afin d'aider dans une certaine mesure une branche d'industrie qui se trouve en difficulté. Même de cette façon les taux différenciés peuvent diverger dans les Etats membres.

Etant donné la nature et l'ampleur de ces différences de structure, de niveau et de répartition de la charge et compte tenu des conséquences qu'implique sur le plan budgétaire, économique et social, l'élimination de ces différences pour chacun des Etats membres, le Conseil de la Communauté économique européenne estime, comme il ressort de la première directive, qu'il est nécessaire de faire procéder en deux étapes à l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires.

La première étape se placera sous le signe de l'harmonisation des systèmes d'imposition. En vertu de l'article 1 de la première directive, les Etats membres devront, en effet, avoir remplacé, au 1er janvier 1970, leur système actuel de taxe sur le chiffre d'affaires par un système commun de taxe sur la valeur ajoutée dont la structure et les modalités d'application sont précisées dans la seconde directive.

Toutefois, en ce qui concerne la fixation des taux et des exonérations, les Etats membres conservent, durant cette première étape, une large autonomie : la seconde directive ne contient à cet égard que des restrictions très modestes. Il est donc vraisemblable que le niveau et la répartition de la charge continueront de se présenter sous des aspects différents au cours de cette étape, car pour autant que l'on sache, les Etats ne visent essentiellement rien d'autre qu'une modification du système. Il est possible que l'Italie fasse exception sur ce point en englobant un certain nombre d'impôts spéciaux sur la consommation dans la taxe sur le chiffre d'affaires. Ainsi, l'incidence inégale, dans les Etats membres, de la taxe sur le chiffre d'affaires sur le budget de l'Etat et des ménages, sur le coût de la vie, les salaires, les prix etc. persistera encore provisoirement pour une bonne part.

D'où la nécessité de maintenir le système des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges commerciaux entre les Etats membres, système qui, du point de vue technique, peut être effectué assez facilement d'ailleurs dans le cadre d'une taxe sur la valeur ajoutée.

Cette harmonisation des systèmes représente néanmoins un résultat important. Et cela, non seulement parce qu'elle facilite considérablement une harmonisation plus poussée, mais surtout parce que le système commun d'imposition retenu est capable bien plus que la plupart des autres systèmes, d'assurer la neutralité concurrentielle tant interne qu'externe. Comme l'indique aussi la première directive ce sont notamment les systèmes de taxes cumulatives à cascade qu'il faut tenir pour responsables du manque de neutralité. Dans ces systèmes, la charge fiscale grevant des biens analogues à l'intérieur d'un pays n'est pas indépendante de la longueur du circuit de production et de distribution, mais elle varie en fonction de celle-ci. Dans certaines conditions, il peut en résulter une tendance réelle à l'élimination de certaines entreprises. Sur le plan international, l'impossibilité de déterminer exactement la charge fiscale sous ce système entraîne, à l'importation et à l'exportation, une compensation assez imprécise et sujette à de multiples modifications; c'est pourquoi dans un système aussi peu transparent, il n'est possible ni d'éviter ni de corriger les distorsions de concurrence.

Un système de taxe sur la valeur ajoutée ne souffre pas nécessairement de ces défauts ou du moins n'en souffre-t-il que faiblement; il peut donc libérer les échanges intracommunautaires de distorsions de cette nature (qui se sont manifestées de plus en plus fortement au fur et à mesure de la suppression des droits de douanes dans les échanges entre les Etats membres).

Certains considèrent ce résultat comme tellement important qu'ils font valoir que la réalisation de cette neutralité dans les échanges intracommunautaires sur le plan de la taxe sur le chiffre d'affaires suffit pour atteindre les objectifs essentiels du Marché commun, de sorte que l'unification ultérieure des taux et des exonérations serait superflue.

Cette unification des taux et des exonérations et la suppression des frontières fiscales qu'elle permet, devront s'achever, selon les objectifs de la première directive, au cours de la seconde étape. Au demeurant, il reste à déterminer le point de départ de cette étape ainsi que les mesures à prendre en ce qui la concerne.

En invoquant l'influence qu'exercera cette unification, quant au rapport d'un Etat membre à l'autre entre les impôts directs et indirects, sur la politique fiscale et budgétaire, sur les conditions de concurrence et sur la situation sociale, l'article 4 précité - relatif à cette étape - fait déjà ressortir clairement que cette seconde phase constituera le centre de gravité du processus d'harmonisation; et en même temps, sa réalisation exigera sans doute bien plus d'efforts que l'harmonisation des systèmes au cours de la première étape.

Les échanges de vues qui se poursuivent depuis plusieurs années déjà en sont un signe précurseur. Car c'est précisément à propos de cette seconde étape que les divergences de vues - inévitables, cela va de soi, dans une matière aussi complexe - se sont manifestées le plus fortement.

On pourrait caractériser ces divergences en disant qu'elles concernent, d'une part, le but final même de l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires et, d'autre part, la méthode à suivre pour unifier les taux et les exonérations.

En ce qui concerne le but final de l'harmonisation, certains ont prétendu - il y a été fait allusion plus haut - que le Traité n'exige rien de plus que l'introduction de systèmes neutres dans les Etats membres. Le système commun de taxe sur la valeur ajoutée permettant une compensation exacte à la frontière, cette harmonisation des systèmes répondrait pleinement à l'exigence du Traité. Aussi, la suppression des frontières en matière de taxe sur le chiffre d'affaires n'est-elle pas, dans cette optique, un objectif de l'harmonisation, bien que l'utilité pour le Marché commun n'en soit pas méconnue.

De plus, le maintien de ces frontières n'est pas considéré non plus comme fondamentalement contraire à l'essence du Marché commun, parce qu'après l'harmonisation des systèmes la taxe sur le chiffre d'affaires grèvera de la même charge fiscale, sur chaque marché pris séparément, les produits nationaux et ceux qui auront été importés d'un pays partenaire. Les distorsions qui pourraient éventuellement encore se produire, par exemple, en raison d'une application différente du système commun, devraient être éliminées au titre de l'article 101 du Traité (sur la base d'une majorité qualifiée des voix).

D'après cette conception, chaque Etat membre peut continuer de fixer ses propres taux et exonérations et conserver ainsi son autonomie sur le plan fiscal

Cette approche de l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires n'a pas été admise d'après ce qui ressort de la première directive du Conseil.

En effet, le résultat auquel aboutit cette conception semble s'accorder difficilement avec ce qui est considéré, d'après cette directive, comme l'objectif principal du Traité : l'instauration, dans le cadre d'une union économique, d'un marché commun comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur. Car il subsisterait alors des marchés séparés, avec des compensations, des formalités et des contrôles aux frontières. Cela entraînerait des frais et des retards et donnerait à l'entrepreneur du pays un avantage - dont l'importance dépendrait en partie de la manière dont les dispositions seraient mises à exécution par les administrations nationales - par rapport à son concurrent étranger. Ces obligations et celles évidemment qui doivent être remplies, à d'autres titres, à la frontière, à l'occasion de l'importation et de l'exportation des biens empêchent les biens et les services de circuler vraiment librement, comme c'est le cas dans un marché intérieur. Aussi les milieux économiques considèrent-ils leur suppression comme un élément positif important pour susciter et développer ultérieurement les exportations; il est possible notamment que l'affrontement des dispositions étrangères et que l'incertitude quant aux modifications éventuelles des taux et des exonérations empêchent de nombreuses petites et moyennes entreprises de s'introduire sur d'autres marchés. En outre, le maintien des formalités aux frontières ne concorderait pas non plus avec l'idée que se fait l'opinion publique d'un grand marché commun unique, comparable à un marché intérieur. A cet égard, l'opinion publique est très largement en avance sur la réalité européenne.

En ce qui concerne la circulation des personnes, il est peut-être possible de remédier dans une large mesure à ces inconvénients en consentant des franchises importantes pour le trafic des voyageurs, mais pour les importations commerciales, la solution n'est pas aussi évidente.

Dans le cadre du Benelux, on a tenté, à cet égard, une expérience consistant à remplacer les formalités à la frontière (fiscale) par un contrôle comptable à l'intérieur du pays. Il ne s'agit donc pas d'une suppression de cette frontière, mais d'un déplacement du lieu des opérations en vue d'en diminuer le volume. Les résultats n'ont été rien moins que convaincants, car un nombre insignifiant seulement d'importateurs ont voulu ou ont pu utiliser ce régime. Il convient toutefois de noter que cela s'explique, pour une bonne part, par les systèmes d'imposition en vigueur dans les pays du Benelux et par les obligations qu'impose aux entrepreneurs la législation en matière statistique. Il est hors de doute qu'un système de taxe sur la valeur ajoutée offre plus de possibilités à cet égard, mais il apparaît que là aussi de telles facilités sont malgré tout, réservées aux seules entreprises dotées d'une comptabilité satisfaisant à des exigences élevées et (ou) à des biens pour lesquels on peut admettre avec certitude que l'effet de rattrapage interviendra. En outre, la nécessité d'une assistance mutuelle, qui devra désormais s'étendre à six pays, ne facilitera pas non plus l'application de cette solution.

On a en outre fait valoir à l'encontre de cet objectif limité de l'harmonisation, que les différences de taux et d'exonérations existant entre les Etats membres peuvent influencer les conditions de concurrence sur le plan communautaire. Cette influence peut s'exercer malgré le fait que le système d'imposition soit apte à garantir, sur chacun des marchés, l'équivalence de la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires grevant les biens importés et les biens nationaux. En principe, on ne vise pas tellement par là l'importance du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires par rapport à d'autres impôts qu'une différenciation dans les Etats membres de la charge selon les branches d'activité et les entreprises individuelles. Cette objection s'appuie sur le fait que les ventes sur le marché intérieur constituent, pour de nombreuses entreprises, la base à partir de laquelle elles développent leur position exportatrice. Or, lorsqu'un taux réduit permet de réaliser un chiffre d'affaires important, il est concevable que la réduction des coûts unitaires qui peut en découler soit susceptible de procurer à l'entreprise une position concurrentielle plus forte que celle de l'entreprise qui doit affronter sur son marché intérieur la situation inverse : un taux élevé et donc un écoulement réduit et des coûts unitaires supérieurs.

D'autre part, l'importance inégale que possède, dans les différents pays, la taxe sur le chiffre d'affaires par rapport aux autres impôts, risque toutefois de compromettre la neutralité. L'un des aspects les plus importants de ce problème réside dans le fait qu'une recette relativement élevée, provenant de la taxe sur le chiffre d'affaires, peut à son tour provoquer des différences dans la charge des autres impôts. Si ce dernier effet se solde ultérieurement par des différences significatives dans la charge de l'impôt sur le revenu, cette situation nuira - notamment s'il s'agit de revenus professionnels - à la neutralité au sein des échanges économiques.

En ce qui concerne le second point soulevé - la méthode à suivre pour unifier les taux et les exonérations - on peut distinguer, en fait, deux conceptions opposées.

L'une considère avant tout l'harmonisation des taux et des exonérations comme une condition permettant d'atteindre, dès que possible, quelques-uns des objectifs du Traité, en l'occurrence principalement l'objectif de la libre circulation des biens et des services dans le Marché commun. De ce point de vue on peut accorder à l'harmonisation des impôts auxquels se heurte directement le trafic international des marchandises et parmi lesquels la taxe sur le chiffre d'affaires occupe de loin la place la plus importante une certaine priorité par rapport aux autres impôts, dont ceux sur le revenu et les bénéfices constituent à leur tour la catégorie la plus importante.

L'autre méthode place au premier plan l'unité du système d'imposition : une unité qu'il faut considérer comme un équilibre s'établissant entre les divers impôts, de même qu'au sein de chaque impôt, sous l'influence (surtout) de facteurs économiques et sociaux et à réaliser au cours de consultations politiques laborieuses.

L'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires devient alors un problème relatif à la structure de l'ensemble du système d'imposition qui devrait, dès lors, constituer une partie d'un plan général d'harmonisation des impôts dans la Communauté.

Dans ce cas, le plan devrait indiquer la manière dont chacun des impôts sera amené à évoluer du point de vue de l'intégration, le niveau prévu et la répartition supposée de la charge ainsi que le champ d'action que pourront conserver les Etats membres. Dans cet ordre d'idées, l'harmonisation suppose, en outre, une entente sur une politique conjoncturelle et structurelle commune, en compensation de l'atteinte à l'autonomie fiscale.

Selon cette conception il n'est évidemment pas question d'accorder une priorité à l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires. Cela signifierait, en effet, que les autres impôts qui devront fournir la compensation - que ce soit sur le plan social ou sur le plan budgétaire - devraient suivre avec résignation. S'il est vrai que ce processus "semi-automatique" entraîne de ce fait un rapprochement des autres impôts, la question se pose évidemment de savoir, selon les défenseurs de cette thèse, si le sens dans lequel s'effectue l'évolution des impôts correspond bien à ce que souhaite tel ou tel Etat membre.

Le Parlement européen qui soutient, pour sa part, la thèse d'une priorité à donner à la taxe sur le chiffre d'affaires a formulé très clairement les inconvénients liés à la solution d'un "plan général". Le Parlement rejette l'élaboration d'un plan général visant à harmoniser plusieurs impôts parce qu'un tel plan devrait s'étendre sur une période d'une durée telle que les hypothèses sur lesquelles il repose ne pourraient en aucun cas être valables pour l'ensemble de la période considérée. En outre, la mise en oeuvre de ce plan impliquerait en soi un tel appel à la bonne volonté des Etats membres et à leur esprit de conciliation qu'il ne serait probablement pas possible d'aboutir à des mesures concrètes dans un proche avenir".

En d'autres termes, cette méthode comporte le risque qu'aucun progrès pratique ne serait provisoirement réalisé en ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires et que l'on aboutisse finalement à la même situation que celle défendue par les partisans d'un objectif limité d'harmonisation de la

taxe sur le chiffre d'affaires, c.à.d. la seule application de systèmes neutres et le maintien des frontières intérieures, bien que cette conception ne soit pas admise par la première directive

L'influence des deux points de vue est reflétée dans la première directive.

Certes, la libre circulation des biens et des services au sein de la Communauté est considérée comme l'objectif de l'harmonisation, mais l'article 4, alinéa 2 y ajoute immédiatement les réserves nécessaires.

Et la rédaction large de cet article, de même que l'unanimité des voix requise, permettront assurément aux défenseurs du plan général de défendre leur point de vue avec force.

Ainsi les sujets de discussion, au cours de la seconde étape, seront d'un tout autre ordre que ceux qui ont retenu l'attention durant la première et sans doute les difficultés à surmonter seront-elles, par comparaison, beaucoup plus importantes.

En effet au cours de la première étape, l'accent de la discussion a été mis sur les aspects de technique fiscale que comporte le passage à un autre système. Certes, on n'a pas perdu de vue la portée socio-économique éventuelle, que pouvait avoir via l'influence sur les prix, une modification du système, mais l'alourdissement des formalités administratives et les problèmes relatifs à la situation des détaillants, des petits entrepreneurs, des agriculteurs etc. ont retenu beaucoup plus l'attention. Cependant, ceci est peut-être également dû au fait que les pays où cette situation s'est déjà présentée (Allemagne et Pays-Bas) se sont surtout laissé guider, en fixant les taux, par le souci d'obtenir des recettes budgétaires à peu près inchangées et de répartir la charge de l'impôt d'une façon qui se rapproche le plus possible de celle du système précédent. Des glissements de prix pouvaient se manifester dans certaines branches, mais il n'y avait pas lieu de supposer qu'un mouvement général des prix se produirait. Dans ces conditions, l'opposition à des modifications de la technique fiscale n'a en règle générale pas été trop forte.

A cela s'ajoute encore, comme facteur stimulant, le mécontentement qui se manifestait (manifeste) de toute part à l'égard des systèmes existants. En Allemagne, ce mécontentement était perceptible depuis longtemps déjà et aux Pays-Bas des griefs étaient également formulés avec de plus en plus de rigueur contre le système de taxes cumulatives à cascade pratiqué au cours des dernières années.

En outre, le système français de taxe sur la valeur ajoutée était en cours de révision et le régime en vigueur en Belgique était, lui aussi, contesté, dans de nombreux milieux.

Des forces autonomes agissaient donc déjà dans le sens d'un autre système d'imposition et, en l'occurrence, l'on penchait surtout vers un système de taxe sur la valeur ajoutée. Même en l'absence d'une première directive, un ou plusieurs pays auraient de toute façon introduit une taxe sur la valeur ajoutée.

Vu sous cet angle, on peut donc conclure qu'en ce qui concerne la première étape, les propositions de la Commission ont bénéficié d'un climat assez propice.

Il ne se justifie évidemment pas - étant donné les considérations dont s'inspire la première directive - de supposer que ce climat, pour reprendre l'expression, serait moins propice au cours de la seconde étape. Il pourrait cependant y avoir des perturbations locales. Cela semble même assez inévitable, compte tenu des sujets qui devront être abordés.

Au cours de cette étape, les questions de technique fiscale ne seront certes pas reléguées à l'arrière plan, car l'adaptation de la législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires à la situation nouvelle soulèvera sans aucun doute un nombre de problèmes techniques plus ou moins importants (jurisprudence, contrôle, législation douanière, statistiques, formes de consultation en matière d'application etc.).

Mais à ce moment, la problématique se déplacera bien davantage sur le plan de la politique économique. Comme problèmes importants l'on peut citer :

a) Le niveau des taux communs et la répartition des biens et des services entre ces taux.

Que pourra accepter chacun des Etats membres, à cet égard, compte tenu des effets qui en résulteront, par exemple, pour les recettes publiques et pour les prix et les salaires ainsi que pour la position concurrentielle sur le marché commun et en dehors de celui-ci? En outre, l'importance assez différente que les divers pays accordent au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires par rapport à celui des autres impôts - par exemple impôts directs - prend ici une ampleur toute particulière.

Si un pays s'en tient, toutes proportions gardées, à un niveau élevé d'impôts directs et à un niveau peu élevé d'impôts indirects, tandis qu'un autre pays persiste à appliquer le système inverse, cette différence de conception exclut pratiquement d'emblée toute possibilité d'accord. Si les Etats membres envisagent sérieusement de supprimer les frontières en matière de taxes sur le chiffre d'affaires - et c'est tout de même ce que laisse supposer l'adoption de la première directive -, il doit être possible d'arriver à un compromis sur ce point.

On ne pourra toutefois indiquer judicieusement quel devra être ce compromis que si l'on dispose de données chiffrées sur l'incidence de certains taux retenus comme hypothèse de travail - une moyenne arithmétique des taux actuellement en vigueur paraît tout à fait acceptable comme première hypothèse de travail -, ainsi que sur les possibilités de compensation pour tous les Etats membres. Au cours de cette phase du processus d'harmonisation, les chiffres seront appelés à jouer un rôle prépondérant dans la discussion, aussi est-il indispensable de procéder à la quantification des répercussions et des mesures de compensation.

En outre, il convient de rappeler, à ce propos, que le Parlement européen estime souhaitable de disposer du pouvoir de fixer lui-même, avant leur introduction, les taux (et exonérations) unifiés.

b) L'autonomie fiscale

Des considérations de nature conjoncturelle et structurelle exigent que l'harmonisation fiscale soit adaptée de telle façon que les Etats membres conservent une liberté suffisante d'action pour pouvoir utiliser l'instrument fiscal de la politique économique.

Des considérations plus spécifiquement budgétaires réclament également le maintien d'une certaine autonomie.

Il conviendra donc d'en tenir compte lorsque des mesures d'harmonisation seront proposées dans le domaine de la taxe sur le chiffre d'affaires qui occupe une place tellement importante parmi les impôts.

Un chapitre particulier sera réservé à ces problèmes.

A ce propos également, il convient également de citer une autre conception du Parlement européen : le Parlement estime que, dès le moment où les Etats membres auront adopté des taux unifiés, un accord devra être réalisé sur une politique conjoncturelle commune, étant donné que les pays partenaires perdent, du fait de cette unification, un instrument important de leur politique conjoncturelle.

Le libellé de l'article 4, alinéa 2 de la première directive, permet d'examiner, dans le cadre de l'harmonisation plus poussée de la taxe sur le chiffre d'affaires, bon nombre des différenciations existant sur le plan fiscal.

C'est ainsi que dans le domaine des impôts directs, l'on pourra aborder, non seulement le problème de la différenciation précitée de la charge fiscale globale, mais également le problème des disparités plus spécifiques, des facilités et des impositions, dont la suppression ne peut être que profitable à une saine concurrence dans le marché commun.

De même, l'harmonisation des accises, pour citer un autre point important, pourra être englobée dans la discussion. Le Parlement européen a naguère déjà insisté sur ce point, en invoquant l'argument que s'il en était autrement, la suppression des frontières fiscales intérieures ne serait pas complète.

Si effectivement tous ces sujets doivent être traités à fond et simultanément avec l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, on s'orientera, en réalité, une fois de plus vers un plan général d'harmonisation de plusieurs impôts, avec comme conséquence qu'il ne faudra pas s'attendre, dans l'immédiat, à de nouveaux progrès dans le domaine de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Il ne semble toutefois pas nécessaire de s'engager dans cette voie.

En ce qui concerne les droits d'accise, ceux-ci se rapportent à une catégorie relativement restreinte de produits et, de ce fait, de même qu'en raison d'un certain nombre de problèmes propres à cette catégorie d'impôts sur la consommation, ils se prêtent mieux à un traitement distinct. Les disparités relatives à l'incidence budgétaire s'amenuiseront d'ailleurs quelque peu, lorsque le pays où le produit des droits d'accise est le plus élevé - l'Italie - fera passer, comme il en a l'intention, une partie de ses impôts spéciaux sur la consommation dans la taxe sur la valeur ajoutée. La possibilité subsiste en outre, dans le cadre des mesures de compensation, de niveler quelque peu, de part et d'autre, les différences existant dans le domaine des droits d'accise ou même de les supprimer.

L'harmonisation des droits d'accise est actuellement en retard sur celle de la taxe sur le chiffre d'affaires : aussi, un découplément des travaux d'harmonisation doit, en pratique, accélérer l'évolution de la taxe sur le chiffre d'affaires. Certes, dans ce cas, les frontières fiscales intérieures ne pourront pas disparaître complètement au moment de l'unification de la taxe sur le chiffre d'affaires, mais le nombre des transactions commerciales pour lesquelles l'obstacle fiscal subsiste à la frontière diminuera considérablement.

En outre, les différences plus spécifiques en matière d'impôts directs ne doivent pas nécessairement être éliminées parallèlement à l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, parce qu'en soi, cette harmonisation ne modifie pas essentiellement l'importance de ces disparités. Cela n'exclut toutefois pas qu'il peut être utile, en vue de l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, d'examiner dans quelle mesure il est possible de supprimer l'une ou plusieurs de ces disparités tout en rapprochant progressivement les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires des taux communs

En effet, pour les milieux économiques, un relèvement des taux - car c'est à cela que revient l'unification dans la plupart des pays - implique, en premier lieu, une hausse des coûts (salaires) et, dès lors, une incertitude quant à la position concurrentielle dans le marché commun; la suppression simultanée d'une ou de plusieurs disparités en matière d'impôts directs pourrait à ce sujet se révéler intéressante à titre de compensation de ce préjudice.

L'article 4, alinéa 2, ne vise pas les dispositions non fiscales devant être observées à l'importation, telles que les dispositions dans le domaine de la statistique, du contrôle des marchandises concernant la sécurité publique, la santé publique, etc.

Contrairement à celles qui portent sur les droits d'accises, ces dispositions concernent de vastes catégories de produits. Aussi, l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires acquerrait-elle sans doute, dans l'optique des milieux économiques, une valeur sensiblement plus grande si ces obstacles aux frontières pouvaient disparaître, en même temps que les frontières en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, par un processus d'harmonisation ou (et) par tout autre moyen.

II. CONSEQUENCES DE L'INSTAURATION DE TAUX COMMUNS

Paragraphe premier : Quelques remarques générales sur les possibilités d'analyse

L'une des caractéristiques de la société moderne réside dans le haut degré d'interdépendance des variables économiques.

Par conséquent, toute variation des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires pourra se propager à travers la vie économique par des voies multiples et d'une manière complexe.

Il n'en va pas autrement, bien entendu, pour les mesures de compensation - et d'une manière plus générale - pour l'affectation du surplus budgétaire qui résultera, dans la plupart des Etats membres, de l'introduction des taux communs. Sous l'effet de ces interdépendances, les conséquences pourront aussi s'en faire sentir dans de nombreux secteurs de la vie économique.

Les répercussions ne se limiteront pas, en principe, à l'économie nationale; au contraire, à mesure que s'accroîtra l'interpénétration des économies sur le plan international, les conséquences pourront aussi se manifester à l'étranger. L'harmonisation des taux dans les six pays de la Communauté implique donc des influences réciproques dont il faudra tenir compte pour en quantifier les conséquences.

Au niveau macro-économique, les effets sur le budget de l'Etat, sur les salaires et les prix, sur les charges et les allocations sociales, sur le volume de la consommation, des investissements et de la production, sur la répartition des revenus et sur l'emploi et la balance des paiements seront particulièrement importants.

Ces conséquences peuvent encore différer selon les diverses branches d'activité. C'est pourquoi il est souhaitable de disposer, en dehors de données sur les effets macro-économiques, d'une répartition plus détaillée de ces effets pour un certain nombre de secteurs d'activité, en particulier en ce qui concerne l'incidence sur la demande finale, la production, les prix et l'emploi au sein de ces secteurs.

Et enfin, il est intéressant de disposer d'informations concernant ces effets, ventilés par catégories de revenus

En fait, il n'est possible de quantifier tous ces effets d'une manière un tant soit peu complète et précise que si l'on utilise un modèle. Car c'est le seul moyen de tenir compte de façon satisfaisante de l'action réciproque de toute une série de variantes économiques.

Dès lors, dans la troisième partie de la Convention avec l'université de l'Etat à Utrecht celle-ci est invitée à quantifier, à l'aide d'un modèle, les conséquences pour les Pays-Bas de l'application de taux communs. A cet effet, il a été fait appel à la collaboration du Centraal Planbureau à la Haye (En effet, l'université ne dispose pas de moyens propres pour l'élaboration d'un modèle établi à cette fin comme le lui est demandé dans la troisième partie, deuxième phrase, de la convention). Le Centraal Planbureau a effectué les calculs pour les Pays-Bas, sur la base des données et des alternatives établies par l'Europa Instituut de l'Université d'Utrecht.

Si l'analyse ne s'appuie pas sur un modèle celle-ci sera nécessairement beaucoup plus limitée. Dans ce cas, l'on ne peut guère donner qu'une simple indication sur les conséquences budgétaires découlant de l'effet direct sur les prix.

Car si les relations entre les variables économiques concernées ne sont pas connues, il est impossible de préciser les effets indirects ultérieurs sur les prix et sur les volumes ainsi que les répercussions que ces effets ont à leur tour, en outre, sur le budget de l'Etat. Et, pour les mêmes raisons, il n'est pas possible non plus de déceler l'incidence sur les différentes branches d'activité et sur les catégories de revenus ni de déterminer quel serait l'effet des mesures de compensation.

Il y a donc lieu de recommander de se fonder également, pour les autres Etats membres, sur un modèle.

A cette fin, il est toutefois nécessaire d'utiliser un modèle spécialement conçu pour chaque pays intéressé, le modèle néerlandais étant contre-indiqué pour d'autres pays (voir à ce propos la troisième partie, dernière phrase de la convention). Les structures économiques et sociales des différents pays diffèrent trop pour qu'il en soit autrement, pour les Pays-Bas, par exemple, l'importance des relations économiques internationales est relativement plus grande que pour certains autres Etats membres. Ces différences structurelles s'expriment dans les coefficients des équations du modèle et c'est pourquoi l'utilisation du modèle d'un pays déterminé, en l'occurrence les Pays-Bas, par d'autres pays donne, en principe, des résultats peu valables.

Les résultats de l'analyse relative aux Pays-Bas figurent au chapitre III.

Le paragraphe 2 du présent chapitre donne au préalable, dans la mesure où les données disponibles le permettent, des estimations de l'incidence budgétaire pour quelques autres Etats membres et le paragraphe 3 comporte quelques observations sur les possibilités de compensation.

Paragraphe 2 : Une estimation de l'incidence budgétaire dans quelques Etats membres

Quand l'on tente d'estimer l'incidence budgétaire probable de l'introduction de taux communs dans les pays de la Communauté, certains facteurs interviennent, qui imposent, d'une part, certaines limites aux possibilités d'analyse et qui, de ce fait incitent, d'autre part, à ne donner les résultats des estimations que sous réserve.

Tout d'abord, on peut objecter que tous les Etats membres n'appliquent pas encore un système de taxe sur la valeur ajoutée conforme au système commun (avec des taux et des exonérations fixés de manière autonome). Pourtant, ce qui s'impose, c'est précisément de comparer les produits de la taxe sur la valeur ajoutée au cours de la première étape du processus d'harmonisation avec les produits probables résultant de l'introduction de taux communs et non pas les produits de la taxe sur le chiffre d'affaires toujours en vigueur dans ces pays, puisqu'en effet il s'agit de la transition, en 1973, à la seconde étape dans laquelle les taux et les exonérations, fixés jusque là de manière autonome, seront remplacés par les taux (et exonérations) communs.

Il faut donc estimer les produits de la taxe sur la valeur ajoutée, ce qui introduit évidemment d'emblée un important élément d'incertitude dans les calculs, élément d'autant plus important que les plans relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée pendant la première étape sont moins précis.

L'hypothèse selon laquelle les taux communs sont supposés entrer en vigueur le 1er janvier 1973 pose un deuxième problème. Actuellement, il n'existe pas de prévisions relatives à la valeur et au volume de la consommation en 1973 dans les pays de la Communauté, du moins n'ont-elles pas été publiées. Les prévisions établies par le Comité de politique économique à moyen terme sur l'évolution future au sein de la Communauté ne dépassent pas 1970 pour l'instant et, en outre, elles sont exprimées, non pas en prix courants, mais en prix de 1960 et de 1965. Il convient de se référer à ce propos au programme de politique économique à moyen terme (1966-1970), publié dans le Journal officiel des Communautés européennes du 25 avril 1967 avec les projets y afférents du Comité, de même qu'au projet de second programme de politique économique à moyen terme (du 20 mars 1968). Il est vrai, que l'on connaîtra dans un proche avenir les premiers résultats de l'analyse pour une période allant jusqu'en 1975, mais ceux-ci ne peuvent pas encore être utilisés à ce stade.

Pour calculer par approximation les données principales relatives à 1973, il faudra donc une nouvelle fois procéder à des estimations, ce qui ne pourra se faire, en particulier pour l'évolution des prix, que sous de grandes réserves, notamment en raison de la longueur de la période considérée.

On peut toutefois remédier raisonnablement à ces inconvénients en indiquant la différence entre les produits, non pas en prix courants de 1973, mais par un coefficient, à savoir la différence de charge qu'entraîne l'introduction des taux communs, exprimée en pourcentage de la consommation imposable des pouvoirs publics et des particuliers. En effet, pour des taux d'imposition donnés, ce coefficient ne se rapporte pas rigoureusement à une année déterminée, du moins à court terme, car il dépend alors uniquement de la ventilation de la consommation entre les taux d'imposition visés et cette ventilation, toujours considérée à court terme, change habituellement assez peu, à moins que n'interviennent des perturbations économiques particulièrement violentes. Aussi le résultat peut-il être mis en corrélation avec la structure fiscale actuelle, ce qui permet après tout de se faire une idée des modifications intervenues.

Cette voie est, elle aussi, inaccessible pour l'instant à deux Etats membres : le Luxembourg et la France. Au Luxembourg, parce que le matériel statistique relatif à la consommation nationale n'est pas suffisamment détaillé pour en permettre une ventilation entre les taux d'imposition. A la France, parce que tout porte à croire que les perturbations économiques qu'elle a connues en 1968 provoqueront des déplacements significatifs dans la structure de la consommation telle qu'elle s'annonçait pour les prochaines années. Pour ces pays, on a donc renoncé à chiffrer, sous quelque forme que ce soit, la variation de produit résultant de l'adoption des taux communs.

En troisième lieu, les hypothèses de travail ne fournissent pas d'indications sur les exonérations possibles (dont on ne peut tout de même supposer qu'elles disparaîtront toutes, le moment venu), sur les régimes applicables aux petites entreprises, aux agriculteurs, etc. Il n'a donc pas été tenu compte de ces aspects particuliers, en dépit de leur incidence budgétaire certaine.

Enfin, quatrièmement, il convient de rappeler un point qui a déjà été mentionné au paragraphe précédent, à savoir que si l'estimation des conséquences budgétaires ne s'appuie pas sur un modèle, il faut renoncer à déterminer les répercussions que peuvent avoir sur les recettes fiscales l'effet indirect sur les prix et l'effet sur le volume.

Dans ces conditions, les résultats ne pourront être donnés, comme le souligne le premier alinéa du présent paragraphe, que sous de nombreuses réserves; de plus, il ne serait guère raisonnable d'élaborer les détails d'une façon perfectionnée. Il conviendra donc avant tout de considérer les estimations qui vont suivre comme le résultat d'une appréciation globale permettant du moins de se faire une idée de l'ordre de grandeur des déplacements qui s'opéreront dans le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires lorsque les taux communs seront introduits.

Pour la bonne règle, signalons encore que, sauf indication contraire, les données relatives à la consommation et aux recettes fiscales mentionnées dans le présent paragraphe sont extraites ou découlent des statistiques publiées par l'Office statistique des Communautés européennes dans les "Comptes nationaux 1957-1966" et "Les recettes fiscales dans les six pays membres de la CEE 1958 - 1965". Ces deux études datent de 1967 et elles sont pour l'instant (janvier 1969) les plus récentes parmi les publications annuelles de l'Office en la matière.

Italie

L'Italie n'a pas encore adopté une taxe sur la valeur ajoutée conforme au système commun. D'après la Commission, il existe cependant des plans visant à regrouper sous cette taxe future une douzaine d'impôts dont le produit servira de base pour calculer les taux de cette taxe sur le chiffre d'affaires. Les dernières données complètes publiées sur le produit de ces douze impôts datent de 1965 (c'est pourquoi l'année 1965 est retenue également comme année de base pour les données concernant l'Italie).

Voici ces douze impôts avec leur produit respectif en 1965 :

1. Impôt général sur les recettes (I.G.E.)	1300574	millions de lires
2. Impôt de compensation sur les produits industriels importés (imposta di conguaglio sui prodotti industriali importati)	77527	" "
3. Les droits de timbre sur les documents de transport (tassa di bollo sui documenti di trasporto)	28013	" "
4. Impôt sur les cartes à jouer	1381	" "
5. Ensemble des taxes radiophoniques	80981	" "
6. Impôt sur les filés	25935	" "
7. Impôt sur l'éclairage électrique	2842	" "
8. Impôt sur les succédanés du café	733	" "
9. Impôt sur l'huile (30 % van 872642 mio lires)	251800	" "
10. Impôt sur le gaz	23136	" "
11. Impôt sur la publicité	5606	" "
12. Impôts locaux	264045	" "
	<hr/>	
Total	2062573	millions de lires

La valeur de la consommation imposable publique et privée en Italie peut être évaluée, en 1965, à environ 24.500 milliards de lires, montant qui englobe bien entendu le produit de la taxe actuelle sur le chiffre d'affaires (les deux premiers impôts cités), soit 1.378 milliards de lires. Déduction faite de cette somme, la valeur de la consommation imposable se chiffre à 23.122 milliards de lires. Sur la base de ces données relatives à 1965, on pourrait supposer qu'en Italie le produit de la taxe sur la valeur ajoutée équivaldrait, au cours de la première étape du processus d'harmonisation, à 8,9 % de la consommation imposable.

Ce résultat appelle une réserve, à savoir qu'étant donné la manière dont il a fallu calculer le produit, on ne peut garantir, au moment où la taxe sur la valeur ajoutée sera introduite, que ce pourcentage exprimera, de façon précise, la charge effective de cette taxe sur le chiffre d'affaires. Car, parmi les douze impôts cités, il en est quelques-uns dont l'assiette n'est pas constituée par une valeur, mais qui sont perçus selon un critère spécifique; il en résulte que le produit de ces impôts ne suivra pas l'accroissement de la valeur de la consommation. Un second motif d'incertitude est qu'en raison de la longueur de la période - au minimum cinq ans - à considérer après 1965 et étant donné, en outre, qu'il ne s'agit pas de moins de douze impôts, tout porte à croire que ces recettes fiscales varieront aussi pendant ce temps sous l'effet de modifications législatives (mutations de taux); c'est une circonstance dont on ne peut évidemment tenir compte actuellement. Pour chacune de ces raisons la valeur du pourcentage exprimant, à partir des données de 1965, la charge correspondant aux années ultérieures, peut apparaître fort relative, mais l'insuffisance des données empêche actuellement d'apprécier cette charge d'une manière plus fondée.

Quant à la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires après l'introduction des taux communs, elle correspond, dans les hypothèses de travail retenues, à la moyenne arithmétique pondérée des deux taux d'imposition, les coefficients de pondération étant obtenus à partir de la répartition de la consommation imposable entre les deux taux. Pour l'Italie, cette répartition soumet environ 40 à 42 % de la consommation imposable au taux réduit de 7,5 % et donc une proportion de 58 à 60 % au taux de 15 % : il en résulte, par conséquent, une charge égale à $1/100 \times [(40-42) \times 7 \frac{1}{2} \% + (60-58) \times 15 \%] = 12 \% \text{ à } 11,85 \%$ de l'ensemble de la consommation imposable.

Compte tenu, une fois de plus, des réserves particulières qui s'imposent quant au pourcentage obtenu pour la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires avant l'introduction des taux communs et, bien entendu aussi, de la restriction générale qui vient d'être faite dans ce paragraphe même, il est permis de conclure de ce qui précède que l'harmonisation des taux aboutira, en Italie, à une augmentation du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires correspondant à environ 3 % de la consommation imposable globale.

Belgique

En Belgique aussi, la taxe sur la valeur ajoutée selon le système commun en est toujours au stade de la préparation. D'après certaines informations toutefois, ce pays songerait à fixer, pour la première étape, des taux qui donneraient en 1970, si la taxe était introduite cette année-là, une recette de 95 à 100 milliards de francs belges, en prix courants.

La valeur de la consommation imposable globale, taxe sur le chiffre d'affaires exclue, peut être évaluée, en prix courants, à quelque 725 milliards de FB pour 1970. Cette estimation se fonde sur les prévisions relatives à la croissance moyenne du volume de la consommation de 1965 à 1970 formulées par le projet du second programme de politique économique à moyen terme (pour la Belgique, le taux prévu est de 3,7 % par an, pour la consommation privée, et de 5,5 % par an, pour la consommation publique) et elle suppose en outre une hausse des prix de 2,5 à 3 % par an, ce qui correspond approximativement à la hausse des prix enregistrée dans le secteur privé de la consommation de 1958 à 1966.

De ces deux données - consommation et recette - il résulte que la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires varie entre 13 %, pour un produit de 95 milliards de FB, et 14 %, pour une recette de 100 milliards.

Après l'introduction des taux communs, cette charge se chiffrera dans les hypothèses de travail retenues, à :

$1/100 \times (32 \times 7 \frac{1}{2} \% + 68 \times 15 \%) = 12,60 \%$ de la consommation imposable.

(Les coefficients de pondération 32 et 68 représentent, là aussi, la répartition en pourcentage de la consommation imposable globale entre les deux taux communs).

En conclusion, l'adoption des taux communs aboutira donc, pour la Belgique, à une diminution du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires équivalant à peu près à 1 % de la consommation imposable.

Allemagne

En Allemagne, il existe depuis le 1er janvier 1968 une taxe sur la valeur ajoutée conforme au système commun. Le taux normal est de 11 %; il y a en outre un taux réduit de 5,5 %.

Les biens et les services qui relèvent du taux réduit sont pour la majeure partie les mêmes que ceux auxquels s'appliquera, dans l'une des hypothèses de travail, le taux commun réduit après l'harmonisation. Par conséquent, étant donné que la répartition de la consommation imposable entre le taux normal et le taux réduit s'établit dans la proportion de 71 à 29 %, on peut estimer l'accroissement de la charge qui résultera de l'harmonisation des taux à :

$1/100 \times (29 \times 2 \% + 71 \times 4 \%) = 3,42 \%$ de la consommation imposable des pouvoirs publics et des particuliers.

(Note : la législation allemande actuelle prévoit des exonérations. Les hypothèses de travail, en revanche, n'en mentionnent pas; comme on l'a déjà souligné, il est plausible d'admettre qu'elles ne disparaîtront pas toutes le moment venu. Comme il s'agit en l'occurrence de calculer une différence par approximation, il a paru préférable de négliger, là aussi, l'influence des exonérations actuelles).

Pour l'Allemagne, l'harmonisation des taux impliquera donc une augmentation considérable du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires.

France

Jusqu'au 1er décembre 1968, la France a connu quatre taux pour la taxe sur le chiffre d'affaires : le taux normal de 16 2/3 % (20 %), deux taux réduits de 6 % (6,38 %) et 13 % (15 %) et un taux majoré de 20 % (25 %). Les pourcentages mentionnés entre parenthèses représentent la charge qui résulte effectivement des taux d'imposition cités par la loi, parce qu'en France la taxe sur le chiffre d'affaires elle-même est considérée comme faisant partie de l'assiette de l'impôt.

A partir du 1er décembre 1968, ces taux ont été majorés, passant respectivement à 19 % (23,46 ‰), 7 % (7,53 ‰), 15 % (17,65 ‰) et 25 % (33,33 ‰) et ce, dans le cadre d'un ensemble de mesures prises en vue de faire face aux récentes difficultés économiques et monétaires.

Tout porte à croire que ces mesures, de même que les développements de la situation économique en France dans le courant de l'année 1968, risquent d'avoir une incidence significative, non seulement sur la valeur et sur le volume de la consommation, mais aussi sur sa composition. Etant donné qu'il est impossible d'apprécier, dès à présent, l'action globale de ces éléments, il n'a pas semblé opportun de tenter de chiffrer, au stade actuel, la diminution sans aucun doute très importante de la recette fiscale qui découlera nécessairement - comme on s'en rend compte d'emblée à la lecture des taux actuels - de l'adoption des taux communs en France.

Luxembourg

Le Luxembourg, non plus, n'a pas encore introduit une taxe sur la valeur ajoutée conforme au système commun. Pour autant qu'on sache, il serait question tout d'abord d'un taux normal de 10 ‰, assorti d'un taux réduit de 5 ‰.

On peut en conclure que l'introduction des taux communs entraînera, au Luxembourg, une augmentation très importante du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires. Faute de données nécessaires, il est toutefois impossible de chiffrer avec plus de précision la différence entre les recettes enregistrées avant et après l'introduction des taux communs.

Pays-Bas

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, les conséquences de l'harmonisation des taux aux Pays-Bas seront traitées au chapitre III. Dans ce pays, qui applique depuis le 1er janvier 1968 une taxe sur la valeur ajoutée comportant un taux normal de 12 ‰ et un taux réduit de 4 ‰, l'introduction des taux communs s'accompagnera également d'un accroissement important des recettes de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Paragraphe 3 : Quelques remarques sur la compensation et l'utilisation d'un produit accru de la taxe sur le chiffre d'affaires

L'adoption des taux communs retenus comme hypothèse de travail implique, pour la France et dans une mesure beaucoup moindre pour la Belgique, une diminution et, pour les autres Etats membres, une augmentation du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Etant donné qu'aucun gouvernement ne peut se permettre, à l'heure actuelle, une réduction de ses moyens financiers, cette situation contraint la France et la Belgique à trouver une compensation sur le plan budgétaire.

En revanche, les autres Etats membres devront chercher à affecter cette marge financière supplémentaire; à cet égard, il conviendra notamment de déceler les conséquences d'une diminution du revenu réel qui résultera en principe, pour de vastes catégories de la population, d'un accroissement de la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Il semble que les problèmes qui se posent dans ce cadre peuvent être abordés, en principe, sous trois angles différents.

- A. On peut envisager d'axer les mesures à prendre (notamment) sur le nivellement (voire la suppression) des différences existant dans d'autres domaines fiscaux au sein des pays de la Communauté. De cette manière, l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires contribuerait en même temps à l'harmonisation des autres impôts.
- B. On peut aussi faire valoir l'aspect social de l'harmonisation des taux et compenser sous une forme quelconque, à charge des finances publiques, la diminution du revenu réel, visée plus haut, qui découle de la hausse des prix liée à la majoration des taux. Il va de soi que cela englobe aussi la compensation d'une perte de revenu résultant d'une réduction éventuelle de l'emploi. Il est fort probable que, dans un ou plusieurs Etats membres, il faudra accorder à cet aspect une priorité telle qu'il ne subsistera guère de place pour les autres considérations (A et C).
- C. Enfin, le fait que les besoins budgétaires manifestent partout une tendance à la hausse mérite de retenir l'attention.

Ad A.

Dans son étude précitée de 1967 "Les recettes fiscales dans les six pays membres de la CEE 1958 - 1965", l'Office statistique des Communautés européennes a publié des tableaux comparatifs de la structure des systèmes d'impôt dans les pays de la Communauté en s'appuyant sur une triple distinction, à savoir les impôts sur le revenu, les impôts sur la fortune et les impôts sur la consommation.

Toute subdivision des impôts est arbitraire jusqu'à un certain point; l'Office insiste d'ailleurs très nettement sur ce point, affirmant, dans l'introduction, que des réserves doivent être faites à propos de la subdivision, car celle-ci dépend dans une large mesure de l'interprétation que l'on donne à l'assiette de l'impôt ou à sa nature même. C'est pourquoi il est peut-être utile de souligner que deux impôts quantitativement importants, qui pourraient susciter des discussions lors de la subdivision traditionnelle entre impôts directs et impôts indirects, à savoir la Gewerbesteuer, perçue au profit des communes en Allemagne, et les versements forfaitaires sur les salaires et la taxe proportionnelle sur les salaires, pensions, etc... en France, ont été classés, dans les tableaux ci-après, parmi les impôts sur le revenu, avec cette réserve toutefois qu'une fraction de 12 % du produit de la Gewerbesteuer est imputée à la catégorie des impôts sur la fortune, parce que cet impôt est en partie perçu d'après le critère du capital de l'entreprise.

Parmi les pourcentages mentionnés au tableau I ci-dessous, le premier chiffre, dans la colonne des pays, indique la part revenant à la catégorie d'impôts concernée, pour les impôts perçus au profit du pouvoir central, et le second chiffre représente la même part, compte tenu en outre du produit des impôts revenant aux collectivités locales. (Pour les impôts groupés dans chacune des trois catégories, voir la publication précitée).

Tableau I

Ventilation en pourcentages pour 1965

Impôts sur :	Allemagne	France	Italie	Belgique	Luxembourg	Pays-Bas
le revenu	44-47	37-39	23-27	39-41	47-50	56-56
la fortune	5-8	3-3	10-8	6-6	7-9	4-5
la consommation	51-45	60-58	67-65	55-53	46-41	40-39

A côté de cette vue instantanée relative à 1965, il est tout aussi important de connaître l'évolution du rapport entre ces trois catégories. A cet effet, le tableau II fournit des données concernant :

- a) l'évolution de la ventilation en pourcentages des recettes fiscales entre les trois catégories, au cours de la période de 1958 à 1965, et
- b) l'accroissement des recettes de chacune des trois catégories, au cours de la même période, sur la base des indices (1958 = 100), ces indices étant donnés tant en prix courants qu'en prix constants.

Par souci de concision, le tableau ne fournit que les chiffres relatifs aux années 1958, 1962 et 1965, ce qui paraît se justifier, en l'occurrence, car à peu près partout l'évolution suit un cours régulier pendant toute la période. Pour obtenir les séries complètes, il suffit d'ailleurs de consulter la publication précitée de l'Office statistique des Communautés européennes. Le matériel chiffré publié jusqu'ici ne suffit malheureusement pas pour permettre d'étendre la comparaison à des données plus récentes.

Tableau II	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxemburg
	<u>Et. - tot.</u>	<u>Et.-tot.</u>	<u>Et. - tot.</u>	<u>Et. - tot.</u>	<u>Et. - tot.</u>	<u>Et. - tot.</u>
I. Ventilation						
en pourcentages						
a) Impôts sur le revenu						
1958	38-42	39-40	18-23,1	55-56	38-40	53-57
1962	44-48	35-37	19-23,4	56-56	38-41	51-54
1965	44-47	37-39	23-26,7	56-56	39-41	47-50
b) Impôts sur la fortune						
1958	8-11	4-4	11-9,6	4-4	6-6	6-8
1962	6-9	4-4	11-10	5-5	6-5	7-9
1965	5-8	3-3	10-8,5	4-5	6-6	7-9
c) Impôts sur la consommation						
1958	54-47	57-56	71-67,3	41-40	56-54	41-35
1962	50-43	61-59	70-66,6	39-39	56-54	42-37
1965	51-45	60-58	67-64,8	40-39	55-53	46-41
II. Indices						
en prix courants						
a) Impôts sur le revenu						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	193-188	135-140	173-158	145-144	143-147	109-105
1965	237-228	198-206	276-244	207-206	190-195	127-123
b) Impôts sur la fortune						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	139-139	160-166	161-161	149-149	134-134	137-134
1965	133-145	189-197	187-187	207-207	187-187	172-162
c) Impôts sur la consommation						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	153-152	165-164	157-154	137-137	143-142	118-118
1965	196-194	223-223	203-203	197-196	187-185	163-163
III. Indices						
en prix constants						
a) Impôts sur le revenu						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	186-181	116-121	165-150	141-140	140-144	107-103
1965	212-204	157-163	230-203	175-175	170-174	113-110
b) Impôts sur la fortune						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	134-134	138-143	153-153	145-145	131-131	134-131
1965	119-129	150-156	156-156	175-175	167-167	154-145
c) Impôts sur la consommation						
1958	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100	100-100
1962	147-146	142-141	150-147	133-133	140-139	116-116
1965	175-173	177-177	169-169	167-166	167-165	146-146

Et. = Etat; tot. = Etat et collectivités locales

Enfin, voici quelques données encore sur les rapports entre le revenu national et les recettes fiscales (de l'Etat et des collectivités locales) en 1965. Pour le revenu national, on a retenu, outre le produit national brut aux prix du marché, le produit national net au coût des facteurs, afin d'éliminer l'influence d'une différence du niveau des impôts dont l'effet consiste à majorer les prix.

Tableau III 1965	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
Recettes fiscales totales en pour- centage du :						
PNB aux prix du marché	24	24	20	23	21	22
PNN au coût des facteurs	30	32	25	28	26	26
PNB par tête, en dollars	1912	1938	1105	1559	1804	1916
PNN par tête, en dollars	1458	1459	884	1281	1439	-

Comme l'indiquent les pourcentages l'accent est placé, en France, sur la catégorie des impôts sur la consommation. Si l'on observe ensuite les indices, il apparaît que cette tendance s'est renforcée progressivement : le produit des impôts sur la consommation a davantage progressé, en termes relatifs, que celui des deux autres catégories (223 et 177 contre 206 et 163, pour la catégorie des impôts sur le revenu, et 197 et 156, pour les impôts sur la fortune).

En France, l'adoption des taux communs s'accompagnera d'une diminution considérable du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires. Afin de compenser cette diminution, on peut envisager de relever les taux communs de la taxe sur le chiffre d'affaires au stade du commerce de détail, ainsi que d'augmenter les recettes des autres impôts. Le chapitre IV traitera dans le détail la majoration des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires applicables au commerce de détail, laquelle a pour conséquence, en raison de l'effet de rattrapage, d'accroître proportionnellement et la charge de cette taxe sur la consommation et son produit. Une augmentation de trois points semble possible sans qu'il y ait lieu de redouter un déplacement des échanges commerciaux (dans les régions frontalières).

Cependant, comme les impôts sur la consommation occupent, en France, une place d'ores et déjà prépondérante, il serait préférable, dans l'optique adoptée - à savoir, une compensation (partiellement) axée sur le rapprochement d'autres impôts dans les pays de la Communauté-, de chercher d'abord cette compensation dans les deux autres catégories d'impôts. L'importance quantitative d'un accroissement du produit des impôts sur la fortune étant relativement peu élevée, il s'agira tout d'abord de trouver le moyen d'augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu, dont la part est proportionnellement moins élevée en France que partout ailleurs dans la Communauté, sauf en Italie. Il convient de rappeler, à cet égard, qu'un pourcentage moins élevé en soi ne permet pas nécessairement de supposer que la charge de cette catégorie d'impôts serait moins fortement ressentie dans la réalité. Pour pouvoir émettre

un jugement fondé, il faudrait, en outre, connaître d'autres aspects importants de la question, tels que le niveau et la répartition du revenu national, la ventilation de la charge au sein de cette catégorie (impôt sur les entreprises, sur les personnes physiques, structure des taux, etc.), la destination des recettes fiscales etc. Il n'est toutefois pas possible de se livrer à une analyse aussi vaste dans le cadre de la présente étude. On peut néanmoins obtenir quelques informations en comparant les rapports existant, dans les Etats membres, entre la charge de cette catégorie d'impôts exprimée en pourcentages du revenu national (produit national net au coût des facteurs), d'une part, et ce même revenu national par tête de la population ou éventuellement de la population active, d'autre part. Ces données figurent au tableau IV ci-dessous.

Tableau IV 1965	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg ¹⁾
Impôts sur le revenu en pourcentage du produit national net (au coût des facteurs) :	14,5 %	12,5 %	6,6 %	15,7 %	10,7 %	14 %
PNN par tête en dollars	1458	1459	884	1281	1439	1521
PNN par tête de la population active, en dollars	3185	3570	2338	3511	3726	3650

1) A défaut de données suffisantes pour 1965, il a fallu retenir celles de l'année 1964 pour le Luxembourg

En tirant une conclusion en se fondant exclusivement sur ces données - conclusion qui ne peut être que prudente -, on pourrait dire que par comparaison avec l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg, il est effectivement possible d'accroître encore le produit de cette catégorie d'impôts. En réalité c'est seulement en Belgique que la charge de ces impôts est sensiblement plus faible (à cet égard, il convient également de noter que, dans ce pays, la totalité de la charge fiscale, comme il ressort du tableau III, est parmi les plus faibles de la Communauté), car en ce qui concerne l'Italie, le niveau extrêmement bas du revenu par tête représente assurément un facteur de poids pour apprécier l'ensemble. Il importe, en outre, de signaler qu'au sein de la Communauté, c'est l'Italie qui enregistre la plus forte croissance du produit des impôts sur le revenu.

Dans l'ensemble, l'impôt sur les bénéfices de sociétés n'est pas plus faible en France qu'ailleurs dans la Communauté; en revanche, le produit des impôts sur le revenu des personnes physiques pourrait certainement s'accroître - ainsi qu'on le constate en comparant avec les impôts perçus dans d'autres Etats membres. Il convient cependant de noter que l'ensemble des mesures fiscales que la France a été obligée de prendre en 1968, en raison de la situation économique, comportait déjà une augmentation du produit des impôts sur le revenu, ce qui réduit l'écart par rapport aux autres Etats membres.

En revanche, le versement forfaitaire sur les salaires et taxe proportionnelle sur les salaires, pensions, etc. - dont le produit figure, comme on l'a indiqué plus haut, dans le groupe des impôts sur le revenu - a été tout récemment absorbé par la taxe sur la valeur ajoutée.

Il est toutefois permis de douter qu'un accroissement du poids des impôts sur le revenu jusqu'au niveau mentionné pour l'Allemagne, par exemple, au tableau IV suffira en son temps, à compenser la diminution du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires. Si l'on considère les taux élevés de la taxe actuelle sur le chiffre d'affaires et si l'on se fonde en outre - à défaut de données plus récentes - sur les conditions de 1965, il semble fort probable qu'il n'en sera rien. Cela signifie qu'il faudra majorer le moment venu, d'autres impôts outre ceux sur le revenu. On peut alors envisager de relever les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires au stade du commerce de détail et d'augmenter éventuellement les impôts sur la fortune.

En Belgique, il sera beaucoup moins difficile qu'en France de compenser la diminution du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires. Pour autant que les données disponibles permettent d'en juger, la diminution est, tout d'abord, beaucoup plus faible en soi et, ensuite, la charge fiscale totale (tableau III) et la charge des impôts sur le revenu (tableau IV) comptent parmi les moins élevés de la Communauté.

En ce qui concerne les rapports entre les trois catégories d'impôts, la Belgique occupe une position à peu près médiane parmi les Etats membres. Peut-être les impôts sur la consommation ont-ils quelque peu la préférence mais, en revanche, la croissance du produit des impôts sur le revenu est relativement la plus élevée (195 et 174 contre 187 et 167, pour les impôts sur la fortune, et 185 et 165 pour ceux qui grèvent la consommation). En Belgique, une compensation qui tendrait en même temps à niveler les différences pour les autres impôts, pourrait viser en premier lieu à augmenter les impôts sur le revenu, mais il n'y aurait pas d'objection non plus à ce que soient relevés les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires au stade du commerce de détail, étant donné qu'il suffirait de toute façon d'une faible majoration.

En Allemagne, la situation est déterminée, dans une mesure non négligeable, par la Gewerbesteuer dont le produit revient aux communes. Si l'on englobe cet impôt dans la comparaison, l'accent - du reste, assez modeste - se place sur les impôts sur le revenu et si l'on n'en tient pas compte, l'accent se déplace vers les impôts sur la consommation. Aucune des trois catégories n'occupe dans ce pays, par comparaison avec les autres Etats membres, une position extrême. En outre la position des impôts sur le revenu tend à se renforcer (228 et 204 contre 145 et 129, pour les impôts sur la fortune, et 194 et 173, pour les impôts sur la consommation).

L'introduction des taux communs, en Allemagne, augmentera très sensiblement le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires (environ 3,4 % de la consommation imposable). Dans ce pays, certains estiment que le produit supplémentaire pourrait permettre de supprimer la Gewerbesteuer, et ce en vue de réduire la charge des impôts sur les entreprises, celle-ci étant effectivement assez lourde au sein de la Communauté. Compte tenu du fait que la Gewerbesteuer est déductible du bénéfice - sa suppression entraîne un accroissement du produit des autres impôts -, l'introduction des taux communs offrira

certainement la marge financière nécessaire à cette suppression.

L'Italie se caractérise par une position dominante des impôts sur la consommation et par l'importance secondaire que revêtent, en revanche, les impôts sur le revenu. Toutefois, dans ce pays, la dernière catégorie d'impôts s'accroît aussi, plus rapidement d'ailleurs que dans tout autre pays de la Communauté. Cela s'explique certainement en partie par le fait que l'Italie occupe, depuis de nombreuses années déjà, la première place au sein de la Communauté pour la croissance du revenu national, même lorsqu'il est calculé par tête de la population.

Parmi les impôts sur la consommation, la taxe sur le chiffre d'affaires occupe, dans la législation actuelle, un rang moins important que dans la plupart des autres Etats membres. En revanche, les impôts spéciaux sur la consommation jouent un plus grand rôle dans ce pays. L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée provoquera toutefois un déplacement en faveur de la taxe sur le chiffre d'affaires, puisqu'un certain nombre de ces impôts spéciaux sur la consommation figurent parmi les impôts qui seront absorbés par la nouvelle taxe. Il paraît possible d'accentuer le déplacement dans ce sens en y affectant les recettes supplémentaires de la taxe sur le chiffre d'affaires qui résulteront de l'adoption des taux communs en Italie. L'optique dans laquelle la présente section aborde l'utilisation des recettes supplémentaires demande évidemment que l'on examine à long terme, les possibilités de promouvoir également l'harmonisation des droits d'accise au sein de la Communauté.

Aux Pays-Bas, les conditions sont exactement inverses de celles qui existent en Italie; les impôts sur le revenu y prédominent très fortement. Ils y occupent une place exceptionnelle, si l'on compare l'importance de cette catégorie d'impôts par rapport aux impôts sur la fortune et sur la consommation dans les autres Etats membres (tableaux I et IV).

Si l'on estime que l'harmonisation des taux doit permettre en même temps de réduire certaines différences dans d'autres domaines fiscaux, il en résultera nécessairement aux Pays-Bas, un glissement des impôts sur le revenu vers les impôts sur la consommation; dans ce cas, on peut, notamment, envisager de réduire l'impôt sur le revenu et sur les salaires.

Il est évident que la triple distinction retenue dans le présent contexte ne peut fournir qu'un aperçu très global de la structure des systèmes d'imposition et des différences que ceux-ci comportent et que dès lors les conclusions qui en découlent ne constituent que le résultat d'une première approche fondée exclusivement sur les rapports entre ces trois catégories d'impôts dans les Etats membres.

C'est ainsi qu'aucune nuance n'a été introduite quant à la priorité qui doit être accordée, en vue de l'harmonisation fiscale, aux différents impôts groupés dans chacune des trois catégories. Il est toutefois permis de penser qu'une disparité dans la charge fiscale supportée par les entreprises est plus importante qu'une différence dans la charge grevant les revenus - ne provenant pas de l'entreprise - des personnes physiques, bien que cette dernière puisse aussi provoquer des distorsions, surtout si les écarts sont considérables. Ainsi, lorsqu'il s'agit de choisir le lieu

d'implantation de nouveaux centres de production ou de déplacer les membres du personnel d'entreprises internationales d'une succursale à l'autre, dans les divers Etats membres, la politique de l'entreprise (et les bénéficiaires, en cas de compensations de salaires, toutes autres choses restant égales) sera nettement influencée par des écarts de plus de 10 % dans les taux de l'impôt sur le revenu - ce qui se produit régulièrement pour les cadres supérieurs.

L'analyse effectuée sur une vaste échelle déjà dans le domaine des impôts directs a fait apparaître que l'harmonisation s'impose sur un certain nombre de points comme, par exemple, les impôts sur les mouvements de capitaux (dividendes, intérêts, participations, sociétés de placement), les questions fiscales relatives à la concentration des entreprises, l'assiette de l'impôt pour les bénéficiaires des entreprises, les régimes préférentiels, etc.

Ce faisant, on n'a en général établi aucune corrélation avec l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires. Toutefois, comme il a été observé dans le chapitre premier, il serait peut-être utile d'examiner les possibilités d'une coordination, dans le cadre d'un rapprochement progressif, des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires vers les taux communs et cela non seulement parce qu'on pourrait replacer ainsi les aspects budgétaires dans un contexte un peu plus large, mais encore parce que tout porte à croire que les milieux économiques qui devront affronter, dans la plupart des Etats membres, des hausses de coûts (salaires), à la suite du relèvement des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires, et qui, dès lors, seront dans l'incertitude quant à leur position concurrentielle dans le marché commun, pourraient bien réclamer, en compensation de ces inconvénients, au moins la suppression simultanée de l'une ou de plusieurs distorsions dans le domaine des impôts directs.

Pour pouvoir aborder cette coordination avec le plus de chances de succès, il est évident qu'il faut quantifier l'incidence de l'harmonisation des taux dans les autres Etats membres également.

ad B. La compensation de la diminution du revenu réel

L'épargne du consommateur étant largement fonction du niveau du revenu dont il dispose, il en résulte que la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires sur ce même revenu tend à être dégressive. Il est d'usage de modifier cette situation en appliquant des taux majorés et des taux réduits. Toutefois, les effets de cette mesure diminuent à mesure que les composantes des dépenses tendent à coïncider pour de larges couches de la population, ce que l'on constate de plus en plus.

A cet égard, les résultats d'une étude sur la répartition de la charge de la taxe sur la valeur ajoutée entre un certain nombre de catégories de revenus, effectuée aux Pays-Bas en prévision de l'introduction de cette taxe (publication du Sociaal-Economische Raad, La Haye, 1967, n° 19), en sont une illustration. Il ressort de cette étude que la charge de cet impôt est à peu près proportionnelle tant à la consommation globale qu'à la consommation imposable. Etant donné que la consommation elle-même ne s'accroît pas proportionnellement au revenu, on peut conclure sans risque d'erreur que, là aussi, la charge est en fait dégressive par rapport au revenu. Si au lieu des taux de 12 % et 4 % fixés librement, on retient les taux communs de 15 et 7,5 %, on obtient un résultat analogue.

Le tableau V donne un aperçu de ce qui précède. Il indique la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires en pourcentage de la consommation

globale et de la consommation totale imposable des particuliers.

La consommation imposable comprend, outre celle des biens et des services normalement assujettis à l'impôt et qui sont donc grevés d'une taxe sur le chiffre d'affaires de 4 (7 1/2) % ou de 12 (15) %, la consommation des biens et des services visés à l'article 11 de la loi de 1968 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires. Dans cette dernière catégorie figurent les prestations exonérées de la TVA, au stade du consommateur. Cependant ces prestations subissent une certaine charge fiscale puisque l'entrepreneur qui fournit la prestation exonérée ne peut pas - par dérogation au mécanisme de déduction qui caractérise la TVA - déduire la taxe payée aux stades antérieurs.

Les hypothèses de travail ne tiennent pas compte d'exonérations de ce genre. Pour cette raison, le tableau distingue encore entre la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires aux taux communs, en tenant compte des exonérations prévues à l'article 11 de la loi néerlandaise, et ladite charge sans ces exonérations (les prestations exonérées étant alors imposées au taux de 15 %).

Pour calculer la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires aux taux de 12 % et 4 %, compte tenu des exonérations prévues à l'article 11, le "Sociaal-Economische Raad" a supposé qu'une charge antérieure de 6 % grevait la consommation exonérée. Cette estimation de la charge antérieure est peut-être un peu trop élevée, mais comme en l'occurrence, il s'agit surtout de rapports et de modifications dans les rapports, on a admis, conformément aux estimations du Sociaal Economische Raad, que la charge grevant la consommation exonérée, dans l'hypothèse des taux communs, équivaut à la moitié de la charge correspondant au taux normal, c'est-à-dire à 7,5 %. Ainsi, ce tableau fournit également un aperçu de la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires dans le cas où les exonérations ne seraient pas maintenues après l'introduction des taux communs, les biens et les services actuellement exonérés étant alors soumis soit au taux normal de 15 %, soit au taux réduit de 7,5 %.

La consommation totale comprend aussi, outre la consommation imposable, un certain nombre de dépenses qui ne sont pas affectées par la taxe sur le chiffre d'affaires. Les exemples les plus importants sont les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les dépenses à des fins religieuses, sociales et philanthropiques, les dons en espèces, l'assurance-épargne des particuliers, les salaires des domestiques. Il est sans doute superflu de rappeler que la consommation et le revenu diffèrent généralement, en raison de l'épargne et de la désépargne.

Comme il ressort du tableau, la charge supplémentaire, qui s'exerce sur la consommation (imposable) après l'introduction des taux communs, évolue à peu près proportionnellement à cette consommation; c'est pourquoi cette variation de la charge, rapportée aux revenus, est une fois de plus dégressive. On peut supposer que ce tableau sera valable aussi, dans les grandes lignes, pour les autres Etats membres où l'harmonisation des taux aboutira à une augmentation de la charge.

Il faut donc s'attendre que de fortes pressions s'exerceront pour que la marge financière créée par la majoration des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires serve, en premier lieu, à compenser la diminution du revenu réel. On considérera, dans ce cas, qu'il est peut-être possible d'éviter ainsi, totalement ou partiellement, une compensation sous forme de hausse des salaires - qui risquerait, à son tour, de faire hausser les prix.

CHARGE DE LA TAXE EN POURCENTAGE

Catégories de revenus	de la consommation totale						de la consommation imposable totale		
	I taux : 15/7,5 compte non tenu de l'art. 11		II taux : 15/7,5 compte tenu de l'art. 11		III taux : 12/4 compte tenu de l'art. 11		I taux : 15/7,5 compte non tenu de l'art. 11	II taux : 15/7,5 compte tenu de l'art. 11	III taux : 12/4 compte tenu de l'art. 11
	charge	accroissement par rap- port à III	charge	accroissement par rap- port à III	charge	accroissement par rap- port à III			
1. moins de 7500 fl	10,15	3,26	9,40	2,51	6,89	12,18	11,28	8,27	
2. 7500 - 9000 fl	10,20	3,24	9,47	2,51	6,96	12,23	11,35	8,34	
3. 9000 - 10500 fl	10,25	3,22	9,52	2,49	7,03	12,33	11,47	8,45	
4. 10500 - 12000 fl	10,28	3,15	9,58	2,45	7,13	12,55	11,69	8,58	
5. 12000 - 16000 fl	10,08	3,09	9,36	2,37	6,99	12,65	11,75	8,77	
6. 16000 - 20000 fl	10,07	3,00	9,39	2,32	7,07	12,86	11,99	9,02	
7. 20000 - 25000 fl	9,77	2,88	9,11	2,22	6,89	13,04	12,16	9,04	
8. 25000 fl et plus	8,75	2,52	8,19	1,96	6,23	13,18	12,33	9,38	
9. toutes catégories de revenus	10,01	3,07	9,31	2,37	6,94	12,63	11,74	8,75	

La compensation peut s'effectuer, d'une part, sur le plan fiscal, par une réduction de la charge des autres impôts - qu'il s'agisse des autres impôts sur la consommation (impôts spéciaux) ou des impôts sur le revenu - et, d'autre part, sur le plan social, sous la forme d'une diminution des charges sociales et(ou) d'une majoration des prestations sociales, à charge des finances publiques (pour autant, toutefois, qu'il n'y ait pas d'objection fondamentale à ce que la sécurité sociale ne couvre pas entièrement ses propres coûts). On ne pourra toutefois obtenir une vue d'ensemble des mesures applicables et souhaitables dans chacun des Etats membres que lorsque les conséquences de l'harmonisation des taux pour ces pays auront été quantifiées.

En ce qui concerne la compensation de nature fiscale, il faut noter que cette manière d'affecter le produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires peut contribuer - mais pas nécessairement - à une réduction des disparités dans d'autres domaines fiscaux. Les Pays-Bas en fournissent un exemple. Par comparaison avec les conditions existant ailleurs dans la Communauté, on est notamment frappé, dans ce pays, par la forte progressivité des impôts sur les revenus des personnes physiques. Toutefois, pour qu'une réduction de ces impôts aboutisse à une compensation intégrale, il faut que la diminution soit relativement plus importante pour les revenus modestes que pour les revenus élevés, et par conséquent la progressivité en sera encore accentuée. De même en Allemagne, la disparition de la Gewerbesteuer ne résoudrait aucun problème social.

Ad C. Augmentation des dépenses publiques

Le programme de politique économique à moyen terme (1966-1970) fournit des indications sur les problèmes qui se poseront, pour les finances publiques, au cours des années à venir. Voici notamment un passage intéressant sur le financement des dépenses publiques (chapitre V du programme) : "D'après les données transmises par le Comité de politique budgétaire, l'ensemble des dépenses publiques devrait continuer à connaître, au cours des années 1966-1970, une forte expansion qui devrait tendre à excéder partout celle du produit national brut. L'augmentation sera surtout sensible, dans tous les pays, pour les dépenses en capital. Les dépenses courantes devraient, quant à elles, augmenter moins vite que les dépenses en capital. Leur croissance devrait cependant, dans la plupart des cas, dépasser celle du produit national brut. Cela est vrai, en particulier, pour les transferts (prestation de sécurité sociale, subventions, etc.) qui, même en se plaçant dans l'hypothèse d'une législation inchangée, devraient, dans la plupart des Etats membres, augmenter d'une manière relativement rapide..."

" On escompte une progression des recettes moindre que celle des dépenses, ce qui fera surgir un problème d'équilibre. La plupart des pays membres sont partis, en effet, de l'hypothèse de barèmes fiscaux inchangés, de telle sorte que les recettes fiscales devraient connaître un développement à peu près parallèle à celui du produit national brut, ou tout au plus légèrement supérieur, en raison de la progressivité des systèmes fiscaux. Les hypothèses retenues font donc apparaître une forte tendance à l'acroissement des besoins de financement des administrations. Il faut craindre en outre, dans la plupart des Etats membres, une nette détérioration de la balance des opérations courantes, de sorte que l'épargne publique tendra à perdre de son importance en tant que moyen de financement des dépenses en capital..."

"La perspective que font apparaître les projections pour la plupart des Etats membres, d'un fort accroissement des besoins de financement publics, soulève de nombreux problèmes, tant du point de vue de l'équilibre économique général que du financement lui-même.

Dans certains pays membres, en effet, l'ampleur des besoins de financement attendus est de nature à entraîner des conséquences très graves pour l'équilibre économique général. Il faudra, de toute nécessité, veiller à ce qu'une telle éventualité ne se produise pas.

Il conviendra donc de mener une politique budgétaire qui s'emploie, dans la mesure où un recours accru au marché des capitaux s'avérerait impossible ou inopportun, soit à freiner la hausse des dépenses, soit à accroître les recettes en aménageant la fiscalité à cette fin. Il est vraisemblable que, dans la plupart des pays, la politique budgétaire devra s'orienter simultanément dans ces différentes directions".

Ces prévisions sont suffisamment éloquentes; il en ressort, si elles se vérifient, que le produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires viendra fort à propos pour contribuer au financement des dépenses publiques accrues.

C'est au pouvoir politique qu'il appartient de choisir, compte tenu essentiellement de la situation économique actuelle, laquelle des trois variantes A, B ou C ou laquelle de leurs combinaisons il convient effectivement d'appliquer. Ainsi, une hausse des charges salariales, résultant d'une majoration de la taxe sur le chiffre d'affaires sera moins préoccupante dans un pays dont la position concurrentielle est relativement favorable que dans un Etat membre où l'évolution salariale pose déjà des problèmes du point de vue de la compétitivité. Le premier pays peut envisager de supprimer les disparités fiscales désavantageuses du point de vue concurrentiel et d'augmenter ses dépenses publiques. Dans le second pays, en revanche, la compensation devra surtout viser à limiter le plus possible l'ampleur des revendications salariales et, dans ce cas, il ne subsistera rien, ou presque, pour les deux autres possibilités.

Là aussi, du reste, une appréciation ne sera possible, dans l'ensemble, que lorsque l'on disposera de résultats quantifiés.

Etant donné les mesures prises, fin 1968, par l'Allemagne et la France pour rétablir l'équilibre de leur balance des paiements, il semble bien que la coordination de la politique économique à court et moyen terme doive, dès à présent, s'attacher aussi aux objectifs de l'harmonisation des impôts. Les mesures tant allemandes que françaises s'écartent davantage encore du but fixé par la première directive relative à la taxe sur le chiffre d'affaires - la suppression des frontières fiscales - par le fait qu'elles creusent, de part et d'autre et en sens contraire, les écarts entre les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires et par l'effet qui en résulte pour le commerce intra-communautaire.

III. LA PORTEE DE L'INSTAURATION DES TAUX COMMUNS AUX PAYS-BAS

INTRODUCTION

Ce chapitre reproduit l'analyse quantitative effectuée par le "Centraal Planbureau" à La Haye, concernant les conséquences budgétaires, économiques et sociales de l'introduction des taux communs aux Pays-Bas et les effets des alternatives en matière d'affectations du produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires qui découle de l'application de ces taux communs.

Le modèle utilisé pour ces calculs est décrit en annexe au présent rapport.

Ainsi qu'on l'a signalé au paragraphe premier du chapitre II, ces conséquences ont été abordées sous trois angles différents.

La partie A examine d'abord un certain nombre d'effets macro-économiques. Ces résultats macro-économiques sont ensuite détaillés, sur certains points, par branches d'activité dans la partie B. Enfin la partie C expose les répercussions sociales, en distinguant les cas des travailleurs (mariés et non mariés), des indépendants et des personnes âgées bénéficiant uniquement d'allocations au titre de la "Algemene Ouderdomswet" (loi générale sur l'assurance-vieillesse). Pour les travailleurs et pour les indépendants, une distinction importante est encore faite en fonction du niveau du revenu et de l'importance du ménage.

Le point de départ des calculs est la législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires au 1er janvier 1972. On suppose qu'à cette époque, la législation ne différera pas, pour l'essentiel, de celle qui est actuellement en vigueur et notamment que les taux (12 % et 4 %) et exonérations (article 11 de la loi de 1968 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires) actuels seront encore applicables. En ce qui concerne ces exonérations, on a déjà vu, plus haut que, bien que les hypothèses de travail n'en parlent pas, il ne paraît pas concevable qu'elles aient complètement disparu le moment venu. C'est pourquoi les calculs qui vont suivre partent du principe que les exonérations actuellement prévues par la législation néerlandaise resteront en vigueur après le 1er janvier 1972.

Les taux de 12 et 4 % seront remplacés par les taux de 15 et 7,5 %, respectivement, et les effets macro-économiques de ces majorations ont été calculés, tout d'abord, au tableau 1 et au tableau 6, deuxième colonne.

On a ensuite cherché l'incidence macro-économique de certaines alternatives relatives à l'affectation du produit supplémentaire obtenu à partir des taux majorés. Ces résultats figurent aux tableaux 2, 3, 5 et 6 (autres colonnes). Les alternatives ont été élaborées, dans les limites imposées par la technique d'analyse sur la base des idées développées à cet égard au chapitre II, paragraphe 3.

En se référant à l'alternative A, énoncée au paragraphe précité, - selon laquelle l'harmonisation des taux et des exonérations doit contribuer à niveler les disparités existant dans d'autres domaines fiscaux -, on a choisi, comme première alternative, d'affecter le produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires à la réduction de la charge des impôts sur le revenu, qui est relativement élevée aux Pays-Bas, comme on l'a vu au paragraphe visé.

Il convient de distinguer, en l'occurrence, deux nouvelles variantes :

- a) le produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires - déduction faite de la partie que doivent fournir les pouvoirs publics eux-mêmes - est utilisé en vue de réduire les impôts sur le revenu des personnes physiques (tableau 2 et tableau 6, colonne 3);
- b) le produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires - déduction faite également de la partie fournie par les pouvoirs publics eux-mêmes - doit permettre de réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés. Le montant disponible est réparti sur ces deux impôts au prorata des recettes (tableau 3 et tableau 6, colonne 5).

Etant donné l'objectif visé par cette alternative on a retenu, pour la diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la forme d'une réduction proportionnelle du taux. Il est évident qu'en raison de la (très forte) progressivité du taux, l'accroissement relatif du revenu disponible diminue à mesure que le revenu imposable décroît. Dans le cas extrême d'un revenu se situant sous le seuil d'imposition, la réduction n'est même d'aucun profit. Cet effet, combiné à la répartition à peu près proportionnelle de la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires, a pour conséquence que, chez les personnes à revenu modeste, l'augmentation du revenu disponible ne réussit pas à compenser la chute de revenu réel découlant de l'effet direct qu'exerce sur les prix une majoration des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires (à condition que cette majoration soit intégralement répercutée).

Cela implique l'adaptation des salaires et des mesures de sécurité sociale. L'analyse approfondie de tous les effets directs et indirects montre toutefois que, même dans la variante de réduction des impôts la plus favorable à cet égard (a), on assiste malgré tout à un recul réel du revenu disponible pour de larges couches de la population. Pour la variante (a), ce résultat final figure aux tableaux 11, 12 et 13, sous la rubrique "Alternative 2". Cette forme de réduction comporte donc des conséquences moins favorables sur le plan social.

Dans cet ordre d'idées, on a alors élaboré une hypothèse d'affectation des recettes supplémentaires de la taxe sur le chiffre d'affaires qui vise à maintenir autant que possible le revenu réellement disponible. (Elle se rattache à l'alternative B, énoncée au chapitre II, paragraphe 3). Elle exige une répartition différente de la réduction de l'impôt sur les personnes physiques - ne réservant rien pour une diminution de l'impôt sur les sociétés - complétée par des mesures sur le plan de la sécurité sociale. A cette fin, on a mis au point un système dans lequel tous les revenus disponibles bénéficient dans une mesure relativement égale du montant réservé à l'allègement fiscal, déduction faite des sommes nécessaires pour les mesures à prendre sur le plan social. (Etant donné que la taxe sur le chiffre d'affaires est conçue comme un impôt sur la consommation et que cette consommation s'accroît, de façon relative, à mesure que le revenu disponible diminue, on avait pensé tout d'abord à une répartition où les revenus disponibles les plus faibles auraient été le plus favorisés. Mais la méthode d'analyse retenue ne permettait pas d'approfondir cette forme de répartition.). Cette troisième hypothèse de réduction des impôts directs sera abordée sous le titre "Synthèse des résultats macro-économiques".

Les résultats quantitatifs de cette alternative sont exposés dans la quatrième colonne du tableau 6. A ce propos, une courte explication s'impose encore.

Les données quantifiées sont obtenues, comme on le verra plus loin, à partir de cette forme d'allègement fiscal et d'une évolution salariale qui diffère de la conception du modèle.

La différence réside en ceci, que l'on a également assigné à l'accroissement du revenu disponible, résultant de la diminution de l'impôt sur les personnes physiques, le rôle d'une variable dans le calcul de l'augmentation des salaires, ce qui n'est pas le cas dans l'équation correspondante du modèle. On peut, en effet, se demander si le point de départ du modèle est valable dans tous les cas. D'une part, on peut faire valoir, en faveur de ce point de départ, que les syndicats ont été peu tentés, par le passé, à tenir compte d'une diminution des impôts directs dans leurs revendications salariales, mais, d'autre part, on ne peut pas complètement ignorer, nous semble-t-il, le fait qu'une diminution des impôts n'est pas nécessairement moins efficace qu'une augmentation des salaires pour maintenir le revenu réel disponible. Cet argument peut avoir un certain poids, notamment, lorsqu'une augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires s'accompagne d'une diminution des impôts directs. C'est pourquoi le revenu réellement disponible du travailleur type a surtout été pris en considération, puisque c'est ce revenu qui retient particulièrement l'attention au cours des négociations salariales.

Il semble, en fait, qu'un allègement fiscal tel que le vise cette alternative, combiné à l'évolution salariale prévue par le modèle (où l'accroissement du revenu disponible résultant de la diminution d'impôt ne joue donc aucun rôle), aboutisse à une augmentation d'environ 1 % du revenu réel dont dispose ce travailleur type. Toutefois, si l'on admet qu'un allègement fiscal puisse influencer la politique salariale, l'objectif poursuivi étant toujours de maintenir le revenu réel disponible, une augmentation plus faible des salaires peut suffire. Cela implique, ensuite, que les prix à la consommation privée hausseront moins, eux aussi.

Il en résulte que pour maintenir le revenu réel disponible des couches de la population dont le revenu et les charges familiales correspondent à ceux du travailleur type, une amélioration du revenu de 0,9 % suffit.

A cela s'ajoute que cette alternative vise aussi à maintenir, par une augmentation, le niveau réel des prestations de sécurité sociale.

Une réduction telle de l'impôt sur les salaires et le revenu que tous les revenus disponibles en bénéficient dans une mesure relativement égale implique que l'augmentation du revenu disponible représente un pourcentage croissant du revenu imposable à mesure que ce dernier diminue. Par conséquent la progressivité du taux de l'impôt s'accroît. La forte progressivité de l'impôt sur le revenu et les salaires étant déjà frappante aux Pays-Bas, par comparaison avec les autres pays de la Communauté, cette alternative d'affectation du produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires entraîne une disparité additionnelle.

Il va de soi que le choix ne se limite pas aux formes d'allègement fiscal proposées ici. En effet, ces variantes ont été rapprochées, avant tout, dans un esprit de systématisation, en vue d'obtenir un aperçu comparatif des incidences que comporte chacun des objectifs visés. En réalité, il existe, en outre, différentes combinaisons tout aussi réalisables qui peuvent également tenir compte de la situation économique du moment. Les effets de ces combinaisons

seront à mi-chemin de ceux qui ont été trouvés pour les variantes analysées et il sera possible de les estimer approximativement, en exploitant le matériel chiffré.

Enfin, conformément à l'alternative C, énoncée au troisième paragraphe du chapitre II, on a développé l'hypothèse selon laquelle le produit supplémentaire servirait à couvrir des dépenses publiques additionnelles. Cette hypothèse a été élaborée, elle aussi, sous une forme extrême; on suppose que le produit supplémentaire est destiné, dans sa totalité, à couvrir une augmentation des dépenses publiques, sans préjudice des conséquences peu souhaitables, comme il ressort des tableaux 11, 12 et 13, alternative 3, qui en découlent, par exemple, sur le plan social. Il va de soi que cette forme d'affectation du produit supplémentaire peut être combinée, elle aussi, avec celles qui ont été élaborées plus haut.

Il appartient avant tout aux hommes politiques de choisir celle des alternatives exposées ou - plus vraisemblablement, - celle de leurs combinaisons qui sera effectivement appliquée - ainsi qu'on l'a souligné et expliqué au terme du chapitre II - et les conditions économiques du moment joueront assurément un grand rôle dans la décision finale.

C'est pourquoi on s'abstiendra de toute recommandation concrète.

Dans les sections B (données détaillées en fonction des branches d'activité) et C (répercussions sociales), l'analyse a été en outre limitée à trois situations données.

Tout d'abord, on a calculé une nouvelle fois l'incidence d'un relèvement des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires à 15 et 7,5 %.

On a ensuite étudié les effets de ce relèvement, combiné à une réduction des impôts sur le revenu des personnes physiques. C'est la forme d'une réduction proportionnelle qui a été retenue, en l'occurrence. La variante qui prévoit également une diminution de l'impôt sur les sociétés et celle qui envisage un allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tel que tous les revenus disponibles en bénéficient dans une mesure relativement égale n'ont pas été analysées, et ce pour des raisons techniques principalement. Une assez bonne approximation des effets de ces variantes pourra néanmoins être tentée sur la base des autres résultats.

Enfin, on a calculé les répercussions d'une majoration des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires, combinée avec des dépenses publiques additionnelles.

L'analyse n'a pas tenu compte, dans le texte principal, des effets qu'exercent sur l'économie néerlandaise les adaptations correspondantes des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires dans les autres Etats membres.

L'annexe à ce chapitre s'y attarde quelque peu, mais forcément d'une manière très globale et incomplète, les données nécessaires pour une approche plus fondamentale faisant défaut. C'est pour cette raison qu'il est indispensable de connaître l'incidence budgétaire et les effets directs et indirects sur les prix et le volume qui découlent de l'adoption des taux communs dans chacun des Etats membres.

Sur ce point, l'analyse recourt encore partiellement à des estimations. D'autre part, il importe essentiellement de connaître l'usage qui sera fait du produit supplémentaire de la taxe sur le chiffre d'affaires ou les mesures que les pouvoirs publics seront amenés à prendre à la suite d'une diminution de ce produit. Etant donné l'insuffisance de données sûres et en raison du caractère spéculatif qu'auraient des hypothèses dans ces conditions, il n'en a pas été tenu compte du tout.

Il semble donc qu'il ne sera possible de parachever l'analyse des répercussions aux Pays-Bas que lorsque les calculs pourront s'appuyer sur les résultats d'analyses correspondantes faites dans les autres Etats membres.

Cela est vrai, mutatis mutandis, pour les autres Etats membres : là aussi, il ne sera possible de dresser un tableau complet de toutes les conséquences que lorsque l'on connaîtra les effets dans les pays partenaires.

C'est là qu'apparaît cette interaction qui a déjà attiré notre attention au premier paragraphe du chapitre II.

Le relèvement des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires et les diverses affectations possibles du produit supplémentaire influencent également, comme il ressort des différents tableaux, le commerce extérieur Pays-Bas. Il en résulte presque toujours une amélioration du solde du compte courant de la balance des paiements. Une ventilation de ces résultats entre les différents partenaires commerciaux des Pays-Bas n'a pas été réalisée car rien ne permet de supposer jusqu'ici qu'une telle ventilation ne sera pas proportionnelle à la place qu'occupent ces partenaires dans le commerce extérieur des Pays-Bas. (Signalons encore, à titre d'information, qu'un peu moins de la moitié des importations aussi bien que des exportations néerlandaises se rapportent à des pays extérieurs à la Communauté.

Cette incidence sur la balance des paiements est imputable aux effets indirects sur les prix et sur le volume. En effet, le relèvement des taux n'affecte pas, en soi, les positions concurrentielles, car dans un système de taxe sur la valeur ajoutée, les produits, quelle qu'en soit la provenance, supportent tous la même charge, en raison de l'effet de rattrapage. Dans ce sens, le passage aux taux communs, au cours de la seconde étape du processus d'harmonisation, présente plus de transparence que le passage au système commun d'imposition, au cours de la première étape, car tout porte à croire que les positions concurrentielles se modifieront dans ce dernier cas précisément en raison de l'amélioration des compensations fiscales à la frontière.

Le solde du compte courant de la balance des paiements est au demeurant, très modeste, par comparaison avec le commerce extérieur total des Pays-Bas. Aussi n'en résultera-t-il aucun effet important pour le commerce international. En outre, on peut s'attendre que des mesures stimulantes, destinées à combattre la régression de l'emploi, feront totalement ou partiellement disparaître ce solde après un certain temps.

A. RESULTATS MACRO-ECONOMIQUES

Conséquences du relèvement des taux de la TVA

Sur la base d'une comparaison des ressources et des emplois de l'économie pour 1972 (1) on a pu calculer que les hausses autonomes de prix suivantes se produiraient si les taux de la TVA passaient de 4 à 12 % respectivement à 7,5 et 15 %.

	Dépenses en milliards de florins	Effet direct sur les prix d'un relèvement des taux de la TVA	
		%	en millions de florins
Consommation privée	67,4	2,5	1 700
Biens et services pour la consommation publique	5,8	2,3	135
Investissements des entreprises (à l'exclusion des logements)	17,4	0,4	70
Investissements en logements	6,7	2,7	180
Investissements des pouvoirs publics	6,7	2,7	180
Total			<u>2 265</u>

(1) La comparaison de 1969, donnée dans les dernières prévisions macro-économiques (Macro-Economische Verkenning) a été chiffrée en milliards de florins de 1972, en tablant sur un accroissement nominal de 7,5 % par an.

Pour pouvoir calculer les effets indirects aussi, on a fait appel au modèle à court terme du Centraal Planbureau. En raison de la structure dynamique de ce modèle, les effets à court terme peuvent différer des effets attendus à plus long terme ; c'est pourquoi, il ne suffit pas de calculer les effets obtenus après la première année. Il a fallu, en outre, calculer les effets après la deuxième et la troisième années. La comparaison ci-dessous des ressources et des emplois indique les effets cumulatifs, scindés en effets sur le volume et en effets sur la valeur, qui sont prévus après trois ans. D'autres résultats sont consignés dans le tableau des données essentielles (tableau 6).

Tableau 1 : Modifications des ressources et des emplois de l'économie résultant d'un relèvement des taux de la TVA ; effets après la troisième année (en millions de florins)

Ressources	à prix		Emplois	à prix	
	constants	courants		constants	courants
Revenus salariaux entreprises	- 130	925	Consommation privée	-1420	705
Autres revenus entreprises		-995	Biens et services pour la consommation publique	-	275
Produit des entreprises au coût des facteurs		- 70	Consommation totale	-1420	980
Impôt majorant le prix de revient, moins subventions		2175	Investissements en logements	-	320
			Autres investissements entreprises	- 280	-115
			Invest. pouv. publ.	-	300
Produit entreprises aux prix du marché	-1275	2105	Total des investissements	- 280	505
Importations de biens	720	-720	Dépenses nationales	-1700	1485
Total des ressources	-1995	1385	Exportations de biens	-295	-100
			Emplois totaux	-1995	1385

Les résultats appellent encore les éclaircissements suivants. Le relèvement, des impôts majorant le prix de revient affecte les prix, avec comme conséquence, un effet négatif sur le volume et une diminution de la productivité du travail. Pour les dépenses publiques, on a toutefois supposé que la hausse des prix n'affecte pas l'évolution du volume. La hausse des prix suscite une hausse additionnelle des salaires - l'effet positif de la hausse des prix sur les salaires étant supérieur à l'effet négatif de la diminution de la productivité du travail - c'est pourquoi on assiste à une augmentation non négligeable des charges salariales par unité de produit.

Les importations aussi bien que les exportations diminuent de valeur, bien que les mécanismes présidant à ces phénomènes soient tout à fait différents. En supposant des prix à l'importation inchangés, les importations sont affectées par la diminution du volume des dépenses. Le volume des exportations baisse également, mais dans ce cas, en raison de la forte réaction que suscite la hausse des prix à l'exportation (charges salariales croissantes). La chute des exportations est un peu plus faible en valeur, puisque le niveau des prix s'est élevé. Il en résulte, par différence, une amélioration de l'excédent du compte courant de la balance des paiements. Par conséquent, les liquidités deviennent un peu plus abondantes ce qui est favorable en soi aux investissements. Progressivement apparaît un certain chômage qui, combiné aux profits décroissants, exerce une influence négative sur les investissements. Cette influence négative supplante les effets favorables de l'amélioration de la situation des liquidités.

Diminution des impôts directs en compensation du relèvement de la taxe sur le chiffre d'affaires

Les développements qui vont suivre se rapportent aux conséquences des deux premières variantes exposées dans l'introduction, à savoir :

- a) une diminution proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et
- b) une diminution proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, combinée à une réduction de l'impôt sur les sociétés.

Les deux variantes ayant la même conception - seule diffère la répartition de l'allègement fiscal entre les salaires et allocations, d'une part, et les autres revenus, d'autre part - l'exposé se concentre sur la mesure fiscale qui envisage uniquement d'alléger l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

On a supposé que le produit additionnel provenant des taux majorés de la TVA ne sera pas entièrement affecté à une réduction des impôts directs. Car une partie de la plus-value autonome doit être fournie par les pouvoirs publics eux-mêmes. Ce montant peut être chiffré à 375 millions de florins à savoir :

biens et services pour la consommation publique	135 millions fl.
investissements bruts des pouvoirs publics	180 millions fl.
investissements en logements sociaux	<u>60 millions fl.</u>
Total	375 millions fl.

Le solde, soit 1890 millions de florins, est imputable dans les conditions de départ, pour 1070 millions de florins aux salaires et allocations et pour 820 millions de florins aux autres revenus. Si l'on groupe les résultats de cette opération fiscale sous la forme d'une comparaison entre les ressources et les emplois, on obtient le tableau qui va suivre. Les autres résultats figurent, eux aussi, au tableau des données essentielles (tableau 6).

Tableau 2 : Modifications des ressources et des emplois résultant d'une diminution des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques destinée à compenser la majoration des taux de la TVA ; effets après la troisième année (en millions de florins)

Ressources	à prix constants	à prix courants	Emplois	à prix constants	à prix courants
Revenus salariaux entreprises	35	390	Consommation privée	1120	1470
Autres revenus entreprises		365	Biens et services pour la consommation publique	-	5
Produit des entreprises au coût des facteurs		755	Consommation totale	1120	1475
Impôt majorant le prix de revient, moins subventions		245	Investissements en logements	-	5
			Autres investissements des entreprises	5	10
			Investissements des pouvoirs publics	-	5
			Investissements totaux	5	20
Produit des entreprises aux prix du marché	620	1000	Dépenses nationales	1125	1495
Importations de biens	385	380	Exportations de biens	-120	-115
Ressources totales	1005	1380	Emplois totaux	1005	1380

Le tableau 2 appelle les commentaires que voici.

Une réduction des impôts directs a pour effet de gonfler tant la demande de consommation que la demande d'investissement et, au début, les effets s'exercent surtout dans la sphère du volume. Il ne faut pas perdre de vue en l'occurrence, que plus la capacité de production sera sous-employée au départ, plus l'effet des multiplicateurs réels sera grand. Si de fortes tensions existent dès le départ, les répercussions sur les prix et sur la balance des paiements seront plus défavorables. La demande intérieure accrue provoque une forte expansion de la demande de biens d'importations, tandis que l'intérêt pour les marchés étrangers diminue en raison des tensions croissantes qui se manifestent à l'intérieur du pays.

Ces tensions; qui se manifestent sur le marché de l'emploi et sur les marchés monétaires et financiers - à cause des sorties de devises -, se répercutent, après un certain temps, dans la sphère des prix, ce qui limite l'accroissement du volume des ventes. Le volume des investissements, notamment, ne s'accroît guère par rapport à la situation de départ. Pourtant, ce n'est pas tant la hausse des prix que la détérioration de la situation des liquidités - résultant de l'exode important des liquidités en raison des transactions avec l'étranger - qui annule dans ce cas, en grande partie, les conséquences favorables de l'augmentation des bénéfices (disponibles).

Le tableau 3 indique, sous une forme comparative, les effets qui se manifestent lorsqu'en dehors de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, la réduction vise également les taux de l'impôt sur les sociétés.

Tableau 3 : Modifications des ressources et des emplois résultant d'un allègement des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et des taux de l'impôt sur les sociétés, destiné à compenser une majoration des taux de la TVA (effets après la troisième année en millions de florins)

Ressources	à prix constants	à prix courants	Emplois	à prix constants	à prix courants
Revenus salariaux entreprises	40	370	Consommation privée	940	1295
Autres revenus entreprises		345	Biens et services pour consommation publique		10
Produits des entreprises au coût des facteurs		715	Consommation totale	940	1305
Impôts majorant le prix de revient, moins subventions		220	Investissements en logements		10
			Autres investissements des entreprises	70	75
			Investissements des pouvoirs publics		10
Produit des entreprises aux prix du marché	530	935	Total des investissements	70	95
Importations de biens	345	345	Dépenses nationales	1010	1400
Ressources totales	875	1280	Exportations de biens	135	- 120
			Emplois totaux	875	1280

Emploi des recettes accrues de la TVA à une augmentation des dépenses publiques

L'augmentation des dépenses publiques soulève deux questions :

- Quels critères objectifs peut-on utiliser pour répartir un montant de 1890 millions de florins entre les diverses tâches des pouvoirs publics ?
- Quelle est l'incidence macro-économique de cette augmentation des dépenses, compte tenu de la répartition faite entre les diverses tâches des pouvoirs publics ?

L'extrapolation pure et simple de l'évolution des dépenses par domaine d'activité des pouvoirs publics (administration, justice et police, etc.) semble fournir la réponse à la première question. L'évolution des prix n'étant pas la même dans les différents domaines d'activité, une correction s'impose au préalable à cet égard. C'est pourquoi les résultats par domaine d'activité ont été exprimés en prix constants, sur la base des statistiques des finances publiques. Il a été possible de procéder ainsi, parce que ces statistiques fournissent, par domaine d'activité des pouvoirs publics, une ventilation entre les divers secteurs de l'économie (salaires, transferts de revenus, investissements etc...). On a donc pu établir le taux moyen de croissance réelle par domaine d'activité, pour la période de 1955 à 1964.

Dans le cadre du mandat qui nous était imparti, il a paru souhaitable de laisser complètement de côté les domaines de la défense nationale, des sinistres de guerre et autres et du service de la dette et de réserver un montant de 300 millions de florins pour les relations extérieures - qui recouvrent notamment l'aide au développement. Sur la base de dépenses de 1964, l'accroissement relatif par domaine d'activité équivaut à deux fois le taux moyen de croissance réelle, pour un montant disponible de 1590 millions de florins (1890 - 300). Voici comment se répartit l'accroissement des dépenses.

Tableau 4 : Accroissement des dépenses publiques par domaine d'activité

	Taux moyen de croissance réelle 1955/64 en %	Niveau des dépenses brutes en 1964 en millions fl.	Accroissement des dépenses en millions fl.
Administration générale	1,6	650	20
Justice et police	2,6	661	35
Transports et "Waterstraat"	6,3	1263	160
Commerce et industrie	2,5	281	15
Agriculture et pêche	4,4	821	70
Enseignement et culture	11,6	3503	810
Assistance sociale	3,0	1363	80
Logement	15,0	1341	400
Aide au développement	-	-	300
Total			1890

L'incidence macro-économique de cet accroissement des dépenses peut être établie par une reclassification en fonction des secteurs économiques. Comme on l'a souligné, les statistiques des finances publiques permettent cette opération. On obtient alors la répartition suivante :

en Mio de fl.

Rémunérations (expansion du personnel administratif et du corps enseignant)	225
Consommation en biens réels	65
Subventions (agriculture et location)	80
Transferts aux ménages	100
Transferts à des institutions à caractère social	40
Investissements des pouvoirs publics (dont constructions d'écoles)	595
Investissements des entreprises publiques	75
Investissements en logements	330
Primes à la construction	20
Crédits aux ménages (principalement allocations d'études)	60
	<u>1590</u>
Transferts de revenus à l'étranger	50
Transferts de capitaux à l'étranger (dont 50 % sous forme d'aide conditionnelle)	<u>250</u>
Total	<u>1890</u> =====

Les répercussions macro-économiques de ces modifications de politique sont à leur tour rassemblées dans une comparaison des ressources et des emplois.

Tableau 5: Modifications des ressources et des dépenses résultant d'une augmentation des dépenses publiques dans le cadre d'une majoration des taux de la T.V.A.; effets après la troisième année (en millions de florins)

Ressources	à prix constants	à prix courants	Emplois	à prix constants	à prix courants
Revenus salariaux entreprises	275	1.090	Consommation privée	110	915
Autres revenus entreprises		<u>75</u>	Biens et services pour la consommation publique	<u>65</u>	<u>140</u>
Produit des entreprises au coût des facteurs		1.165	Consommation totale	<u>175</u>	<u>1.055</u>
Impôts majorant le prix de revient, moins subventions		340	Investissements en logements	320	415
			Autres investissements des entreprises	-90	-20
			Investissements des pouvoirs publics	<u>590</u>	<u>675</u>
Produit des entreprises aux prix du marché	200	1.505	Investissements totaux	<u>820</u>	<u>1.070</u>
Importations de biens et de services	<u>545</u>	<u>545</u>	Dépenses nationales	995	2.125
Ressources totales	745	2.050	Exportations de biens	<u>-250</u>	<u>-75</u>
			Emplois totaux	745	2.050

Commentaires

Il est difficile de décrire le mécanisme d'adaptation, dans ce cas, en raison de l'abondance des mesures incorporées dans cette variante. Là aussi les effets sur le volume prédominent au début. Comme le chômage diminue fortement, notamment parce que les pouvoirs publics engagent environ 8.000 fonctionnaires et enseignants, certaines répercussions se manifestent très rapidement dans la sphère des prix. La forte hausse des salaires et la rarefaction des moyens de paiement provoquent un renchérissement des prix et, par conséquent, les effets sur le volume demeurent limités. Ceci se manifeste le plus dans les investissements des entreprises en capital fixe, dont le volume ne s'accroît pas en dépit d'une utilisation plus intensive de la capacité de production. L'exode des devises affecte les liquidités des entreprises. Le compte-courant de la balance des paiements se solde par un déficit de 600 millions de florins.

Synthèse des résultats macro-économiques

Le tableau des données essentielles rassemble les effets pour un certain nombre de grandeurs économiques importantes. Une évaluation effectuée

sur la base des objectifs reconnus de la politique économique termine la partie macro-économique.

La majoration des taux de la T.V.A. implique, en soi, d'importants effets sur les prix outre leur incidence défavorable sur les revenus réels de la population non active, des répercussions négatives assez importantes sur les divers volumes. Il en résulte un freinage non seulement de la croissance effective mais encore de la croissance potentielle. Dans ces conditions, le solde du compte-courant de la balance des paiements s'améliore d'une manière non négligeable, tandis que le chômage s'accroît. L'expansion sensible de la part des salaires dans le revenu national - ce qui n'implique, du reste, nullement que le revenu réel, librement disponible des travailleurs augmente - indique qu'une telle mesure fiscale grève les bénéficiaires d'une forte charge.

Si elle s'accompagne d'une réduction des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, les salaires aussi bien que les prix augmentent davantage. La perte de production réelle est plus faible, tandis que les investissements privés en sont moins affectés. Par suite, les conséquences sont moins défavorables aussi sur le plan du chômage. La part des salaires dans le revenu national s'accroît encore sensiblement et elle s'accompagne, à présent, d'une faible amélioration réelle du revenu disponible de la population salariée. A cet égard on peut se demander si l'exécution simultanée des deux mesures fiscales n'aboutira pas à une augmentation plus faible de la masse salariale par travailleur que lorsque les effets des mesures fiscales prises isolément sont combinés. Ceci est toutefois improbable dans la forme admise d'allègement fiscal, c'est-à-dire une réduction proportionnelle sur toute la ligne des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Il est vrai que le revenu salarial moyen réellement disponible augmente quelque peu, mais pour le travailleur, père de deux enfants, qui se situe juste en dessous des plafonds fixés par la sécurité sociale - c'est probablement ce travailleur type qui se trouve au centre des négociations salariales - ce revenu réel ne change finalement pas. Toutefois, si l'on retient une autre modalité d'allègement fiscal, il y a tout lieu de s'attendre à une augmentation différente du salaire. Si l'on suppose, par exemple, un allègement fiscal tel que tous les revenus disponibles en bénéficient dans une mesure relativement égale (dans le cas d'une réduction proportionnelle des taux, l'accroissement relatif des revenus disponibles augmente à mesure que le revenu brut - avant perception de l'impôt - s'élève), le revenu salarial réellement disponible du travailleur type visé s'accroît d'environ 1%. Il convient cependant de souligner qu'une amélioration relativement égale de tous les revenus disponibles n'est possible que si, outre les taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, les transferts de revenus des pouvoirs publics, effectués soit directement soit à l'intermédiaire des institutions sociales, sont également adaptés. Etant donné qu'en restreignant de 1% l'accroissement du salaire, on réduit, à la longue, l'augmentation des prix à la consommation de 0,5%, il suffirait, en l'occurrence, d'abaisser de 2% la hausse des salaires si l'on voulait que le revenu salarial réellement disponible du travailleur type reste inchangé. Le tableau des données essentielles combine les effets de cette variante salariale avec ceux d'une majoration de la taxe sur le chiffre d'affaires et ceux de la variante exposée ci-dessus d'une réduction de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (Tableau 6, colonne 4). Une majoration des taux de la T.V.A. combinée à une augmentation additionnelle des dépenses publiques, aboutit à une hausse plus forte encore des salaires et des prix que la restructuration des impôts. L'accroissement des possibilités d'emploi est frappante dans le cas d'une diminution du volume de la production des entreprises. La modification de la structure des dépenses - fort accroissement du volume des investissements publics mobilisant une main-d'oeuvre abondante et de la construction de logements assorti à une diminution du volume des autres composantes des dépenses - n'y est pas étrangère. En outre, on assiste à une expansion importante des effectifs dans le secteur public. Cette combinaison de mesures fiscales n'affecte pas le compte courant de la balance des paiements.

Tableau 6: Données essentielles

	Unité	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux de la TVA, combinée à une diminution proportionnelle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques	Majoration des taux de la TVA, combinée à un allègement fiscal et à un aménagement des salaires	Majoration des taux de la TVA, combinée à une réduction proportionnelle des impôts directs, y compris l'impôt sur les sociétés	Majoration des taux de la TVA, combinée à des dépenses publiques additionnelles
Effets sur:				Effets	après la 3ème année	
<u>(Modifications par rapport à l'année de base)</u>						
Rémunération par salarié	%	2,1	2,8	0,9	2,7	3,7
Niveau des prix à la consommation privée	%	3,2	3,7	2,8	3,7	4,4
Volume de la consommation privée	%	-2,2	-0,5	-0,7	-0,8	-2,0
Volume des investissements bruts ou capital fixe (entreprises)	%	-1,0	-0,7	0,4	-0,4	-1,0
Volume des exportations de biens	%	-0,8	-1,1	-0,7	-1,1	-1,4
Volume de la production des entreprises	%	-1,2	-0,6	-0,4	-0,7	-0,8
<u>(Niveaux)</u>						
Solde du compte-courant de la balance des paiements	en Mrd de fl.	620	125	125	150	0
Part des salaires dans le revenu national (entreprises)	%	1,5	1,4	0,8	1,4	1,8
Emploi total	1000 personnes	-10	-5	0,5	-5	15

B. DETAIL DES RESULTATS MACRO-ECONOMIQUES

Les effets macro-économiques exposés ci-dessus sont décomposés, sur un certain nombre de points, par branches d'activité, pour trois situations de fait évoquées plus haut où:

- on relève les taux de la TVA respectivement à 7,5% et 15%;
- on considère que le produit supplémentaire de la TVA est utilisé pour une réduction proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques;
- on considère que le produit supplémentaire de la TVA est destiné à couvrir des dépenses publiques additionnelles.

Le détail vise les effets qui s'exercent sur la demande finale, la production, les prix et l'emploi par branche d'activité.

Méthode utilisée

Les calculs par secteur sont fondés, en premier lieu, sur les effets macro-économiques estimés pour les situations visées. C'est ainsi que pour le détail des effets sur les prix - dans la mesure où ils ne résultent pas directement des modifications des taux - on a utilisé les résultats macro-économiques. Il s'agit, notamment, de l'incidence de la hausse des coûts du travail sur les prix à la consommation et de l'ampleur de l'effet dit "déflatoire" sur ces prix. Par effet "déflatoire", on entend une répercussion incomplète des majorations de taux et des hausses des coûts du travail, en raison de la contraction de la demande (tension). Les autres effets macro-économiques qui ont servi de point de départ à la décomposition de la demande finale sont les effets sur le volume de la consommation privée, des investissements des entreprises et des exportations.

Les éléments de base précités ont permis de calculer, à un premier stade, les effets sur les prix et sur la production par branche d'activité. En ce qui concerne les effets sur les prix à la consommation, on a procédé comme suit:

La hausse de prix initiale par secteur, résultant exclusivement de l'introduction des nouveaux taux, a été déterminée en distinguant, par branche d'activité, les biens ou services qui relèvent du régime d'exonération, du tarif réduit ou du tarif normal. On peut alors établir la différence entre l'"ancienne" et la "nouvelle" charge de la TVA par branche d'activité. Cette différence de charge donne l'effet initial (ou autonome) de la majoration des taux sur les prix. Signalons qu'en principe les biens et services exonérés subiront également une modification de prix, étant donné que, dans un régime de TVA, une charge fiscale antérieure s'exerce déjà sur ces biens et services.

A l'effet initial sur les prix pour la consommation ainsi obtenu par branche d'activité s'ajoute l'effet de la hausse des coûts du travail, calculé par branche à partir de la part cumulée des salaires dans le revenu national. Au premier stade, on a supposé que cette hausse des coûts du travail par branche d'activité était la même que sur le plan macro-économique. L'hypothèse n'est pas déraisonnable, si cette hausse découle d'une augmentation des salaires. Cependant, si la hausse des coûts du travail est en partie imputable à une modification de la productivité du travail, c'est faire trop peu de cas, sans doute, des différences existant entre les effets de productivité dans les diverses branches. Au deuxième stade, les calculs tiennent compte de ce facteur.

Ensuite, on a tout d'abord admis que l'effet dit "déflatoire" sur les prix à la consommation par branche d'activité était le même que pour l'ensemble de l'économie. Toutefois là aussi on a pu différencier quelque peu au second stade des calculs.

Pour les effets sur les prix à l'exportation par secteur, on se reportera aux effets sur les coûts du travail. Au premier stade, le calcul a été effectué de la même manière que pour les prix à la consommation. On a toutefois tenu compte du fait qu'une répercussion totale sur les prix à l'exportation est impossible, à cause de la position concurrentielle des Pays-Bas sur les marchés étrangers.

Grâce, notamment, aux effets sur les prix par branche d'activité calculés au premier stade, on a ensuite réparti par secteur les modifications du volume de la consommation et des exportations sur le plan macro-économique. On a réparti l'effet sur le volume de la consommation globale des ménages à l'aide de données relatives à l'élasticité des dépenses par branche d'activité découlant d'une enquête sur le budget national de 1963/1965 ("Nationaal Budgetonderzoek" 1963/1965, Centraal Bureau voor de Statistiek). On a déterminé les effets des modifications de la structure des prix à la consommation tels qu'ils résultent de la première série de calculs à l'aide de coefficients d'élasticité de prix obtenus par une méthode de Friesch (*).

L'effet sur le volume des exportations de biens, qui découle principalement de la hausse des prix à l'exportation résultant de l'augmentation des coûts du travail, a été réparti en appliquant aux effets sur les prix à l'exportation, décomposés au premier stade, les coefficients d'élasticité des prix à l'exportation par branche d'activité. Ces coefficients sont extraits du tableau 4.2 de la publication "De Nederlandse Economie in 1970" p. 74).

La spécification des investissements des entreprises par secteur de provenance est fondée sur la structure de cet agrégat pour 1967. La même méthode a été appliquée pour les dépenses publiques (consommation et investissement) dans la mesure où les estimations de la page 39 ne fournissaient pas déjà les données nécessaires.

Après avoir établi de cette manière l'effet total sur le volume de la demande finale par branche d'activité (consommation + exportations + investissement des entreprises + investissement public + consommation publique), on a déterminé les répercussions sur la production. On a procédé en appliquant des coefficients de production cumulés aux effets finals sur la demande. Cette méthode a été empruntée à l'analyse input-output. Dans cette analyse, la relation entre la production par secteur et la demande finale par secteur s'exprime par la formule suivante (notation matricielle):

$$x = Ax + F$$

ou, transposé en d'autres termes: la production par branche (x) est fonction de la production dans toutes les branches et de la demande finale par branche (F). Résolu selon la production x on obtient:

$$x = (I-A)^{-1} F.$$

La matrice $(I-A)^{-1}$ représente ce que l'on appelle les coefficients de production cumulés. La particularité réside en ceci que cette matrice est calculée à partir d'une matrice A de coefficients marginiaux d'input (voir "De Nederlandse Economie in 1970", pp. 114-115).

(*) La méthode utilisée est exposée dans "Consumption Forecasts for the Netherlands", dans "Europe's Future Consumption", Amsterdam 1964, pages 83-130.

Les variations de production calculées permettent d'évaluer les effets sur l'emploi par branche d'activité. Ce faisant, on n'a pas exclu la possibilité d'une certaine influence des charges salariales réelles sur la demande de main-d'oeuvre (voir, par exemple, "De Nederlandse Economie in 1970", tableau 4.21, p. 123). Ces effets ont toutefois beaucoup moins d'importance.

Les effets sur la production et sur l'emploi par branche d'activité étant connus, on en déduit les effets sur la productivité du travail par branche. Il est alors possible de différencier davantage les variations des coûts du travail par secteur et d'en tenir compte dans les effets sur les prix par branche. Cette opération constitue le point de départ de la deuxième série de calculs. En même temps, l'effet "déflatoire" a été quelque peu différencié par branche, en appliquant aux variations de production par branche le rapport entre cet effet et la diminution de production sur le plan macro-économique. Il en résulte donc de nouveaux effets sur les prix par branche. On en tient compte pour la répartition de la demande finale, tandis que, d'autre part, la méthode exposée ci-dessus est une nouvelle fois utilisée pour calculer la production et l'emploi.

Il n'a pas paru nécessaire de procéder à une troisième série de calculs, car la deuxième série déjà n'a donné lieu qu'à de petites adaptations.

Résultats détaillés

Les tableaux 7, 8, 9 et 10 donnent les résultats détaillés respectivement pour les prix à la consommation, la demande finale, la production et l'emploi par branche d'activité. L'indication des colonnes correspond à celle du tableau 6.

Dans les différentes alternatives de la politique, ce sont les prix à la consommation qui enregistrent les variations quantitativement les plus importantes. Les modifications qui en résultent dans la structure des prix réels ne divergent guère, quant à leur sens, dans les alternatives proposées. Cela s'explique par le fait que les modifications de taux jouent un rôle prépondérant dans les différences par branche. La tendance globale qui se dégage du tableau 7 est de telle nature que les prix des biens et services exonérés (comme dans les secteurs de la propriété de locaux d'habitation, de la navigation maritime et aérienne et une partie des autres services) baissent relativement parce que les majorations de taux ne se manifestent dans ce domaine que par la charge fiscale aux stades antérieurs, tandis que les prix des biens et services soumis au taux réduit de 7,5% augmentent relativement. Les biens et services assujettis au taux normal occupent à cet égard une place à peu près intermédiaire. Ceci est dû aussi au fait que les modifications de taux se chiffrent à 3,5% pour le taux réduit et à 3% pour le taux normal. L'effet des coûts du travail - bien qu'il soit différencié - n'atténue qu'assez peu cette tendance. Les répercussions des taux sur les prix à la consommation varient plus fortement d'une branche à l'autre (de 0,1% à 3,4%) que les effets sur les coûts du travail (de 0,2% à 1,9%).

Les modifications de la structure des prix relatifs ne diffèrent guère, quant à leur sens, d'une alternative à l'autre, l'incidence qui en découle sur les variations du volume de la consommation par branche s'exerce aussi à peu près dans le même sens, dans les diverses alternatives. En d'autres termes, les disparités existant, d'une alternative à l'autre, dans les variations de la consommation par branche proviennent principalement des effets assez divergents qui s'exercent sur les revenus dans les diverses alternatives de la politique. Comme il ressort du tableau 8, c'est la situation où le relèvement de la taxe sur le chiffre d'affaires est combiné avec une diminution proportionnelle des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques qui est la plus favorable à cet égard pour la consommation, car la réduction des impôts directs y compense la majoration des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Du reste cette compensation ne semble pas être intégrale quant au volume de la consommation : des effets négatifs sur le volume se manifestent encore au total.

En dehors des modifications de la structure des prix relatifs et des disparités dans le niveau de l'élasticité des prix, les différences qui apparaissent d'un secteur à l'autre dans la sensibilité du revenu de la demande de consommation expliquent aussi que le volume de la consommation soit dissemblable d'une branche à l'autre. Cette tendance joue un rôle prépondérant dans les différences existant d'une branche à l'autre. Les effets (négatifs) les plus importants se manifestent généralement dans les branches où les coefficients d'élasticité du revenu sont les plus élevés

Les effets sur la demande finale totale (consommation + exportation + investissement des entreprises + investissement public + consommation publique), que mentionne également le tableau 8, reflètent principalement les modifications apparaissant dans la structure de la consommation, dans le cas d'une majoration des impôts indirects et dans celui d'une majoration de ces impôts indirects combinée à une réduction des impôts directs. D'autre part, les variations des exportations exercent également une certaine influence. Toutefois, dans le cas où le relèvement des impôts indirects est combiné à un accroissement des dépenses publiques, le programme des dépenses publiques détermine aussi, pour une bonne part, la structure des modifications de la demande finale. C'est le cas, notamment, pour la demande finale de produits des autres industries, de la construction mécanique et de la construction du bâtiment.

Les effets sur la demande finale, par branche d'activité, présentent des différences non négligeables. Les modifications finales de la production par secteur reflètent ces différences, mais avec une dispersion plus faible. Ceci est dû à l'effet "d'amortissement" qu'exerce la structure de la production, où l'existence des interdépendances permet à une modification extrême observée dans un secteur déterminé, d'agir dans d'autres secteurs.

Du reste, "l'amortissement" de la dispersion des effets de la demande finale sur la production n'est pas tel qu'on puisse choisir indifféremment l'une ou l'autre alternative. A cet égard, les résultats obtenus pour la production par branche se distinguent encore d'une manière suffisamment nette dans les trois alternatives. Il est frappant, notamment, de constater, au tableau 9, une plus grande dispersion des effets sur la production dans la deuxième situation que dans la première, bien qu'il n'y soit strictement question que de mesures fiscales. La nature des mesures prises importe donc aussi pour la structure de la production.

Les effets sur l'emploi, qui accompagnent les effets sur la production sont reproduits au tableau 10. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. La politique conçue dans la dernière alternative doit être considérée comme la plus favorable à cette variable au niveau macro-économique. La différenciation par secteur montre, toutefois, que l'emploi ne bénéficie, en fait, de cette politique que dans la construction du bâtiment et dans ses industries sous-traitantes. Cela n'est vrai bien entendu que pour l'emploi dans les entreprises. Dans cette alternative, le secteur public lui-même fournit d'un autre côté une importante impulsion supplémentaire à l'emploi total.

Tableau 7 : Effets sur les prix à la consommation, par branche d'activité, des modifications de politique résultant de l'unification fiscale dans le cadre de la C.E.E. (variation en %)

Branches d'activité	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux de la TVA et réduction proportionnelle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques	Majoration des taux de TVA combinée à une augmentation des dépenses publiques
Agriculture	4,5	5,0	6,0
Industries extractives	3,3	3,9	4,4
Industrie alimentaire (produits animaux)	3,9	4,0	4,5
Industrie alimentaire (autres produits)	3,5	3,8	4,4
Boissons et tabac	3,4	3,8	4,5
Textiles	3,3	3,9	4,5
Habillement et chaussures	3,4	4,2	4,9
Papier	3,4	3,9	4,5
Autres industries	3,9	4,3	4,8
Industrie chimique et raffineries de pétrole	3,6	3,6	4,2
Industrie métallurgique	3,1	3,4	3,9
Construction mécanique	3,5	4,2	4,7
Industrie électrotechnique	3,4	4,0	4,6
Matériel de transport	3,5	3,9	4,6
Eau, gaz, électricité	3,9	4,2	4,7
Construction du bâtiment	3,6	4,0	4,2
Propriété de locaux d'habitation	1,0	1,3	1,0
Navigation maritime et aérienne	0,6	0,5	1,0
Autres transports et communications	3,4	4,0	5,0
Autres services	2,6	3,2	4,2
Total	3,2	3,7	4,4

Tableau 8 : Effets sur la consommation et sur la demande finale globale, par branche d'activité, des modifications de politique résultant de l'unification fiscale dans le cadre de la CEE (variations en %)

Branches d'activité	Consommation			Demande finale globale		
	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux de TVA et de réduction proportionnelle de l'impôt sur les revenus physiques	Majoration des taux de la TVA combinée à une augmentation des dépenses publiques	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux TVA et réduction proportionnelle de l'impôt sur les revenus physiques	Majoration des taux TVA combinée à une augmentation des dépenses publiques
Agriculture	-2,0	-1,3	-2,2	-1,4	-1,5	-1,9
Industries extractives	0,0	0,0	0,0	-0,7	-1,5	-0,7
Industrie alimentaire (produits animaux)	-1,2	-0,5	-1,0	-0,9	-0,4	-0,7
Industrie alimentaire (autres produits)	-1,1	-0,4	-0,9	-0,9	-0,5	-0,9
Boissons, tabacs	-2,2	-0,8	-2,3	-2,0	-0,8	-2,1
Textiles	-2,0	-0,9	-2,2	-1,3	-1,2	-1,7
Habillement et chaussures	-2,3	-1,2	-2,7	-2,2	-1,4	-2,7
Papier	-4,3	-2,9	-2,9	-1,3	-1,5	-1,6
Autres industries	-3,2	-1,7	-3,1	-2,5	-1,9	-2,0
Industries chimiques et raffineries de pétrole	-3,5	-0,7	-2,7	-1,0	-0,7	-1,0
Industrie métallurgique	-	-	-	-0,5	-0,9	-0,7
Construction mécanique	-4,2	-2,0	-3,8	-1,4	-1,2	-1,2
Industrie électrotechnique	-3,9	-1,5	-3,4	-1,1	-1,1	-1,3
Matériel transport	-3,5	-1,3	-3,1	-1,2	-0,9	-1,1
Eau, gaz, électr.	-1,6	-0,2	-1,3	-1,4	-0,2	-1,0
Construction du bâtiment	-1,8	-0,7	-0,7	-0,3	-0,2	3,8
Propriété de locaux d'habitation	0,5	2,5	1,8	0,5	2,5	1,8
Navigation maritime et aérienne	3,8	8,8	10,0	0,1	0,2	0,2
Autres transports	-5,2	-2,5	-6,0	-1,9	-0,9	-2,1
Autres services	-3,1	-0,6	-3,7	-2,2	-0,4	-2,0
Commerce	-2,4	-1,0	-2,3	-1,9	-1,0	-1,9
Importations directes	-2,0	-0,1	-1,4	.	.	.
Total	-2,2	-0,5	-2,0	-1,2	-0,6	-0,6

Tableau 9 : Effets sur la production, par branche d'activité, des modifications de politique résultant de l'unification fiscale dans le cadre de la C.E.E. (variations en %);

Branches d'activité	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux de la TVA et réduction proportionnelle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.	Majoration des taux de la TVA combinée à une augmentation des dépenses publiques.
Agriculture	- 0,9	- 0,7	- 1,1
Industries extractives	- 0,9	- 0,7	- 0,6
Industrie alimentaire (produits animaux)	- 1,0	- 0,5	- 0,8
Industrie alimentaire (autres produits)	- 1,3	- 0,8	- 1,3
Boissons et tabac	- 1,7	- 0,7	- 1,8
Textiles	- 1,6	- 1,3	- 1,9
Habillement et chaussures	- 2,0	- 1,3	- 2,5
Papier	- 1,5	- 1,1	- 1,1
Autres industries	- 1,8	- 1,1	- 0,3
Industrie chimique et raffineries de pétrole	- 1,3	- 0,8	- 0,9
Industrie métallurgique	- 1,2	- 1,3	- 0,7
Construction mécanique	- 1,3	- 1,0	- 0,6
Industrie électrotechnique	- 1,1	- 1,0	- 1,2
Matériel de transport	- 1,2	- 0,9	- 1,0
Eau, gaz, électricité	- 1,5	- 0,5	- 1,0
Construction du bâtiment	- 0,3	0,0	3,5
Propriété de locaux d'habitation	0,5	1,8	1,6
Navigation maritime et aérienne	0,1	0,2	0,2
Autres transports et communications	- 2,0	- 0,9	- 1,7
Autres services	- 1,8	- 0,4	- 1,5
Commerce	- 1,6	- 1,0	- 1,6
Total	- 1,2	- 0,6	- 0,8

Tableau 10 : Effets sur l'emploi, par branche d'activité, des modifications de politique résultant de l'unification fiscale dans le cadre de la C.E.E. (variations en %).

Branches d'activité	Majoration des taux de la TVA	Majoration des taux de la TVA et réduction proportionnelle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.	Majoration des taux de la TVA combinée à une augmentation des dépenses publiques.
Agriculture	- 0,1	0,0	- 0,1
Industries extractives	- 0,1	0,0	- 0,1
Industrie alimentaire (produits animaux)	- 0,2	- 0,1	- 0,2
Industrie alimentaire (autres produits)	- 0,2	- 0,2	- 0,3
Boissons et tabac	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Textiles	- 0,4	- 0,3	- 0,5
Habillement et chaussures	- 0,5	- 0,4	- 0,7
Papier	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Autres industries	- 0,3	- 0,2	- 0,4
Industrie chimique et raffineries de pétrole	- 0,4	- 0,3	- 0,3
Industrie métallurgique	- 0,1	- 0,1	0,0
Construction mécanique	- 0,3	- 0,3	0,0
Industrie électrotechnique	- 0,1	- 0,2	- 0,1
Matériel de transport	- 0,3	- 0,3	- 0,2
Eau, gaz, électricité	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Construction du bâtiment	0,0	0,0	2,9
Propriété de locaux d'habitation	-	-	-
Navigation maritime et aérienne	0,0	0,0	0,0
Autres transports et communications	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Autres services	- 0,7	- 0,2	- 0,6
Commerce	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Total	- 0,3	- 0,2	- 0,2

C. LES REPERCUSSIONS SOCIALES

En exploitant les résultats macro-économiques, sur la base des trois alternatives reprises ci-dessus :

1. relèvement des taux de la TVA au niveau de la CEE,
2. même hypothèse combinée à une réduction de l'impôt sur les revenus des personnes physiques,
3. relèvement des taux de la TVA comme au point 1, combiné à une augmentation additionnelle des dépenses publiques,

on a notamment obtenu, comme effets primaires et secondaires, les données suivantes :

	Hausse du niveau des prix à la con- sommation	Accroissement de la rémunération par salarié	Accroissement des autres re- venus
Alternative 1	+ 3,25 %	+ 2,10 %	- 1,70 %
Alternative 2	+ 3,75 %	+ 2,80 %	- 0,40 %
Alternative 3	+ 4,40 %	+ 3,70 %	- 1,05 %

En se fondant sur ces données, on calcule alors les répercussions de ces effets sur le revenu disponible d'un certain nombre de catégories sociales, à savoir les travailleurs mariés, les travailleurs non mariés, les indépendants et les personnes bénéficiant uniquement d'allocations au titre de la loi générale sur l'assurance-vieillesse ("Algemene Ouderdomswet"). On distingue un certain nombre de catégories de revenus - la catégorie inférieure correspondant à peu près au salaire minimum -, ainsi qu'un certain nombre de catégories de ménages selon les membres de famille. Ces distinctions s'imposent, non seulement pour l'alternative 2, en corrélation avec la réduction des impôts directs, mais aussi pour les autres alternatives, car la hausse des prix que provoque l'augmentation des impôts indirects dépend tant du revenu (consommation) que du nombre de personnes composant les ménages.

Points de départ et méthode de calcul

1. L'effet sur le niveau des prix a été déterminé, pour les diverses catégories de revenus et de ménages, sur la base de la composition du panier de la ménagère pour ces catégories, d'après l'étude des "Budgets familiaux" de la CEE pour les années 1963 à 1965.
2. En ce qui concerne l'accroissement du salaire et la diminution des autres revenus, on a supposé que tous les revenus, salariaux et autres, subissent cette influence de manière égale.
3. Pour la réduction des impôts directs, on a supposé que tous les taux diminuent relativement dans la même mesure.
4. L'année 1968 a été retenue comme point de départ pour calculer les modifications du revenu réellement disponible dans le cas où les alternatives 1, 2 ou 3 se réaliseraient. Dans ce contexte, on entend par revenu disponible diminué des impôts sur le revenu des personnes physiques, des cotisations de sécurité sociale, à l'exclusion de celles qui relèvent de la

loi sur les caisses de maladie (1) (pas les assurances-pension) et augmenté, le cas échéant, des contributions de l'employeur à l'assurance obligatoire auprès des caisses de maladie.

On procède, pour les trois alternatives, à des calculs correspondants, où les revenus salariaux retenus comme point de départ enregistrent les accroissements respectifs du salaire (y compris les allocations familiales) et les autres revenus (y compris ceux des travailleurs) accusent les diminutions supposées dans les trois alternatives, tandis que l'on admet également que le plafond des cotisations et le plafond d'affiliation s'accroissent conformément à la hausse des salaires, les taux de cotisation à la sécurité sociale restant ce qu'ils étaient l'année de référence.

On corrige ensuite les revenus disponibles obtenus pour les différentes alternatives au moyen de l'indice des prix approprié et on les compare enfin aux résultats de la période de référence.

Résultats

Les résultats mentionnés ci-dessous donnent l'écart positif ou négatif, en pourcentage, entre le revenu réellement disponible, dans les trois alternatives, et le revenu réellement disponible, dans la période de base.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, on distingue :

- I. les travailleurs (mariés et non-mariés),
- II. les indépendants, et
- III les personnes bénéficiant exclusivement d'allocations au titre de la loi générale sur l'assurance-vieillesse.

Le tableau 11, relatif aux travailleurs, montre que les alternatives 1 et 3 impliquent toujours une diminution du revenu réellement disponible, qui s'accroît à mesure que le niveau du revenu s'élève et, jusqu'à un certain point aussi, à mesure que le ménage devient plus important. Plus le revenu est élevé, plus l'influence de la dimension de la famille se fait sentir. La troisième alternative donne généralement des résultats un peu plus favorables. La relation observée ci-dessus, en ce qui concerne le revenu, se vérifie pour les travailleurs non-mariés. L'alternative 2 offre en revanche, un tout autre tableau. On y observe, dans les catégories inférieures de revenus, une diminution décroissante du revenu réellement disponible, qui se transforme en une forte augmentation du revenu réel pour les catégories supérieures de revenus, étant donné que l'effet d'une réduction proportionnelle des taux des impôts directs s'accroît évidemment à mesure que le revenu s'élève. Il apparaît, en même temps, que les résultats deviennent beaucoup moins favorables à mesure que l'importance du ménage s'accroît. Pour les travailleurs non-mariés, la deuxième alternative produit un effet positif sur toute la ligne, qui augmente également à mesure que le revenu s'élève.

(1) Pour les travailleurs : "Algemene Ouderdomswet" (loi générale sur l'assurance-vieillesse), "Algemene Weduwen- en Wezenwet" (loi générale sur l'assurance des veuves et orphelins), "Werkloosheidswet" (loi sur l'assurance-chômage), "Ziektewet" (loi sur l'assurance-maladie), "Wet op de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering" (loi sur l'assurance incapacité de travail de longue durée).
Pour les indépendants : "Algemene Ouderdomswet", "Algemene Weduwen- en Wezenwet", "Algemene Kinderbijslagwet" (loi générale sur les allocations familiales), "Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten" (loi générale sur les gros risques médicaux).

Le tableau 12, relatif aux indépendants, indique une diminution du revenu réellement disponible dans les alternatives 1 et 3, diminution qui est la plus faible dans la première alternative. Le fait que, dans cette première alternative, le rapport entre le niveau du revenu et la diminution du revenu réellement disponible s'oppose, dans les grandes lignes, à ce qui a été observé pour les salariés - diminution croissante, à mesure que le niveau du revenu s'élève, du revenu réellement disponible, lorsque la masse salariale par travailleur augmente -, s'explique par la chute des autres revenus. Dans ce cas, la progressivité est donc inverse de celle qui apparaît chez les travailleurs, où les revenus primaires s'accroissaient, du moins nominalement.

Dans le cas de l'alternative 2, comme on l'a constaté aussi pour les travailleurs, le revenu réellement disponible diminue le moins ou s'accroît le plus - dans le cas des catégories supérieures de revenus -. L'alternative 3 est la plus défavorable à la catégorie des indépendants, tandis que pour les travailleurs c'était l'alternative 1.

Le tableau 13 montre que les personnes bénéficiant exclusivement d'allocations au titre de la loi générale sur l'assurance-vieillesse voient, dans les trois alternatives, diminuer leur revenu réellement disponible. Il apparaît, en l'occurrence, que la mesure dans laquelle la hausse des prix dépasse celle des allocations - qui sont reliées à l'indice des salaires - détermine seule la diminution du revenu réel dans ces alternatives. L'alternative 2 ne donne donc pas, comme pour les travailleurs et les indépendants, les résultats les plus favorables, étant donné que les bénéficiaires des seules allocations au titre de la loi générale sur l'assurance-vieillesse ne tirent aucun profit de l'allègement fiscal que prévoit cette alternative, puisque leur revenu se situe au-dessous du seuil d'imposition.

Tableau 11 : Travailleurs

Diminution (-) ou accroissement (+) du revenu réellement disponible, en pourcentage de celui de la période de base

Revenu effectif en 1968 à l'exclusion des allocations pour enfants à charge	Alternative 1		Alternative 2		Alternative 3	
	mariés 0 en-2 en-5 en- fant fants fants	non mariés(1) - de 40 et 40ans plus	mariés 0 en-2 en-5 en- fant fants fants	non mariés(1) - de 40 ans et plus	mariés 0 en-2 en-5 en- fants fants fants	non mariés (1) - de 40 ans et plus
7.000	-1,4	-1,3	-0,3	+0,5	-1,0	-0,9
8.000	-1,4	-1,3	-0,1	+0,8	-1,0	-0,8
9.000	-1,4	-1,3	+0,1	+1,0	-1,0	-0,9
10.000	-1,4	-1,3	+0,3	+1,2	-1,0	-0,9
12.000	-1,5	-1,4	+0,4	+1,5	-1,1	-1,1
15.000	-1,4	-1,3	+0,9	+2,1	-1,1	-1,0
20.000	-1,6	-1,5	+1,6	+2,9	-1,3	-1,4
30.000	-1,7	.	+3,1	.	-1,7	.
50.000	-1,9	.	+6,2	.	-1,9	.

(1) Pour cette catégorie, il n'a pas paru justifié d'établir un indice des prix pour des revenus supérieurs à 20.000 florins.

Tableau 12 : Indépendants

Diminution (-) ou accroissement (+) du revenu réellement disponible, en pourcentage de celui de la période de base

Revenu effectif en 1968 à l'exclusion des allocations pour enfants à charge	Alternative 1		Alternative 2			Alternative 3			
	0 enfant	2 enfants	5 enfants	0 enfant	2 enfants	5 enfants	0 enfant	2 enfants	5 enfants
7.000	-4,8	-4,7	-4,1	-3,2	-3,8	-3,4	-5,1	-4,9	-4,2
8.000	-4,7	-4,7	-4,1	-2,9	-3,5	-3,3	-5,1	-5,1	-4,3
9.000	-4,7	-4,7	-4,2	-2,7	-3,3	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4
10.000	-4,7	-4,7	-4,2	-2,5	-3,2	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4
12.000	-4,6	-4,7	-4,2	-2,1	-2,8	-3,0	-5,0	-5,1	-4,5
15.000 a)	-4,6	-4,6	-4,3	-1,7	-2,4	-2,6	-5,0	-5,0	-4,6
20.000	-4,8	-4,9	-4,6	-1,2	-1,9	-2,2	-5,4	-5,4	-5,1
30.000	-4,4	-4,5	-4,4	+0,7	0	-0,6	-5,1	-5,2	-5,0
50.000	-4,1	-4,2	-4,2	+4,1	+3,2	+2,5	-4,8	-5,0	-4,9

(a) L'irrégularité que l'on observe pour cette catégorie de revenus s'explique par le fait qu'en dépit de la diminution de revenu, le plafond des cotisations de sécurité sociale s'élève (en raison de l'accroissement des salaires) et que, avec ce revenu, la cotisation marginale (plus élevée) est atteinte. Pour des revenus plus élevés encore, ce facteur ne joue qu'un faible rôle.

Tableau 13 : Personnes âgées bénéficiant exclusivement d'allocations au titre de la loi générale sur l'assurance-vieillesse
 Diminution (-) du revenu réellement disponible, en pourcentage de celui de la période de base

	mariés	non-mariés
Alternative 1	-1,0	-1,2
Alternative 2	-0,7	-0,8
Alternative 3	-0,4	-0,5

ANNEXE

Les raisons pour lesquelles il n'a pas été tenu compte, dans le texte principal, des effets qu'exerce sur l'économie néerlandaise l'adaptation des taux de la taxe sur le chiffre d'affaires aux taux communs dans les autres Etats membres, ont déjà été exposées dans l'introduction. Les considérations qui vont suivre se proposent de revenir quelque peu sur ce point.

Le Chapitre II indique les modifications de la charge fiscale qu'entraîne l'unification des taux (et exonérations) dans quelques Etats membres. Pour la France et le Luxembourg toutefois, il a fallu renoncer à les calculer pour les motifs dûment exposés. Etant donné que pour estimer les conséquences, il faut partir des modifications de la charge fiscale, il n'est pas possible de tenir compte de l'influence que peut exercer sur l'économie néerlandaise l'harmonisation des taux en France et au Luxembourg.

On a, en outre, supposé que l'harmonisation des taux en Belgique n'a aucun effet sur l'économie des pays partenaires. Ce point de vue s'appuie sur le fait que la diminution de la charge en Belgique est très faible (1%) et que tout porte à croire qu'une compensation sera trouvée en premier lieu sur le plan budgétaire, sous la forme d'une augmentation du taux commun pour le commerce de détail, dans ce cas les agrégats importants ne subiraient aucune modification.

C'est pourquoi seules les modifications apparues en Allemagne et en Italie ont été prises en considération. Pour ces pays, on a décelé une augmentation de la charge d'environ 3% et on a supposé que celle-ci se répercutait directement sur les prix à la consommation par une hausse d'environ 3% également. La hausse induite du salaire, dans ces pays, implique une augmentation de leurs prix à l'exportation de largement 1%. Les importations de ces pays en subiront également des conséquences. Etant donné que la compensation des salaires n'aura pas entièrement lieu, que les prix à la consommation continueront d'augmenter (salaires) et que l'on ne suppose pas, pour les motifs exposés dans l'introduction, que les autorités concernées effectueront les recettes accrues soit à une diminution des impôts, soit à une augmentation des dépenses, le volume des importations des deux pays baissera. Cette diminution peut être estimée à environ 1,5% pour les deux pays.

Compte tenu du poids de l'Allemagne et de l'Italie, respectivement en tant que clients, fournisseurs et concurrents, on a pu calculer pour les Pays-Bas les effets suivants:

- Accroissement des échanges internationaux pondérés	- 0,5 %
- Hausse des prix à l'importation de biens	0,3%
- Hausse des prix compétitifs à l'exportation de biens	0,3%.

Les conséquences qui en résulteront à plus long terme pour l'économie néerlandaise peuvent être appréciées à l'aide du tableau 14.

Tableau 14: Conséquences à plus long terme, pour l'économie néerlandaise, de l'accroissement des échanges internationaux, de la hausse des prix à l'importation et de la hausse des prix compétitifs à l'exportation.

Répercussions sur:	Unité	Echanges internationaux accrus de 1%	Prix à l'importation accrus de 1%	Prix compétitifs à l'exportation accrus de 1%
Rémunération par salarié	%	0,2	0,1	0,3
Niveau des prix à la consommation privée	%	0	0,4	0,2
Volume de la consommation privée	%	0,2	- 0,5	0,2
Volume brut des investissements en capital fixe (entreprises)	%	0,7	- 1,5	1,1
Volume des exportations de biens	%	0,7	- 1,0	0,7
Volume de la production des entreprises	%	0,3	- 0,5	0,3
Solde du compte courant de la balance des paiements	Mill.de fl.	60	- 100	110
Emploi des entreprises	%	0,1	- 0,2	0,2

IV. LA SITUATION DU COMMERCE DE GROS ET DU COMMERCE DE DETAIL

Dans le cadre de l'étude présente, il convient aussi d'examiner si l'on peut laisser les Etats membres libres de ne pas grever le commerce de détail de la taxe sur la valeur ajoutée ou de déroger, dans une certaine mesure, aux taux communs, pour les prestations effectuées par le commerce de détail (partie II de la convention).

Cette question comporte essentiellement deux parties, liées il est vrai, mais aussi d'une importance si divergente, qu'il est souhaitable de les traiter séparément.

Ces sous-questions peuvent être formulées comme suit:

- A. Si un système commun de taxe sur la valeur ajoutée (avec des taux unifiés), englobant aussi les prestations du commerce de détail, est introduit dans tous les Etats membres, peut-on autoriser ceux-ci à déroger, dans une certaine mesure, aux taux communs pour ces prestations, sans que cela implique une compensation fiscale aux frontières?
- B. Les Etats membres peuvent-ils être autorisés à ne pas appliquer le système commun d'imposition aux prestations du commerce de détail?

(Note: Conformément à l'acception de la législation fiscale, il faut entendre, par prestation du commerce au détail, la livraison de biens par un commerçant à un particulier).

ad A. DEROGATIONS AUX TAUX COMMUNS POUR LES FOURNITURES DES DETAILLANTS

Lorsqu'une taxe sur le chiffre d'affaires est perçue sous la forme de taxe sur la valeur ajoutée, la charge supportée par les biens et les services est déterminée en raison de l'effet de rattrapage par le pourcentage d'imposition prélevé au dernier stade (du moins, si l'on fait abstraction de certaines irrégularités du système). Si le détaillant est assujéti à cette taxe, le taux de l'impôt à ce stade du processus de distribution déterminera donc la charge supportée par les biens livrés aux consommateurs (pour autant, toutefois, que le fabricant ne fournisse pas directement au consommateur; dans ce cas l'impôt payé par cet entrepreneur détermine évidemment la charge).

A supposer que la répercussion soit intégrale, l'imposition différente d'un Etat à l'autre des prestations du commerce de détail - ce qui se produira si certains pays appliquent une dérogation et d'autres non - aurait donc, comme conséquence dans ces pays, une influence variable de la taxe sur le chiffre d'affaires sur les prix de détail, sur le coût de la vie, sur le budget de l'Etat et sur la structure fiscale.

La position à adopter à cet égard dépend évidemment de l'objectif que vise l'harmonisation fiscale, en général, et la taxe sur le chiffre d'affaires, en particulier. Si l'uniformisation est de règle et si, dans ce cadre on tente d'instaurer, par l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, un impôt qui représente dans tous les Pays de la Communauté le même pourcentage du prix des biens et des services et qui ne comporte donc pas de ces influences divergentes, il est évident qu'une différenciation des taux applicables au commerce de détail appelle des réserves.

Mais cette thèse semble à première vue peu conforme à la réalité du moment et à ce qu'il conviendra de faire, même à plus long terme.

Tout d'abord on conçoit que les finances publiques exercent actuellement encore, dans les six Pays, une influence divergente à maints égards sur l'économie nationale. Sur le plan des impôts directs, par exemple, il ne peut être question de neutralité. Certains impôts spéciaux sur la consommation, certaines taxes sur les transports et sur les actes juridiques diffèrent tout autant, quant à leur structure et quant à leur incidence budgétaire. Ainsi, la délimitation entre la taxe sur le chiffre d'affaires et les droits d'enregistrement peut tout aussi bien influencer le niveau des prix. Dans ce contexte, on peut certes penser aussi à la sécurité sociale, domaine très proche de la sphère fiscale, où des différences se manifestent également, influençant la position concurrentielle (bien que d'une autre façon que les impôts). Dans une optique plus large, on peut également mentionner la structure des dépenses publiques: ce qui dans un pays représente un facteur de coût, est peut-être dans un autre pays financé par des moyens publics.

Dans ces conditions - et étant donné que ces différences subsisteront (peut-être) encore longtemps - il ne semble plus absolument nécessaire de viser une synchronisation complète, en ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires.

En second lieu, et ceci est bien plus important, il existe des différences de développement, sur le plan conjoncturel et sur le plan structurel, qui se manifesteront, sinon de manière permanente du moins pendant une longue période encore, et qui incitent les Etats membres à appliquer une politique économique axée entre autres sur le développement national.

Ceci suppose, notamment, une certaine autonomie fiscale. Le maintien de cette autonomie est également souhaitable pour des raisons purement budgétaires. L'harmonisation fiscale devra en tenir compte: en d'autres termes, les Etats membres devront conserver (pour l'instant) une liberté suffisante

pour pouvoir utiliser la fiscalité comme un instrument de la politique économique, sociale et budgétaire.

Dans le domaine de la taxe sur le chiffre d'affaires, cette autonomie peut être maintenue en autorisant les Etats membres à déroger - dans une mesure déterminée - aux taux communs pour ce qui concerne les prestations des détaillants. La possibilité d'utiliser la taxe sur le chiffre d'affaires comme un instrument de la politique économique au niveau national subsiste, alors, pour une très importante part.

Du point de vue budgétaire, cela comporte l'avantage immédiat de remédier, dans une mesure importante, à l'opposition qui pourrait se manifester contre l'adoption des taux communs, retenus comme hypothèse de travail, dans certains Etats membres où les recettes de la taxe sur le chiffre d'affaires sont relativement élevées et qui appliqueront des taux élevés pendant la première étape de l'harmonisation de ces taxes (France et Belgique). Il en a déjà été question au Chapitre II.

A cet égard, il est peut-être souhaitable de préciser quelque peu l'incidence quantitative que peut avoir une majoration, même faible.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont été retenus comme exemple.

En 1965, la consommation privée s'élevait en Allemagne à plus de 250 milliards de DM; une majoration de taux d'un point seulement signifie que la taxe sur le chiffre d'affaires prélèvera une recette supplémentaire d'environ 2500 millions de DM sur cette consommation. Un tel montant correspond à 17% du produit de 1965 de la "veranlagte Einkommensteuer" (impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par voie de rôle), soit 14.789 millions de DM, à 30% du produit de la "Körperschaftsteuer" (impôt sur les bénéfices de sociétés) soit 8.170 millions de DM et à 24% de la recette de la "Gewerbesteuer" soit 10.283 millions de DM. (Les données relatives aux recettes fiscales et à la consommation sont extraites des publications de l'Office statistique des Communautés Européennes citées au Chapitre II). Si la majoration ne devait toucher que les seuls biens et services assujettis au taux de 15% - en Allemagne, plus de 70% de la consommation privée - une augmentation d'environ 1 1/2 % aurait déjà la même incidence budgétaire.

Aux Pays-Bas, la consommation privée s'est chiffrée à environ 43,5 milliards de florins en 1966. Dans ces conditions, une majoration de taux d'un point aboutit à un accroissement de 435 millions de florins du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires, montant qui correspond à 12% de la recette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la même année, soit 3.600 millions de florins, et à 20% du produit de l'impôt sur les sociétés, soit 2.225 millions de florins. (Les données concernant la consommation et les recettes fiscales sont empruntées au "Statistisch zakboek" 1967, publiées par le "Centraal Bureau voor de Statistiek" à la Haye).

La faculté pour les Etats membres de s'écarter des taux communs comporte donc, pour l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, l'avantage de permettre de parer dans une large mesure à la forte opposition qui se manifeste contre la suppression des frontières en matière de taxe sur le chiffre d'affaires.

Cette solution comporte toutefois aussi des inconvénients qui déterminent, en partie, les limites de ces différenciations de taux. Ces inconvénients s'expliquent, d'une part, par la nécessité de maintenir une neutralité aussi complète que possible et, d'autre part, par des considérations de technique fiscale.

En ce qui concerne la neutralité, il est un fait d'importance immédiate : les dérogations devront être appliquées dans une communauté qui ne connaît plus de compensation fiscale à la frontière ; en d'autres termes, les dérogations du commerce de détail aux taux communs ne doivent pas donner lieu à des détournements de trafic (d'une certaine ampleur) dans les échanges commerciaux au sein de la Communauté. Il est vrai que l'importance des échanges intra-communautaires effectués au stade du commerce de détail, est, en termes quantitatifs et au regard de l'ensemble des échanges au sein de la Communauté d'une importance mineure car ce genre d'échanges s'effectue principalement dans les régions frontalières et accessoirement par voie de ventes par correspondance. Mais, dans l'intérêt de la Communauté, il convient d'éviter aussi bien de créer un mécontentement dans les régions frontalières que de créer de nouvelles taxes compensatoires.

Pour cette seule raison, les dérogations devront être modestes : elles ne devront pas en principe dépasser 3 %. Il est toutefois apparu plus haut que l'incidence budgétaire supposée est très grande pour une marge de cet ordre. Il faut, en outre, considérer que des augmentations de cet ordre de grandeur - sauf si elles visent à faciliter le passage de taux nationaux plus élevés aux taux communs - se heurtent habituellement à des résistances intérieures si fortes qu'il n'y a pas matière, en règle générale, à procéder à des augmentations plus accentuées.

Un écart de 2 à 3 % pour la catégorie de produits assujettis au taux de 15 % aura, après répercussion intégrale, un effet sur les prix de 1,7 à 2,5 % du prix de vente au détail. Pour les marchandises soumises au taux de 7,5 % les effets sont respectivement d'environ 1,8 à 2,8 %. Il paraît peu probable que des modifications de prix de cet ordre de grandeur intensifient les achats de l'autre côté de la frontière.

La marge tolérée pour la diminution des taux relatifs aux fournitures du commerce de détail est, en outre, limitée d'une autre manière. En s'écartant des taux communs vers le bas, on rencontre en effet un problème qui ne se pose pas en cas de majoration, à savoir qu'en cas de réduction des taux, il peut arriver que la taxe due sur la base du taux réduit ne permet pas, normalement, de déduire entièrement le montant de la taxe payée au stade antérieur. Il est alors concevable que les entrepreneurs (en l'occurrence, les détaillants) deviennent des créanciers permanents du fisc.

Comme on sait, de telles situations soulèvent pas mal d'objections (règle du butoir). A cet égard, on se reportera à l'article 9, § 2 de la 2ème directive - de même qu'à l'article 17, dernier alinéa, de cette même directive - où il est clairement stipulé qu'un taux réduit doit, en principe, être fixé de telle façon que le montant de la taxe sur la valeur ajoutée résultant de l'application de ce taux permette normalement de déduire la totalité de la taxe dont la déduction est autorisée.

Ce mécanisme du butoir intervient assez rapidement. Une marge bénéficiaire de 20% du prix de vente au détail autorise une réduction de 2 1/2 % dans le cas du tarif normal de 15%, et de 1,25% dans le cas du tarif réduit de 7 1/2 %, si l'on tient compte uniquement de la taxe perçue aux stades antérieurs sur le produit acquis. La réduction admissible est, en fait, encore plus faible, puisqu'il faut tenir compte, en outre, de la TVA dont le détaillant est frappé à d'autres titres - moyens d'exploitation, publicité, transport, etc. -. La marge que laisse ce régime du butoir n'est donc pas grande; elle est même inférieure à celle que tolère la neutralité dans les échanges intra-communautaires au stade du détaillant.

A côté de la voie directe visée ci-dessus, les dérogations aux taux communs peuvent encore menacer la neutralité par d'autres voies. A ce propos, on se reportera au passage du Chapitre I qui souligne que des taux différenciés, mais variant dans les différents pays selon les branches d'activité et (ou) selon les entreprises considérées isolément, peuvent dans certains cas perturber la neutralité. En second lieu, on y fait encore remarquer qu'une importance budgétaire divergente de la taxe sur le chiffre d'affaires dans les différents Etats membres peut avoir à cet égard une certaine influence, car cette divergence peut laisser subsister les disparités dans d'autres domaines fiscaux qui portent atteinte aux conditions d'une saine concurrence.

L'intervention de la première forme de distorsion dépend surtout des élasticités de l'offre et de la demande, qui varient en principe d'un bien à l'autre, et des dimensions sans cesse variables des marchés. Il n'est pas possible de dire, d'une manière générale, quels pourcentages d'imposition risquent de faire apparaître ce phénomène d'une façon quelque peu sensible, mais il semble assez peu probable qu'une différence de trois points suffise à cet égard. Du reste, on peut prévenir toute incertitude dans ce domaine en adoptant des écarts de même ampleur, soit pour tous les biens et services, soit pour les biens et services relevant du même taux commun dans le pays considéré. Comme on le verra plus loin, cette méthode est d'ailleurs à recommander également pour des raisons de technique fiscale.

En raison toutefois de l'incidence budgétaire considérable d'un écart de quelques points, il y a effectivement lieu de considérer la deuxième forme de distorsion comme un inconvénient sérieux de la différenciation des taux applicables au commerce de détail.

La limitation imposée, quant à la mesure dans laquelle il peut être dérogé aux taux communs appelle encore la remarque qu'il est souhaitable à tous égards de subordonner les dérogations de taux à une forme quelconque de consultation communautaire. Toute mise à profit de cette marge, par l'un des Etats membres, peut d'ailleurs impliquer une limitation de la liberté d'action des Etats limitrophes. Si l'un des Etats, par exemple, juge nécessaire une majoration des taux de 3 points, pour compenser, sur le plan budgétaire, une diminution du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires résultant de l'instauration des taux communs, cela exclut, en principe, la possibilité pour les pays limitrophes de procéder, au même instant, à une dérogation quelconque dans le sens de la baisse. Pour éviter qu'une telle entrave à la liberté d'action n'ait un caractère permanent, on pourrait envisager de retenir comme règle que les écarts n'aient en principe qu'un caractère temporaire.

Il existe une deuxième raison pour souhaiter que les dérogations de taux aient un caractère temporaire. L'Etat membre qui a besoin, dans l'exemple ci-dessus, d'une majoration de trois points pour procéder à une compensation budgétaire perd la possibilité d'accroître le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires, si la nécessité s'en fait sentir ultérieurement, pour d'autres motifs - par exemple pour des raisons de politique économique. Dès lors, il n'est pas déraisonnable de redouter que, sous la pression des circonstances, on procède tout de même à une nouvelle majoration avec, comme conséquence probable, l'une ou l'autre forme de compensation fiscale à la frontière.

Viennent ensuite les inconvénients pouvant résulter d'une dérogation aux taux communs sur le plan de la technique fiscale. Ces inconvénients concernent surtout l'applicabilité de la législation.

Si pour le commerce de détail - cette notion devant être entendue, comme on l'a souligné plus haut, dans le sens strict de livraison de bien du commerçant au particulier - l'on applique des taux qui s'écartent des taux communs, ces derniers restant applicables, au demeurant, aux autres biens et services, il en résulte qu'il faut introduire dans la taxe sur le chiffre d'affaires une distinction entre la fabrication, le commerce de gros et les prestations de services d'une part et le commerce de détail d'autre part. Il y a déjà là une objection sérieuse à prévoir des dérogations de taux pour les livraisons par les détaillants, étant donné que l'expérience des systèmes de taxes cumulatives à cascade a montré qu'il est souvent très difficile de tracer des lignes de démarcation en ce domaine, ce qui peut donner lieu une fois de plus à de nombreuses erreurs dans le calcul de la taxe.

C'est d'autant plus vrai que parmi les entrepreneurs qui auront à surmonter cette difficulté il y aura dorénavant aussi beaucoup de détaillants. Car, non seulement beaucoup de détaillants fournissent à d'autres secteurs que celui des particuliers, mais en outre, en raison de la grande imbrication de la fonction du commerce de détail du secteur artisanal et du secteur des prestations de services, ils apparaissent aussi comme producteurs et comme prestataires de services. Cela contraindra, en outre, ces entrepreneurs à tenir une comptabilité qui devrait comprendre toutes ces distinctions et c'est là un nouvel inconvénient, en particulier pour le petit détaillant.

La nécessité de maintenir la neutralité dans les échanges intérieurs peut encore susciter des complications dans ce domaine. En effet, le fabricant qui livre directement au consommateur pourra tenir compte d'une taxe sur le chiffre d'affaires plus faible que son collègue qui recourt aux services du commerce de détail. L'introduction d'un stade fictif correspondant au commerce de détail, dans l'exploitation du premier fabricant, peut certes constituer un remède, mais de telles scissions au sein des entreprises apportent, à leur tour, des difficultés propres et compliquent davantage la législation. Le fait que les écarts devront être de faible ampleur - comme on l'a observé ci-dessus - constitue toutefois un élément positif. C'est pourquoi la distorsion des conditions de concurrence entre ces fabricants sera, en principe, assez insignifiante, avec, comme conséquence, qu'il ne sera qu'exceptionnellement nécessaire d'introduire de tels régimes spéciaux.

Il ne fait aucun doute que cette énumération d'inconvénients relevant de la technique fiscale pourrait être complétée par un certain nombre d'autres difficultés, auxquelles on pourrait probablement obvier, totalement ou partiellement, par des régimes spéciaux, mais ces derniers compliqueraient tout autant la législation et ils s'écarteraient, en outre, de

l'objectif - formulé dans les considérants de la première directive - d'un système de taxe sur la valeur ajoutée caractérisé par le maximum de simplicité et de neutralité.

Considérée sous cet angle, la différenciation des taux signifie donc que l'on sacrifie, dans une optique de technique fiscale, les résultats obtenus - ou du moins espérés - au cours de la première étape de l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans l'intérêt des progrès visés au cours de la seconde étape!

L'extension de la taxe sur la valeur ajoutée au commerce de détail comporte des avantages manifestes à plusieurs égards. Un champ d'application aussi vaste que possible, et englobant donc le commerce de détail, est très bénéfique au fonctionnement du système - comme cela apparaîtra plus nettement encore lorsque sera discutée, ci-dessous, la question de savoir si le commerce de détail peut rester en dehors de cet impôt. Il est, en outre, apparu que la possibilité de majorer et de réduire les taux applicables au commerce de détail fournit un important élément de réponse aux objections qui ont été formulées contre l'unification des taux et des exonérations.

L'assujettissement du commerce de détail à cette taxe sur le chiffre d'affaires constitue toutefois un problème délicat. Cet assujettissement soulève des objections d'ordre politique et pratique et certains Etats membres n'ont pas encore décidé si cet assujettissement aurait lieu au cours de la première étape. D'autres pays ne s'y sont résolus qu'après de longues hésitations. Dans le bilan des avantages et des inconvénients, un argument majeur a été celui selon lequel il en résulterait, pour les détaillants, une forte complication de leur comptabilité, s'ils voulaient appliquer correctement ce système.

Cet argument prend plus de poids à mesure que le nombre des taux augmente; pour de nombreux détaillants, deux dérogations, parfois même une seule, représentent un maximum. Dans certains cas toutefois, il est possible d'alléger les obligations administratives grâce à des régimes forfaitaires ou autres régimes spéciaux, mais si la différenciation des taux est plus poussée, cette possibilité disparaît progressivement. Non seulement les petits détaillants, mais même les détaillants d'une plus grande importance qui, à la suite d'une extension de leurs assortissements, fournissent des produits de nature très différente, rencontrent alors, bien qu'ils disposent déjà pour la plupart d'une bonne comptabilité, de très grandes difficultés s'ils veulent se conformer à leurs obligations fiscales.

Les difficultés relevant de la technique fiscale impliquent donc une limitation quant au nombre des dérogations: il s'agira d'éviter que le droit de déroger aux taux communs n'aboutisse, à la longue, à une différenciation très poussée des taux. Cela pourrait arriver, si un Etat membre introduisait des majorations en même temps que des réductions ou si une catégorie de produits, assujettis dans un pays à un seul et même taux commun, était encore fractionnée au lieu de faire l'objet d'une majoration ou d'une réduction dans son ensemble.

Il est hors de doute qu'un tel état de choses jetterait, lentement mais sûrement, le discrédit sur le système commun et qu'en outre il compliquerait singulièrement l'application des taux dans la Communauté.

Il est aussi, il apparaît souhaitable, dans l'intérêt de la Communauté, que les dérogations aux taux soient subordonnées à une forme quelconque de consultation.

ad B. LES ETATS MEMBRES PEUVENT-ILS ETRE AUTORISES A NE PAS APPLIQUER LE SYSTEME COMMUN D'IMPOSITION AU COMMERCE DE DETAIL?

Dans les considérants de la première directive, le Conseil de la Communauté Economique Européenne estime qu'un système de taxe sur la valeur ajoutée atteint la plus grande simplicité et la plus grande neutralité lorsque la taxe est perçue d'une manière aussi générale que possible et que son champ d'application englobe tous les stades de la production et de la distribution ainsi que le domaine des prestations de service et qu'il est, par conséquent, dans l'intérêt du Marché commun et des Etats membres d'adopter un système commun dont l'application s'étende également au commerce de détail.

Etant donné cependant que l'application de la taxe au commerce de détail pourrait se heurter dans quelques Etats membres à certaines difficultés d'ordre pratique et politique, l'article 2, 4ème alinéa de la première directive accorde aux Etats membres la faculté de n'appliquer ce système que jusqu'au stade du commerce de gros inclus, toutefois jusqu'au moment seulement de la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les Etats membres.

Ces difficultés sont principalement imputables à la charge administrative que cette taxe impose aux entrepreneurs. Et c'est chez les détaillants que cette charge est en général la plus lourde, car la comptabilité y est parfois un secteur un peu négligé de la gestion. Dans ce cas, des erreurs ne peuvent manquer de se glisser dans la détermination de leurs obligations fiscales, avec toutes les conséquences, souvent pénibles que cela comporte. C'est encore plus vrai pour le commerce de détail qui n'était pas assujéti auparavant au régime de la taxe sur le chiffre d'affaires ou qui était autorisé à remplir ses obligations fiscales en la matière d'une façon assez simple et sans beaucoup d'exigences comptables (par exemple, au moyen de timbres).

Une imposition qui s'étend seulement jusqu'au stade du commerce de gros inclus, comporte, cependant, tout autant d'inconvénients; l'Allemagne et les Pays-Bas se rendant aux considérants du Conseil ont donc décidé - après d'amples délibérations - d'inclure le commerce de détail dans le système. De plus, la France qui connaissait déjà un système de taxe sur la valeur ajoutée a abrogé, à partir du 1er janvier 1968, l'exonération dont le commerce de détail bénéficiait précédemment, en raison des difficultés qui avaient surgi sur le plan pratique. En dehors du territoire de la Communauté, le Danemark a récemment introduit une taxe sur la valeur ajoutée en y englobant le commerce de détail.

Les arguments qui ont finalement amené ces pays à adopter un tel point de vue sont tellement connus, en raison des discussions approfondies qui ont précédé la décision, qu'un bref énoncé des caractéristiques principales suffit amplement.

Tout d'abord, la neutralité, l'élément si important de ce système d'imposition, se trouve menacée. En effet, l'exonération du commerce de détail rompt la proportionnalité entre la charge de la taxe sur le chiffre d'affaires et les prix au consommateur, en raison de la disparité des marges bénéficiaires des détaillants. La situation du commerce de gros fournit un autre exemple: si le détaillant n'est pas assujéti à la taxe, il peut, en achetant directement au producteur, échapper à la taxe sur la valeur ajoutée au stade du commerce de gros. A certaines conditions, il peut en résulter une tendance réelle à l'élimination du commerce de gros.

Un autre exemple encore est celui du producteur qui fournit directement au consommateur : il devra supporter une charge plus élevée, au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires, que son collègue qui a intégré le détaillant dans le circuit.

On peut évidemment endiguer, dans une certaine mesure, cette rupture de la neutralité, en instaurant des régimes spéciaux. Mais outre le caractère très arbitraire de tels régimes, étant donné qu'il faut, dans ce cas, se fonder sur des marges bénéficiaires fluctuantes et fortement divergentes et sur d'autres facteurs propres aux branches d'activité, ils compliqueraient extrêmement la législation.

En deuxième lieu, il convient de souligner que - du point de vue social - l'exonération du commerce de détail a un effet négatif sur la répartition de la charge fiscale. La charge dépendant en partie, dans ce cas, des marges bénéficiaires des détaillants, certains biens considérés comme de première nécessité et qui laissent, en règle générale, un bénéfice brut habituellement moins élevé que les produits moins indisposables et les produits de luxe, supportent la charge la plus élevée, par rapport au prix au consommateur.

Enfin, en troisième lieu, le fait d'exonérer les détaillants de cet impôt leur crée aussi des difficultés d'ordre financier, fiscal et comptable qu'il ne faut pas sous-estimer. Tout d'abord, l'exonération signifie, pour le détaillant, que l'impôt dont il est redevable en matière d'investissement dans son entreprise, de publicité, de transport, etc. n'est pas déductible, que l'impôt grevant les stocks doit être financé et qu'il ne lui est impossible d'en obtenir le remboursement dans le cas où les produits n'atteindraient pas normalement leur destination finale (pertes, impayés, ventes au-dessous du prix normal, etc.). Il devra, en outre, distinguer les livraisons faites en sa qualité de détaillant, de celles qu'il effectue en qualité de fabricant ou de grossiste et les prestations de services. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, ces distinctions sont souvent très difficiles à établir et elles sont une source d'erreurs multiples. Cette nécessité d'établir des distinctions se répercute sur le plan comptable : elle contraint à tenir une comptabilité qui permette de reconnaître clairement les différentes sortes de prestations, car c'est le seul moyen de résoudre de manière tant soit peu satisfaisante les problèmes d'imputation. Une telle comptabilité s'impose pareillement, si le détaillant désire facturer séparément la taxe sur le chiffre d'affaires pour des livraisons qu'il fait à d'autres entrepreneurs. (Si cette taxe n'était pas facturée séparément, le client ne pourrait pas la déduire).

Bien qu'on ne dispose pas encore d'une expérience suffisante, le poids des arguments ci-dessus semble permettre d'affirmer, dès à présent, que dans un grand marché commun futur, les préférences devront aller - comme c'est le cas actuellement sur des marchés encore séparés du point de vue fiscal - vers une taxe sur la valeur ajoutée qui englobe également le commerce de détail.

Les difficultés qui en résultent pour le commerce de détail pourront d'ailleurs être sensiblement atténuées par l'octroi aux petits entrepreneurs de larges exonérations, dont la conception pourrait ne pas être absolument uniforme sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

A cela s'ajoute un autre argument qu'il n'était pas indispensable de faire valoir dans la discussion au niveau national, mais qui prend une

importance particulière dans l'optique de la suppression des frontières fiscales. Une taxe sur la valeur ajoutée englobant le commerce de détail permet aux Etats membres - comme on l'a constaté à la section A du présent chapitre - de conserver une partie de leur autonomie sur le plan de la taxe sur le chiffre d'affaires et peut aussi faciliter quelque peu l'adaptation aux taux communs. En revanche, le système commun d'imposition qui s'étend seulement jusqu'au stade du commerce de gros inclus et qui n'assujettit pas le commerce de détail à la taxe sur le chiffre d'affaires n'offre pas ces possibilités, car une disparité du taux au niveau du fabricant et du grossiste - secteurs dont émanent, par excellence, les échanges intracommunautaires - ne paraît pas possible sans frontières fiscales. En l'absence de compensation fiscale aux frontières une disparité des taux incite le commerce de détail - au niveau duquel il n'y a pas d'effet de rattrapage - à placer ses commandes auprès de fabricants et de grossistes situés dans le pays où les taux sont les plus bas, ce qui suscite un déplacement des échanges commerciaux. Même de petites différences sont susceptibles de provoquer ce phénomène, car la pratique des achats en commun, effectués par les détaillants, sous toutes sortes de formes, a souvent eu pour effet de relâcher les liens commerciaux entre ces détaillants et leurs fournisseurs.

Les fournisseurs établis dans les Etats membres où les taux sont plus élevés sont alors forcés soit de prendre une partie de la taxe à leur charge, soit de tenter de bénéficier, eux aussi, des taux moins élevés. Dans le second cas, la solution peut être de jouer sur le lieu de livraison ou - autre possibilité - d'effectuer les livraisons par l'intermédiaire d'une filiale créée, à cet effet, dans le pays bénéficiant de taux plus faibles, ce qui permet de tirer profit de l'effet de rattrapage. Il est toutefois évident que la nécessité, pour les entrepreneurs, de procéder à de telles négociations paraît difficilement conciliable avec la neutralité fiscale dans le Marché commun.

En outre, il existe un intéressant aspect budgétaire. Les glissements dans la structure des échanges commerciaux impliquent, en effet, que le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans le pays où les taux sont les plus élevés, est finalement déterminé (en partie) par les taux moins élevés des autres pays de la Communauté ! (Si, au lieu du principe du pays de destination, on retenait le principe du pays d'origine, la situation serait encore moins confortable pour le Trésor du pays aux taux les plus élevés.)

Il convient de préciser également la conclusion selon laquelle il faut donner la préférence à un système d'imposition englobant le commerce de détail, en vue des progrès à réaliser au cours de la seconde étape,

Car il n'est pas concevable que le commerce de détail soit frappé de la taxe sur la valeur ajoutée dans un pays et qu'il en soit exonéré dans un autre. Etant donné, comme on vient de le voir, que le taux de la taxe doit se trouver au même niveau chez les fabricants et les grossistes (en l'absence de compensation fiscale à la frontière et d'effet de rattrapage au niveau du commerce de détail), il apparaîtra dans ce cas, dans les différents pays, une différence dans la charge fiscale sur le prix de vente en détail. Cette différence est égale au montant résultant du taux de la taxe frappant la valeur ajoutée par le détaillant. Pour des produits soumis au taux commun de 15 %, il en résultera, même dans le cas d'un bénéfice brut modéré chez le détaillant (par exemple 25 à 35 % du prix d'achat), des disparités de prix telles que la neutralité des échanges ne sera plus garantie dans les zones frontalières.

Il semble donc que le choix entre l'exonération et l'imposition du commerce de détail doive nécessairement être identique sur tout le territoire de la Communauté.

Si le choix se portait sur la seconde formule, on pourrait envisager, dans les pays où l'intégration totale du commerce de détail dans le régime de la taxe sur la valeur ajoutée se heurte à de fortes résistances et où l'instauration d'une grande exonération au profit des petits entrepreneurs n'y changerait rien, d'appliquer d'abord cette taxe jusqu'au stade du commerce de gros inclus et de la compléter par un impôt spécial sur le commerce de détail. Si l'on pouvait trouver des formules qui rendent une telle taxation acceptable pour le commerce de détail, cela présenterait au moins l'avantage de permettre à ces pays de s'adapter progressivement aux taux communs, sans que doive être maintenue, une compensation fiscale à la frontière.

V. AUTONOMIE FISCALE

Du fait que la fiscalité, principalement au cours des dernières décennies, a eu une fonction régulatrice sur le plan économique et social il a également été reconnu que la suppression des frontières en matière de taxe sur le chiffre d'affaires conduirait nécessairement à une perte d'autonomie fiscale.

Il va de soi que cet argument ait été avancé au stade actuel de développement du Marché commun. En effet, il ne peut être question d'un développement parallèle sur les plans conjoncturel et structurel, et dans la Communauté les politiques économiques et sociales divergent encore sensiblement. Dans ces conditions, il est compréhensible que les Etats membres hésitent quelque peu à perdre un moyen quel qu'il soit de politique économique et sociale. Le fait que l'influence du Parlement Européen est encore insuffisante pour contribuer à jeter les lignes d'une politique fiscale au niveau communautaire, y joue certainement un rôle important.

La question se pose donc de savoir si l'adoption des taux communs et la suppression des frontières en matière de taxe sur le chiffre d'affaires laissent encore aux Etats membres une faculté pour mener une politique sur le plan économique et social (et parfois aussi culturel), au niveau national, à l'aide de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Dans le cas d'une taxe sur la valeur ajoutée, trois voies principalement s'ouvrent à la pratique d'une telle politique:

- a) majoration ou réduction des taux,
- b) modification du délai de paiement, et
- c) limitation de la déduction, en montant et en durée (en particulier déduction de l'impôt sur les moyens d'exploitation acquis).

Les deux derniers moyens ne sont pas affectés, semble-t-il, par la suppression des frontières en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, de sorte que ces possibilités demeurent intactes pour mener une politique économique.

Reste alors à savoir si le premier moyen pourra encore fonctionner après l'introduction des taux communs, et dans l'affirmative, dans quelle mesure. Cette question importante va être discutée par après.

Dans le Chapitre précédent, il est déjà apparu que lorsque la taxe sur le chiffre d'affaires s'étend au commerce de détail, on peut trouver une marge d'intervention quantitativement appréciable dans la majoration et la réduction des tarifs applicables aux livraisons par les détaillants.

En principe, cela est vrai aussi pour les prestations de services fournies aux particuliers. On peut même s'attendre à une marge plus importante encore, pour les services. Car tout d'abord, ces prestations de services participent beaucoup moins que les biens aux échanges internationaux, de sorte que la neutralité ne sera pas aussi rapidement menacée dans ce domaine et, en second lieu, pour un assez grand nombre de services, la valeur ajoutée est si élevée qu'une dérogation, même très forte, aux taux communs, dans le sens de la baisse, ne se heurte pas nécessairement au régime du butoir. On peut, notamment, penser, à ce propos, aux services dont le prix représente principalement la valeur du travail fourni par le prestataire du service. C'est le cas de nombreux services dans le domaine médical, social et culturel, pour lesquels on réclame, en général, une charge réduite.

Comme on l'a déjà fait valoir, la marge qui subsiste dans cette voie, après l'introduction des taux communs, est importante, bien qu'elle soit limitée. En vue de maintenir la neutralité, une limite est tout d'abord imposé à l'ampleur de la dérogation aux taux communs et, pour des raisons de technique fiscale, une seconde limitation doit être introduite quant au nombre des dérogations. En troisième lieu, on a fait valoir qu'il était souhaitable de se fixer comme règle de donner, en principe, aux dérogations un caractère temporaire.

Ces limitations ne sont cependant que partiellement imputable à l'harmonisation des taux; elles sont dues, pour le reste, au système commun d'imposition adopté dès la première étape du processus d'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Il est opportun d'indiquer ici ce partage des responsabilités, puisqu'en effet, il s'agit dans ce chapitre de déterminer dans quelle mesure l'accomplissement de la seconde étape impliquera une diminution de l'autonomie des Etats membres, par comparaison avec la situation que créera la première étape.

Ainsi, des deux facteurs qui déterminent la mesure dans laquelle une dérogation est possible, à savoir le maintien de la neutralité malgré la suppression des compensations à la frontière et le régime du butoir, seul le premier est une conséquence directe de l'harmonisation des taux. En revanche, le régime butoir ne s'y rattache pas: il fonctionne dès à présent, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la deuxième directive (fût-ce avec une atténuation limitée à l'article 17, dernier alinéa).

La deuxième forme de limitation, celle qui concerne le nombre des dérogations, est elle-même entièrement imputable au système d'imposition. Ainsi qu'il a été exposé plus en détail au Chapitre précédent, l'applicabilité d'un système de taxe sur la valeur ajoutée nécessite un nombre limité de taux et cela est vrai, tout particulièrement lorsque le commerce de détail est soumis à cette taxe.

Une limitation éventuelle de la durée des dérogations dépend, en revanche, entièrement de l'harmonisation des taux.

On mesurera le mieux l'importance effective des limitations qu'impose l'harmonisation des taux au pouvoir d'utiliser la taxe sur le chiffre d'affaires comme un instrument de politique économique et sociale, à la lumière d'une comparaison avec l'utilisation qui a été faite, aux mêmes fins, de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans le passé.

Si l'on commence par énumérer les objectifs qui demandent une majoration des taux, il faut citer comme motifs principaux de la ponction des liquidités chez le consommateur:

- a) créer de nouvelles possibilités pour les dépenses publiques et
- b) régulariser la conjoncture en enrayant les dépenses excessives.

Ces deux objectifs peuvent être atteints, en principe, aussi bien par une majoration généralisée, que par un relèvement du taux pour certains biens et services seulement. Les deux formes ont été appliquées par le passé.

Une majoration généralisée n'est, en principe, politiquement défendable que si l'atteinte au revenu réel est compensée, pour une bonne part, sur le plan des salaires et sur le plan social (à moins qu'on admette une limitation généralisée des dépenses).

La hausse des prix qui en résulte, une fois de plus constitue cependant un effet secondaire indésirable et c'est pourquoi les biens de première nécessité sont laissés tout d'abord en dehors de l'opération. Quant aux autres biens et services, une majoration généralisée ne peut assurément pas prendre non plus de grandes proportions, pour les mêmes raisons, car le bien-être croissant a sensiblement élargi la structure de la consommation pour de larges couches de la population.

Aussi bien l'expérience montre-t-elle qu'une majoration affectant un large éventail de produits est, en règle générale, très modeste et qu'elle dépasse rarement deux points. La marge de 2 à 3% qui est supposée garantir la neutralité pour les fournitures du commerce de détail, est donc largement suffisante. Pour les prestations de service, cette marge est en principe plus grande encore, comme on l'a vu précédemment.

La seconde étape n'impliquera donc qu'une diminution des possibilités en la matière, si l'on admet que les dérogations doivent, en principe, avoir un caractère temporaire. Cette limitation pourra alors jouer notamment si la majoration a été dictée par la première des deux raisons citées ci-dessus; la création de nouvelles possibilités pour les dépenses publiques. Au contraire, si la majoration vise à enrayer une dépense excédentaire, cette limitation ne s'applique pas.

Le tableau se présente différemment dans le cas d'une action plus sélective, relevant, pour la majoration, quelques biens et services de moindre importance dans les dépenses quotidiennes du consommateur. La base étant réduite d'autant, il est évident que le taux de la majoration doit être beaucoup plus élevé pour obtenir à peu près le même effet. On ne rencontre pas, dans ce cas, de fortes résistances d'ordre politique et des majorations de 10 points et plus n'ont pas été exceptionnelles dans le passé.

Des augmentations de cet ordre de grandeur perturbent, bien entendu, sauf peut-être pour quelques prestations de services, les conditions concurrentielles au niveau communautaire et on ne peut songer à les pratiquer sans réintroduire une compensation fiscale à la frontière.

Ce n'est guère faire preuve de réalisme, toutefois, que d'imputer cette perte de liberté d'action à l'unification. Car la nécessité d'éviter autant que possible - dans le système commun d'imposition retenu - toute différenciation des taux, et en particulier une différenciation de cet ordre afin de ne pas nuire à l'applicabilité de la législation et de sauvegarder la neutralité intérieure, impose d'ores et déjà cette limitation. Aussi semble-t-il peu probable que cette voie, beaucoup plus accessible dans un système de taxes cumulatives à cascade par exemple, soit encore empruntée d'une manière tant soit peu significative, après l'introduction de ce système d'imposition. L'autre méthode - qui consiste en une majoration limitée sur un large front, comprenant tous les biens et services assujettis au même taux commun - s'impose bien davantage dans un système de taxes sur la valeur ajoutée.

Soulignons, du reste, que du point de vue économique il n'y a pas lieu d'attacher trop d'importance à cette perte. Comme tous les instruments de la politique économique qui sont utilisés de façon sélective, ces taux d'imposition dépassant de façon tellement sensible le niveau général, comportent, en effet, l'inconvénient non négligeable de perturber d'une manière assez arbitraire et brutale les rapports existant entre les branches d'activité et parfois même à l'intérieur d'une même branche. Il n'est pas rare que

cela complique sensiblement ou que cela rende même partiellement impossible la répercussion de la taxe, de sorte que la taxe sur le chiffre d'affaires devienne, contrairement à son caractère, un impôt sur le bénéfice (ou qu'elle accentue les pertes).

Il convient d'ajouter, pour être complet, que cette majoration exceptionnelle des taux peut être due à des considérations autres que budgétaires et conjoncturelles. Le désir de freiner quelque peu la consommation de certains biens, dans l'optique de la santé publique, peut être, par exemple, une raison importante. Une autre raison peut être - quoiqu'elle ne soit généralement pas explicitement mentionnée - de chercher à compenser les coûts sociaux élevés qu'entraîne la consommation (automobiles). Les conclusions énoncées ci-dessus, à propos des majorations, s'appliquent intégralement à celles qui seraient introduites pour des motifs de ce genre: elles ne sont pas conçues à titre provisoire et, en outre, la neutralité dans le Marché commun, voire le système d'imposition lui-même s'opposent à l'introduction de tels taux spéciaux.

Si l'on cherche ensuite ce qui a motivé des réductions dans le passé, les trois (quatre) raisons suivantes apparaissent comme les plus importantes:

- a) La réduction vise un but social, à savoir obtenir une répartition déterminée de la charge. La réduction est alors particulièrement axée sur la catégorie de biens et de services que l'on appelle de première nécessité. Le bien-être croissant de vastes catégories de la population a cependant donné à cette notion un contenu sans cesse plus vaste et c'est pourquoi l'éventail des biens et des services habituellement taxés à un taux réduit s'est sans cesse élargi.
- b) La réduction vise à compenser un accroissement des coûts dans un autre domaine. Le but en est principalement d'empêcher des revendications salariales éventuelles à la suite de cet accroissement des coûts.
- c) Une réduction peut encore être utilisée pour aider quelque peu une branche d'activité en proie à des difficultés - le plus souvent d'ordre structurel. Un exemple parfois cité est celui de l'exonération des cigares de la taxe sur le chiffre d'affaires, durant quelques années, aux Pays-Bas.
- d) En quatrième lieu, on pourrait dire qu'une réduction devrait fournir une impulsion en période de conjoncture moins favorable. Toutefois, pour autant que l'on sache, si cette solution a bien été envisagée (en France), elle n'a en fait été appliquée nulle part encore. Nous ne nous attarderons donc pas explicitement sur ce point, dans la suite.

Dans le premier cas, la réduction est conçue à titre permanent, du moins une réduction introduite dans ce but ne paraît abrogeable, en pratique, qu'à très long terme, et encore, avec beaucoup de difficultés.

On pourrait donc conclure que l'unification peut, en l'occurrence, contenir une limitation de la liberté d'action des Etats membres.

On peut toutefois se demander, à juste titre, s'il ne s'agit pas seulement d'une perte théorique. Car tout d'abord, dans ce domaine si transparent, il est possible de tenir compte de toute une série d'exigences, dès le moment de la fixation des taux communs définitifs. Il n'est certes pas exclu que le besoin d'intervenir davantage sur le plan social suive alors un cours parallèle dans les Etats membres, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à des dérogations dans un pays isolé. Pour autant, du moins, que le besoin se manifeste d'intervenir davantage sur le plan social ... ! Car, en second lieu, il apparaît en effet qu'une réduction des taux; axée sur une certaine répartition de la charge fiscale fondée sur des considérations sociales, aboutit de moins en moins aux résultats espérés, car en raison du bien-être croissant que connaissent de larges couches de la population, la structure de la consommation, du moins celle qui nous intéresse dans ce contexte, tend à s'uniformiser de plus en plus quant aux composantes des dépenses. La différenciation des taux semble davantage devoir trouver une justification, du moins pour ce qui touche l'objectif visé, dans le fait qu'il s'agit d'un aspect de la fiscalité désormais intégré dans la pensée sociale, que dans l'effet qu'elle produit réellement. Le tableau V, au chapitre II, en fournit une illustration chiffrée.

Dans les cas visés aux points b) et c), la réduction est, en principe, considérée comme temporaire. (Dans le cas b), ce n'est pas toujours certain). Il conviendra donc de se demander si l'exigence de neutralité au niveau communautaire risque, en l'occurrence, de limiter la liberté d'action des Etats membres. On peut répondre en toute certitude par la négative, car le système d'imposition aura, au préalable, déjà imposé une limite sous la forme du régime du butoir.

Ce régime intervient dès lors qu'il s'agit de fixer l'ampleur de la réduction destinée à la branche d'activité aux prises avec des difficultés structurelles (point c) ci-dessus). En effet, dans ces conditions, on ne peut pas s'attendre à ce que le commerce de détail réalise encore une marge bénéficiaire élevée sur les produits de cette branche d'activité, et dans ce cas, la limite de la réduction est vite atteinte. Au chapitre précédent, nous avons déjà souligné que même une marge bénéficiaire de 20 % du prix de vente au détail ne permet qu'une réduction de 2,5 % sur le taux normal, de 15 % et de 1,25 % sur le taux réduit de 7,5 %, en tenant compte uniquement de la taxe perçue aux stades antérieurs sur le bien en question. (En fait, comme nous l'avons indiqué dans le même passage, la marge est encore plus étroite, car le détaillant voudra, en outre, obtenir une compensation pour la TVA qu'il a supportée à d'autres titres (publicité, transport, moyens d'exploitation, etc.).

La même situation se présente lorsqu'il s'agit d'une réduction visant à compenser une hausse des coûts dans un autre domaine (point B) ci-dessus). Pour cette réduction, on retiendra tout d'abord les produits qui occupent une place importante dans le budget des catégories inférieures de revenus. Toutefois, ces produits se caractérisent, en règle générale, par un faible bénéfice brut, de sorte que la marge est une fois de plus très limitée.

En ce qui concerne les prestations de service qui pourraient entrer en considération pour une réduction de cette nature (par exemple, les services médicaux et sociaux), la marge de réduction est beaucoup plus grande, en raison de l'importance de la valeur ajoutée. Mais l'exigence de neutralité dans les échanges (frontaliers) laisse précisément une marge tout

aussi grande, étant donné que les services de ce genre ont par nature un "rayon d'action" d'ordinaire très restreint.

Au demeurant, il est évident que, là aussi, c'est nuire à l'applicabilité de la loi que de faire porter la réduction sur quelques biens et services seulement. Il n'en va pas tout à fait de même pour les prestations de service mentionnées ci-dessus; mais cette objection vaut pleinement en ce qui concerne une réduction des taux applicables aux produits d'une branche donnée d'activité (point c) ci-dessus).

Synthèse

Parmi les trois possibilités, énoncées au début du présent chapitre, d'utiliser la taxe sur la valeur ajoutée comme un instrument de la politique économique et sociale, une seule, la majoration et la réduction des taux, se trouve quelque peu limitée - par comparaison avec la situation créée au cours de la première étape du processus d'harmonisation - par l'introduction des taux communs, du moins si l'on admet qu'en principe les dérogations au taux commun ne doivent pas être permanentes.

Cette limitation se manifeste notamment lorsqu'il s'agit de majorations conçues pour être permanentes et qui sont donc principalement dictées, en règle générale, par des considérations budgétaires.

Dans un contexte plus large, cette limitation implique aussi qu'il ne sera plus possible de provoquer, au moyen de la taxe sur le chiffre d'affaires, des déplacements dans les rapports entre le produit de cette taxe et celui d'autres impôts.

Il convient, en outre, de noter qu'il faudra faire preuve d'une grande tolérance en ce qui concerne le caractère transitoire des majorations, lorsqu'elles viseront une compensation budgétaire, en corrélation avec l'adoption des taux communs, dans les pays où la taxe sur le chiffre d'affaires fournit des recettes relativement élevées.

Le maintien de la neutralité impose aussi une limite aux dérogations aux taux communs dans les Etats membres. Cependant, la marge que laisse cette exigence est, en fait, apparue comme largement suffisante, lorsqu'il s'agit de dérogations d'un caractère aussi général que possible. En revanche, cette limitation peut, en principe, effectivement jouer un rôle dans le cas de majorations qui n'affectent que quelques biens et services et dont l'ampleur dépasse d'ordinaire largement cette marge, mais en réalité, ce rôle semble être d'importance mineure, en raison du système commun d'imposition retenu.

A. SHORT-TERM AGGREGATED MODELS

Netherlands

THE SHORT-TERM MODEL OF THE CENTRAL PLANNING BUREAU AND ITS FORECASTING PERFORMANCE (1953-1963)

1. THE FORECASTING AND POLICY MODEL 63-D

(a) *Main characteristics*

63-D is essentially a macro and short-term model: *macro* in the sense that it deals only with national aggregates with no breakdown into branches of industry, *short-term* since the standard forecasting period covers but one year.

Its macro character means that it presupposes only one policy maker, the central government. It is therefore adapted to the formulation of overall economic policies at the central level. The main aim of 63-D is twofold:

(i) To forecast as accurately as possible next year's economic development. This forecast provides the policy-maker with a numerically elaborated frame of reference against which he may evaluate the possibility or desirability of new policy measures. The emphasis here is on the accuracy of the forecast proper, i.e. on predicting developments on the assumption that no new policy decisions will be taken on the central level that might affect economic conditions during the forecasting period. For this reason, and because the span of time covered by the forecasting period is only twelve months, the reaction equations of 63-D are based on a thoroughgoing analysis of the *dynamic reaction pattern* shown by the underlying relationships.

(ii) To provide reliable estimates of the economic consequences of changes in policy. Here the emphasis is on the requirements of a policy model, that is of a model that is able to cope with problems of variation. This leads to the requirement of analytical reliability in addition to the requirement of forecasting accuracy following from (i).

(b) *Analytical reliability versus forecasting power*

The two requirements just mentioned do not necessarily coincide. To take an extreme example: a purely mechanistic device such as the use of exponentially weighted moving averages¹ might perhaps yield more accurate

forecasts of, say, exports than an extrapolation of the best available analytical relationships. Unfortunately, however, it cannot give any information about the impact on exports of a given change in income-tax or the wage level. The same applies if the forecast of a given variable is derived only from a survey of buying or investment plans. Thus there may often be a tension between the requirement of forecasting accuracy and that of analytical reliability.

As a matter of fact, two different models could conceivably serve the different purposes of forecasting and policy-making respectively. However, like the study of problems of variation, the *diagnosis* of current developments and the recent past also require an analytical model, and a forecast of next year's economic conditions without *any* reasoned comment would hardly be convincing. In practice, therefore, the economic adviser is bound by requirements of consistency between his forecasting and his analytical statements. In explaining the causes of next year's change in consumption, for example, the influence he attributes to a tax change already decided on should be compatible with his earlier or future statements made in commenting on a proposed change in tax policies. The greater the difference between the forecasting and policy models, the greater is the risk of inconsistency.

The Central Planning Bureau's annual model aims to serve both ends at the same time. Apart from the forecast proper, it is used to estimate the consequences of proposed or possible changes in policy. It can also be used as a decision model for determining an optimal policy. So far, however, applications of programming in its more technical sense have been used for experimental rather than for advisory purposes.² One reason is that the shading of

¹ Cf. P. Winters, "Forecasting sales by exponentially weighted moving averages", *Management Science*, Vol. 6, No. 3, April 1960, pp. 324-342.

² For experimental applications of predecessors of the present model see P. J. M. van den Bogaard and A. P. Barten, "Optimal macro-economic decision rules for the Netherlands", paper read at the Amsterdam Meeting of the Econometric Society, September 1959 (Econometric Institute, Netherlands School of Economics, Report 5915, mimeographed); and C. J. van Eijk and J. Sandee, "Quantitative determination of optimum economic policy", *Econometrica*, Vol. 27, No. 1, January 1959, pp. 1-13, where linearized versions are used.

the central government's preferences is too subtle to be fairly represented by a unique welfare function. Another, that the admissible area remaining after taking into account all boundary conditions usually leaves little choice, from an overall policy point of view, between the different combinations of instruments.³

(c) *The target variables*

As in many other countries, the major goals of overall economic policy in the Netherlands are: external and internal equilibrium, an optimal rate of growth, price stability, and a satisfactory distribution of income. Conceptually and numerically, none of these five objectives has been defined rigorously. Their interpretation therefore remains subjective and liable to change.

In 63-D these targets are represented only by proxy:⁴

- (i) *external equilibrium* by the balance of payments on current account (\bar{E}),
- (ii) *internal equilibrium* by the rate of unemployment (\bar{w}),
- (iii) *growth* by the rate of growth of gross national product (y_g) and — since growth is primarily a medium- and long-range objective — by that of investment in private enterprises (i),
- (iv) *price stability* by the relative rate of change of consumption prices (p_c).
- (v) *the distribution of income* does not appear explicitly, but an appropriate ratio is easily determined, e.g. the share of wages in national income.

The relative weights attached to these objectives may change with economic conditions. Usually, however, (i) tends to be considered as a fixed target — at least when two consecutive years are considered — and thus as an accessory condition. The other targets are flexible: the variables approach their desired levels only as far as conditions permit.

(d) *The instrument variables*

The available instrument variables that are almost fully at the government's discretion are virtually restricted to total government expenditure and residential building that is largely government controlled. Together with investment in government enterprises, they are represented in 63-D as a single instrument variable: autonomous expenditure, \bar{x} .

Even the levels of such instrument variables as changes in the incidence of direct taxation on labour income (\bar{T}'_L) and on non-labour income (\bar{T}'_z) are (even with given tax schedules) partly governed by endogenous factors by virtue of the progressiveness of these schedules. Likewise, the incidence of indirect taxation (\bar{T}'_K) is apt to vary at

given schedules, as the relative importance of the underlying commodity groups may change from year to year.

A second group of variables, much less at the government's command, may be called *semi-instruments*. In this case, the numerical level of the variable is the combined result of the economic factors that are normally responsible for its numerical level, and the effect of a set of concrete government measures aimed at controlling the latter. Thus the wage rate (\bar{l}), consumption prices (\bar{p}_c) and liquidities (\bar{c}^r) are government controlled within certain limits (or in certain respects). But certain economic factors tend to intervene: wage drift or black wages in the case of \bar{l} , a general rise of the cost of production in that of \bar{p}_c , or capital imports where \bar{c}^r is concerned. The uncontrolled components of these semi-instrument variables made it desirable to incorporate in 63-D equations representing the "normal" behaviour patterns of \bar{l} , \bar{p}_c and \bar{c}^r . It should be noted that generally speaking, the degree of government control has been gradually diminishing.

In forecasting, one way to deal with the mixed character of a semi-instrument variable, say p_c , is to consider it first as purely endogenous and — with the help of the structural equation for the variable concerned — solve the system simultaneously for the "normal" value of p_c and for the other endogenous variables. Its normal value given, the effect of the concrete measures of control, i.e. δp_c , is estimated, and the impact of this "autonomous" change in p_c on the remaining endogenous variables is calculated with the help of the reduced-form multipliers, $\partial y_i / \partial p_c$. Estimating the consequences of exchange rate changes, r_e , requires not only that r_e should be altered, but also that the prices of imports, p_m , and of exports, p_b , should be adjusted accordingly.

(e) *Administrative procedures*

Each plan has three versions: an unpublished one in May or June, and a published one in September, both in the preceding year, and the final, elaborate version, in January or February of the year for which the plan is made.

The May-June version is a very preliminary one. It contains a diagnosis of the then prevailing conditions and a numerical but still sketchy outline of the situation expected for the next year. This outline is only used within the government and serves as a background for the policy-making in the next months, during the preparation of budget proposals to be submitted to Parliament in September. Simultaneously with the latter, the preliminary September version of the final plan is published. It takes into account the effects of the proposed policy measures that are being submitted to Parliament.

The final version, published in January-February of the next year, takes into account the effects of the policy measures already accepted by Parliament, or otherwise already agreed upon. Together with the most probable development of the other exogenous variables this leads to the forecast proper. This usually coincides with the Central Alternative of the Plan. In many cases alternatives

³ Cf. P. de Wolff and J. Sandee, "Recent experiences in the application of econometric policy models in the Netherlands", paper read at the Amsterdam Meeting of the Econometric Society, September 1959 (Central Planning Bureau, mimeographed, 1959).

⁴ The precise definitions of the variables concerned are given in Table 2 below.

are presented which correspond to policy measures still under discussion or recognized as desirable (policy alternatives). Again, alternatives may be presented which show the effects of different developments of one or more of the

other exogenous variables such as world trade (data alternatives), or one or more of the endogenous variables such as investment or the productivity of labour (model alternatives).

2. THE SPECIFICATION OF 63-D

(a) *The general structure*

The total number of equations is 39, of which 13 are reaction equations; most of these are estimated by the limited-information maximum-likelihood method, the others by two-stage least squares. Given the emphasis on analytical reliability and the consequent desirability to approximate the "true" structural relationships as closely as possible, it is necessary to minimize the risk of obtaining incomplete specifications and that of bias resulting from multicollinearity between the explanatory variables. Both risks are reduced by:

- (i) Including in the sampling period not only the post-war recovery period and the subsequent years of prosperity, but also the pre-war period including the great depression. Thus the sampling period covers the years 1923-1938 and 1949-1960.
- (ii) Expressing all variables as relative first differences, i.e. as $x_t = 100 \Delta \tilde{x}_t / \tilde{x}_{t-1}$, where the swung dash denotes the absolute⁵ value of the variable. Apart from reducing multicollinearity and facilitating the estimation of time lags, this device also simplifies the linking of the postwar observations with those of the pre-war period.

The use of relative first differences implies that the numerical coefficients of the reaction equations are, with a few exceptions, partial elasticities. As the sample period is fairly long, this has some specific advantages, particularly in the case of relationships between volumes and prices.

63-D is essentially a demand model. Four of the 13 reaction equations are demand equations for the main categories of expenditure, two others represent the demand for factors of production, viz. imports (m) and labour (a). A proper production function is conspicuously lacking, though since both a and m are related to total expenditure (v') a simple complementary production function is implicitly assumed. For purposes of short-term analysis, the supply side is nevertheless adequately represented, first by five price equations (one of which explains the wage-rate) and secondly by a capacity variable ($\Delta \tilde{w}_1$). The latter is curvilinear in the rate of unemployment (\tilde{w}). Since it appears in six of the 11 reaction equations, it makes the whole system rather sensitive to changes in the level of unemployment, particularly when this level is very low.

Monetary factors are represented by the variable c^r , liquidities. It appears in four equations, its impact being

⁵ Here and henceforth "absolute value" of a variable is used to mean the value of the variable itself as distinct from values of relative changes in it or other functions of it. — *Ed.*

greatest on the demand for investment, I (equation 2), and for labour, a (equation 6). Just like unemployment, liquidities are treated as an endogenous variable (equation 13). By virtue of their dependence on the external balance on current account, they function as a built-in stabilizer.

(b) *Dynamic elements*

The dynamic character of the system shows itself in the presence of discrete lags, written as e.g. x_{-t} , where the subscript denotes the length of the lag as a fraction of a year. In other cases, distributed lags are introduced by variants of the Koyck-Nerlove transformation⁶ as in the case of the wage rate, l (equation 8), the price of investments, p_t (equation 10), and that of autonomous expenditure, p_x (equation 12). Quasi-accelerators of the type $\Delta x_t = x_t - x_{t-1}$, form an additional dynamic element. Examples are the equations for exports, b , and imports, m (equations 4 and 5 respectively).

Finally, the constant term in this type of difference equation represents a constant annual relative rate of change. Logically, it corresponds to a factor ev^t , that is, with the residual trend factor of the original structural equation.

(c) *The equations and variables of the model*

Table 1 sets out the estimated equations and the definitional equations of the model.

(d) *The reaction equations*

In the following, symbols without special indication refer to relative changes. Absolute quantities are indicated by a swung dash. Capitals refer to values, lower-case type to volume or prices.

Equation 1: consumption (C)

The short-term consumption function is assumed to determine the value rather than the volume of consumption. Its main determinants are disposable labour- and non-labour income, L^B and Z^B respectively; the functional distribution of income is thereby taken into account. The time lag is considerable, particularly in the case of Z^B , when it is three quarters of a year. Less important variables are the quasi-accelerators, viz. Δp_c and ΔC_{-1} . The first should be considered as a correction to bridge the change in prices occurring between the earning and the spending of income; the latter with its negative sign

⁶ Cf. L. M. Koyck, *Distributed Lags and Investment Analysis*, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1954.

TABLE 1
Equations of Model 63-D^a

I. REACTION EQUATIONS

Category	No.	Dependent variable*	Estimated equation
Expenditure categories	(1)*	Total private consumption	$C = .68 L_{-1}^B + .15 Z_{-1}^B + .43 \Delta p_c + .08 c^r - .19 \Delta C_{-1} - .76$
	(2)	Private gross fixed investments : non-residential	$I = .71 (Z_{-1} - T_{-1}^r) + .68 c^r + .63 p_t - 9.05 \Delta \tilde{w}_1 + .88$
	(3)*	Rate of inventory formation	$N = .30 v' - 1.17 \tilde{N}_{-1} / \tilde{V}'_{-1} + .17 p_m + .35 K + .32 r^* - .04$
	(4)	Exports of commodities	$b = 1.32 b_c - 1.78 (p_b - p'_b) - .82 (p_b - p'_b)_{-1} + 4.63 \Delta \tilde{w}_{1-5/12} - .47 \Delta p'_v + .22$
Factors and capacity	(5)*	Imports of commodities	$m = .99 v_m + .28 \Delta v_m + 2.10 N - .37 p_{m-v'} + .44 \Delta p'_v - 2.53 \Delta \tilde{w}_{1-1/4} - .31 k + .23 k' + .64$
	(6)	Private employment	$a = .25 v_a + .28 K + .05 c^r + .11 p_{m-v'} - 1.05 \Delta \tilde{w}_{1-1} + .50$
	(7)*	Unemployment rate	$\Delta \tilde{w} = -.52 a + .34 \frac{\Delta \tilde{P} - \Delta \tilde{a}_c}{\tilde{P}_{B-1}} - .03 \Delta T_c + \Pi_w - 9.68$
Wages and prices	(8)	Wage rate	$l = .43 p_c + .33 \{ (v' - a)_{-1} - .68 (v' - a)_{-2} \} - .93 (\Delta \tilde{w}_1 - .68 \Delta \tilde{w}_{1-1}) - 2.14 (\Delta \tilde{w}_{1-1} - .68 \Delta \tilde{w}_{1-2}) + .68 l_{-1} + .52$
	(9)	Price of consumption	$p_c = .38 H_{-1} + .26 p_{m-4/10} + .55 (m - v)_{-4/10} + .19 T'_{K-1/8} - .11 c^r + .24$
	(10)*	Price of investment	$p_t = .23 H + .43 p_m + .39 p_{t-1} + .90$
	(11)	Price of exports	$p_b = .20 H + .38 p_m + .48 p'_b - 1.43 (\Delta \tilde{w}_1 - .48 \Delta \tilde{w}_{1-1}) - .80$
	(12)*	Price of autonomous expenditure	$p_x = .47 H + .46 \Delta H + .25 p_m + .40 p_{x-1} + .60$
	(13)	Deposits	$c^r = 1.97 \tilde{E} + 1.12 \tilde{E}_{-1} + .47 V' - 8.84 r_{k-1} + 1.67 N_{-2} + .38 r_s - 1.00 p_{v'-1} - 2.46$

II. DEFINITIONAL EQUATIONS

Category		Variable*	Defining equation
Value-volume relationships	(14)	Total private consumption	$C = c + p_c$
	(15)	Autonomous expenditure	$X = x + p_x$
	(16)	Private gross fixed investment : non-residential	$I = i + p_t$
	(17)	Exports of commodities	$B = b + p_b$
	(18)	Imports of commodities	$M = m + p_m$
	(19)	Expenditure less inventories and invisibles	$V' = v' + p_{v'}$
	(20)	Total expenditure	$V = v + p_{v'}$
Expenditure totals	(21)	Expenditure less inventories and invisibles	$v' = .48 c + .14 x + .11 i + .27 b$
	(22)	Expenditure less inventories and invisibles, labour-weighted	$v_a = .46 c + .20 x + .16 i + .18 b$
	(23)	Expenditure less inventories and invisibles, import-weighted	$v_m = .45 c + .15 x + .11 i + .29 b$
	(24)	Price of total supply less inventories and invisibles	$p_{v'} = .47 p_c + .14 p_x + .11 p_t + .27 p_b$
	(25)	Total expenditure	$V = .44 C + .14 X + .10 I + .25 B + .92 N + .06 D$
	(26)	Balance of payments rate	$\tilde{E} = .27 B - .35 M + .07 D + .93 \tilde{E}_{-1}$
Costs and margins	(27)	Excess of wage rate over productivity	$H = l - (v' - a)_{-1}$
	(28)	Relative price of imports	$p_{m-v'} = p_m - p_{v'-1} + .06 T'_{K-1/8}$
	(29)	Gross profit margin	$K = p_{v'} - .27 l - .30 p_m - .06 T'_{K-1/8}$

TABLE 1 (continued)

Category	Number	Variable*	Defining equation
Unemployment	(30)	Unemployment rate	$\tilde{w} = \Delta \tilde{w} + \tilde{w}_{-1}$
	(31a)	Capacity utilization	$\Delta \tilde{w}_1 = 4.34 \Delta \log_e (\tilde{w} + 2) - .20 \Delta \tilde{w}$
	(31b)	Capacity utilization	$\Delta \tilde{w}_1 = [4.34/(\tilde{w}_{-1} + 2) - .20] \Delta \tilde{w}$
	(32)	Labour participation rate	$\Pi_w = \Pi (\tilde{P}_{-1}/\tilde{P}_{B-1})$ $\Pi = 4.03$ for the period 1923-1938 $= 4.66$ for the period 1949-1960 ff.
Incomes	(33)	Wage bill of enterprises	$L = a + I$
	(34)	Non-labour income	$Z = 3.77 V - 1.06 L - .24 T_K - 1.23 M - .24 F$
	(35)	Disposable labour income	$L^B = .87 L + .87 O'_L$
	(36)	Disposable non-labour income	$Z^B = 1.50 Z + 1.50 O'_Z$
	(37)	Gross national product at market prices	$yg = 1.48 v - .48 m$
Taxes	(38)	Net indirect taxes	$T_K = V' + T_K'$
	(39)	Tax incidence on non-labour income	$T_s = \Delta (T_s / Z_{-1})$

* The estimates of the parameters are limited-information maximum-likelihood estimates, except in the case of the equations with an asterisk, where two-stage least-squares has been applied.

The complete model consists of 39 equations and also has 39 endogenous variables. The endogenous variables of the system fall into six groups :

- Resources: $a, I, L, Z, T_K, y_\theta, m, M$
- Monetary variables: c^r, \tilde{E}
- Expenditures: $c, p_c, C, p_x, X, i, p_t, I, N, b, p_b, B, v', p_v, V', v, V$
- Unemployment: $\Delta \tilde{w}, \tilde{w}$
- Secondary incomes and taxes: L^B, Z^B, T_x
- Composite variables: $v_a, v_m, H, p_{m-v}, K, \Delta \tilde{w}_1, \Pi_w$

Table 2 gives definitions of the symbols used in the model.

represents the readjustment of current consumption after an accelerated change in the previous year.

The influence of liquidities available at the beginning of the year, c^r , is small but statistically significant.

The specification of the consumption equation may serve to illustrate some of the difficulties met with empirically verified models. The equation is still unsatisfactory from two points of view. First, since the sum of the coefficients of $L^B - \frac{1}{2}$ and $Z^B - \frac{1}{2}$ (.68 and .15 respectively) is less than unity, the homogeneity condition is apparently not fulfilled. This condition derives from static assumptions and does not necessarily apply to a consumer's short-term reactions. Nevertheless, non-fulfilment may well become unrealistic in times of rapidly and continuously rising prices. Several experiments to remedy this defect, e.g. the introduction of distributed lags with respect to p_c , did not meet with success. Thus the model-builder is faced with a conflict between the traditional approach of hypothesis testing as a basis for the specification of his equations and the precepts of economic theory. Following the latter would mean forcing the coefficients into homogeneity, a method that in the

present case would lead to a considerable loss in forecasting power.

The second difficulty arises from the fact that the constant coefficients of L^B and Z^B imply constancy of the share of wage-earners' consumption in total consumption. To the extent that this share shows a sizeable and systematic shift, the way in which distribution of income is accounted for becomes inadequate. In this case, lack of statistical data makes it difficult to comply with the *a priori* requirements.

Equation 2: private investment (I)

Since attempts to explain aggregate investments with a flexible accelerator⁷ did not meet with success, equation 2 has taken the form of a finance equation, in which past disposable profits ($Z_{-1} - T'_x$) and available liquidities (c^r) account for about equal shares in the explanation of the total variance of the value of private investment. Nevertheless, some relationship with available

⁷ In the case of a "flexible accelerator" the independent variable is a deviation from some normal value.

TABLE 2
List of symbols

(Symbols without special indication refer to relative changes. Absolute quantities are indicated by \sim . Capitals refer to values, lower-case type to volumes and prices.)

	a	Number of persons employed in enterprises ^a (man-years)
	a_0	Number of persons employed in government sector (man-years)
B	b	Exports of commodities
	b_c	Competing exports
C	c	Total private consumption
	c'	Time deposits plus demand deposits at the beginning of the year
D		Net invisible exports
\bar{E}		Balance of payments as a percentage of V' (total expenditure less inventory changes and net invisibles)
F		Depreciation
H		Labour costs per unit (equation 27)
I	i	Private gross fixed investment, excluding dwellings
	k	Quantitative import restrictions (1932-1937)
	k'	Measure of rate of liberalization (1949-1955)
K		Gross profits per unit of output (equation 29)
	l	Average gross wages per standard year of 300 days
L		Wage-bill of enterprises
LB		Disposable labour income
M	m	Imports of commodities
N		Inventory changes, their rate of change being expressed as a percentage of lagged total expenditure less inventory changes and net invisibles
O'_L		Net income transfers with respect to labour income, including government wages and direct taxes based on cash receipts
O'_z		Net income transfers with respect to non-labour income, including direct taxes based on cash receipts
P		Population of working age (14-65 years)
P_B		Dependent working population
	p_b	Price of exports
	p'_b	Price of competing exports
	p_c	Price of consumption
	p_i	Price of investment
	p_m	Price of imports
	$p_m - v'$	Margin between price of imports adjusted for indirect taxes and price of total expenditure less inventory changes and net invisibles (see equation 28)
	p_v'	Price of total expenditure less inventory changes and net invisibles
	p_x	Price of autonomous expenditure
Π_w		See equation 32
	r_e	Exchange rate
	r_x	Short-term rate of interest
\bar{T}_c		Minimum temperature below 0° Centigrade (sum of monthly averages)
\bar{T}_K		Indirect taxes minus subsidies (amount)
\bar{T}'_K		Incidence of indirect taxes minus subsidies ($\bar{T}'_K = \bar{T}_K/\bar{V}'$)
	t^*	Pre-war decreasing trend (1923 = 15; 1938 = 0)
\bar{T}_z		Direct taxes paid by non-wage earners on basis of cash receipts (amount)
T'_z		Variation in the incidence of direct taxes on non-labour income (see equation 38)
V	v	Total expenditure
V'	v'	Total expenditure less inventory changes and net invisibles
	v_a	Total expenditure less inventory changes and net invisibles, components reweighted by intensities of labour demand (see equation 22)
	v_m	Total expenditure less inventory changes and net invisibles, components reweighted by import requirements (see equation 23)
	\bar{w}	Unemployment as percentage of working population
	\bar{w}_1	Curvilinear indicator of use of capacity (see equation 31a or 31b)
X	x	Autonomous expenditure (government expenditure, investment of government enterprises and construction of dwellings)
Y_g	y_g	Gross national product at market prices (originating in enterprises)
Z	z	Non-labour income
ZB		Disposable non-labour income

^a "Enterprises", in the usage of this paper, include public utilities and government enterprises. "Industry" is also used in this sense.

“capacity” is still represented by $\Delta\bar{w}_1$, the curvilinear function of changes in the rate of unemployment. Its coefficient is fairly large, viz. -9.05 .⁸ This relationship points to an increased tendency to capital deepening if labour becomes scarce, rather than to capital widening as the traditional theorem of the flexible accelerator implies.

Investment plans in money terms are subject to revision as a consequence of changes in investment prices (p_i), but the coefficient of .63 shows that the corresponding change — as might have been expected — is less than proportional.

Equation 3: inventory formation (N)

As the main variables are already defined in terms of differences, the logical dependent variable here is the (absolute) rate of change of inventory formation, i.e. a second derivative. It is measured as a percentage of total expenditure (less inventory formation) in the past year. Here the device of the flexible accelerator leads to satisfactory results. It accounts for the first two terms of the equation ($.30v' - 1.17\bar{N}_{-1}/\bar{V}_{-1}$). Two other variables represent a speculation effect (import prices p_m) and an anticipation effect (profits per unit K).

Equation 4: exports (b)

The major part of Dutch exports is determined by demand abroad for the products concerned. For this reason the first explanatory variable represents weighted total exports (b_c) of closely competing countries. The coefficient of 1.32 shows that Dutch exports are somewhat more sensitive to overall conditions than are competing exports.⁹ The price-volume elasticity of substitution, i.e. the sum of the coefficients of the terms with $(p_b - p'_b)$ and $(p_b - p'_b)_{-1}$, equals -2.60 .

Switches from exports to supply of the home market appear to play an important role. Increasing capacity shortage, i.e. negative values for $\Delta\bar{w}_1$, are conducive to this process. The same holds for a sharpening of price inflation, represented by Δp_v .

Equation 5: imports (m)

Here the decisive variable is v_m , total expenditure weighted according to direct and indirect import content per expenditure category. Its coefficient is approximately unity and may therefore be taken to represent the long-term influence.

In the short run the impact of changes in output is much larger due to:

- (i) the large import share of inventory formation (N);
- (ii) the existence of a quasi-accelerator with regard to total expenditure (Δv_m) with the sizeable coefficient of .28.

⁸ To illustrate the effect of changes in unemployment on investment: a decrease of the former from 1 to $\frac{1}{2}$ per cent results in an increase of the latter of 6.2 per cent.

⁹ The effect of this coefficient may during some periods be compensated by other factors, e.g. a decreasing level of unemployment.

In other respects, the specification of the import equation is the counterpart of that for exports: $\Delta\bar{w}_1$ and Δp_v appear again with coefficients of comparable magnitude, but here with the opposite sign. As might have been expected, the price-volume elasticity of substitution, i.e. the coefficient of p_{m-v} , is much lower than in the case of exports, viz. only $-.37$.

Equation 6: labour demand (a)

The purely technical relationship between labour demand and total expenditure (v_a) is relatively small, .25, and sometimes overshadowed by other short-term influences. They are: entrepreneurial expectation as represented by profits per unit, K , available liquidities, c^r , the ratio of the price-level of imports to that of total expenditure, p_{m-v} , and, finally, lagged changes in the capacity variable, $\Delta\bar{w}_1$. The sign of the latter is negative and confirms theoretical expectations: increased labour shortage last year tends to impair this year's productivity, and *vice versa*.

Equation 7: unemployment ($\Delta\bar{w}$)

The two crucial determinants are, of course: labour demand (a) and labour supply, the latter being governed by the increase of the population of working age, $\Delta\bar{P}$, less the change in government employment, $\Delta\bar{a}_0$. In order to make this difference comparable with the rate of unemployment, it is divided by the total working population of the previous year. The important thing to note is the strongly dampened influence of changes in effective employment on registered unemployment. As a matter of fact, the coefficient of a is only $-.52$.

Finally, a climatological and therefore the only undoubtedly exogenous variable of the whole system appears in this equation, viz. the average minimum winter temperature, \bar{T}_c , measured in degrees centigrade below zero.

Equation 8: wage-rate (l)

The character of wages as a semi-instrument variable during the postwar period has already been referred to in section 1 (d). In spite of the wage-control in the second part of the sampling period, it was possible to find a single specification that provided a satisfactory explanation of wage changes in both the pre-war and the post-war period. This somewhat astonishing fact is largely explained by three reasons:

- (i) Wage control has implicitly taken into account the same set of factors that in a free labour market is responsible for changes in wages, and that some components of wage increases such as black wages and, more generally, wage drift, partly escape from control.
- (ii) The effect of wage control has been on the whole gradual, and therefore represents a long-term rather than a short-term effect. Exactly this most important effect has been eliminated by the use of first differences.

(iii) Even without its counterpart, price-control, wage-control tends to lower the level of prices. It follows that under a system of wage-control the "normal" impact of the cost of living on wages is less than it otherwise would have been. For this reason and for those given under (i) and (ii) the probably sizeable, cumulative effects of wage-control cannot be inferred from the present reaction equation.

As a result, the coefficients of equation 8 have probably not been affected too strongly by the successive forms of wage-control prevailing in the years 1949-1960. The variables appearing in this equation are the traditional triad: consumption prices, unemployment and the productivity of labour. Changes in unemployment gave as satisfactory an explanation as the level of unemployment and are for technical reasons preferred. Both unemployment ($\Delta\bar{w}_1$) and productivity ($v' - a$) show discrete lags; consumption prices, on the other hand, a distributed lag. The application of the Koyck-Nerlove transformation to consumption prices explains the recurrence of the lagged values of the other variables with a coefficient of $-.68$.

Equations 9-12: prices (p_c, p_A, p_b, p_x)

By and large, the price control initiated after World War II has been focused on consumption prices, without, however — as in the case of wages — fundamentally changing the structural reaction pattern of the latter.

The basic specification is roughly similar for the different price equations. The main explanatory variables are unit labour costs, $H = l - (v' - a)_{-1}$, the influence of productivity lagging somewhat behind that of wages and import prices. Indirect taxes, T'_K , play a significant role only where consumption prices are concerned. Another important variable in equation 9 is the share of

imports in total expenditure; the margins for profits and overheads are apparently adjusted when "market conditions are favourable", i.e. when import demand increases relatively to total expenditure and an inflationary situation therefore prevails.

Distributed lags apply to all explanatory variables in the cases of the prices of both investment and autonomous expenditure. In the latter case, labour costs show a quasi-accelerator.

Export prices, p_b , adjust themselves about half way to changes in world market prices as indicated by p'_b . Hence the influence of labour costs, H , is considerably dampened. Noteworthy in this equation is the influence of the capacity variable ($\Delta\bar{w}_1$). Increasing unemployment is apparently an inducement to quote more favourable prices for exports.

Equation 13: liquidities (c^r)

The variable c^r covers only part of total available liquidities, viz. time and demand deposits. They are deflated and measured at 1st January. However, this stock at 1st January is explained as the average stock of the past and the current year and is thus treated as an endogenous variable.

The major explanatory variables responsible for the creation and absorption of liquidities are the balances on current account of the present and the preceding year, \bar{E} and \bar{E}_{-1} . An indication of the automatic half-way adaptation of available liquidities to total output is given by the presence in this equation of V' with a coefficient of $.47$. Less important as contributions to the total variance are the short-term rate of interest, r_{k-1} , and the lagged value of inventory formation, N_{-2} . Lagged prices with an *a priori* coefficient of -1.0 serve as a deflator.

ÉTUDES

parues à ce jour dans les séries

« Concurrence » et « Concurrence – rapprochement des législations »⁽¹⁾

8153 – N° 1

La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE

1966, 74 p. (f, d, i, n), FF 7,- ; FB 70,-

8176 – N° 2

Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE

1966, 68 p. (f, d, i, n), FF 10,- ; FB 100,-

8182 – N° 3

Le problème de la concentration dans le Marché commun

1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,- ; FB 50,-

8183* – N° 4

Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE

1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,- ; FB 180,-

8217* – N° 5

Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration

1967, 102 p. (f, d, i, n) FF 15,- ; FB 150,-

8213* – N° 6

Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes

1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,- ; FB 300,-

8234* – N° 7

Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers Etats membres de la CEE

1967, 37 p. (f, d) FF 10,- ; FB 100,-

8242 – N° 8

Le pouvoir fiscal dans les Etats membres de la Communauté

1969, 76 p. (f, d) FF 10,- ; FB 100,-

Cette étude termine la série « Concurrence » ; une nouvelle série intitulée « Concurrence – Rapprochement des législations » lui succède.

8267 – N° 9

(en préparation)

⁽¹⁾ Les signes abrégatifs f, d, i, n et e indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

**Etudes parues à ce jour dans les séries
« Concurrence » et « Concurrence – rapprochement des législations » :**

8278* – N° 10

**Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des
travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes**

1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,- ; FB 300,-

8280 – N° 11

(en préparation)

8298 – N° 12

(en préparation)

8304 – N° 13

(en préparation)

8301 – N° 14

(en préparation)

8305 – N° 15

(en préparation)

BUREAUX DE VENTE

FRANCE

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
26, rue Desaix
75 Paris-15^e
CCP Paris 23-96

BELGIQUE – BELGIË

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
40-42, rue de Louvain – Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles – B-1000 Brussel
CCP 50-80 – Postgiro 50-80

Sous-dépôt :
Librairie européenne – Europese Boekhandel
244, rue de la Loi – Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles – B-1040 Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg-Gare
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

ALLEMAGNE (RF)

Verlag Bundesanzeiger
5000 Köln 1 – Postfach 108006
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

ITALIE

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi, 10
00198 Roma
CCP 1/2640

Agences :
00187 Roma – Via del Tritone, 61/A e 61/B
00187 Roma – Via XX Settembre (Palazzo
Ministero delle finanze)
20121 Milano – Galleria Vittorio Emanuele, 3
80121 Napoli – Via Chiaia, 5
50129 Firenze – Via Cavour, 46/R
16121 Genova – Via XII Ottobre, 172
40125 Bologna – Strada Maggiore, 23/A

PAYS-BAS

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
Giro 425 300

GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London S.E. 1

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20037

IRLANDE

Stationery Office
Beggars Bush
Dublin 4

SUISSE

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève

SUEDE

Librairie C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

ESPAGNE

Libreria Mundi-Prensa
Castello, 37
Madrid 1
Bancos de Bilbao, Hispano Americano
Central y Español de Crédito

AUTRES PAYS

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg-Gare
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - LUXEMBOURG

8316

FF 11,-	FB 100,-	DM 7,30	Lit. 1 250	Fl. 7,25	£0.16.6	\$2.00
---------	----------	---------	------------	----------	---------	--------

5167/2/X/1970/5