HAL
open science

# Italie : le programme de Berlusconi est-il applicable ?

Paola Veroni

## To cite this version:

Paola Veroni. Italie : le programme de Berlusconi est-il applicable ?. Lettre de l'OFCE, 2001, 208, pp.7-8. hal-01017059

**HAL Id: hal-01017059**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01017059v1**

Submitted on 22 Jul 2014

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

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

# ITALIE : LE PROGRAMME DE BERLUSCONI EST-IL APPLICABLE ?

Paola VERONI
Département analyse et prévision

Deux mois après son élection, la nouvelle majorité est prise en tenaille entre le coût élevé de ses promesses électorales et le respect des contraintes européennes, alors que la conjoncture internationale se dégrade. Le gouvernement s'est engagé à réaliser quatre objectifs prioritaires, faute de quoi il renonçait à se représenter aux prochaines législatives : réduction du taux de prélèvement obligatoire, création d'un million et demi d'emplois, augmentation de la pension minimale de retraite à 517 euros, réalisation d'au moins 40 % des grands travaux d'infrastructure figurant dans son programme électoral (7,5 points du PIB en 10 ans).

Les premières mesures du nouveau gouvernement comportent une certaine relance de la demande par l'investissement public et surtout une politique d'offre par la promotion de l'investissement privé et la libéralisation des marchés. Par contre, la consommation ne bénéficierait en 2001 d'aucune autre mesure que la hausse du minimum vieillesse.

Par rapport au programme électoral, la séquence est inversée. C'est l'accélération de la croissance qui doit permettre la baisse des taux de prélèvement et non la baisse des impôts qui doit engendrer une plus forte croissance. La présentation de ces mesures, avant la publication du document de programmation fixant l'orientation de la loi de finance pour 2002, a été précédée par une annonce de forte dégradation du déficit public pour 2001 : 2,6 % du PIB selon les estimations du gouvernement (1,5 % selon nos estimations), contre 0,8 % dans le Programme de stabilité. Néanmoins, aucune baisse des dépenses n'est envisagée ; le financement des mesures se fonde sur une croissance du PIB au taux moyen de 4 % sur 5 ans.

## Fiscalité des entreprises : faire et défaire

La majorité sortante avait introduit en 1998 une importante réforme de la fiscalité des entreprises. Celle-ci se compose aujourd'hui principalement de deux impôts :

— L'impôt régional sur l'activité productive (IRAP), avec une large base imposable (valeur ajoutée nette) et un taux bas (4,25 %), a remplacé une multitude d'impôts locaux et les cotisations maladie salarié et employeur. Il a réalisé l'objectif de simplification et de neutralité par rapport aux facteurs de production, tout en renforçant l'autonomie fiscale des régions, qui sont responsables du financement des dépenses de santé.

— La *Dual Income Tax* (DIT) a réformé l'imposition des bénéfices (IS). Le bénéfice est partagé en un *bénéfice ordinaire* (taxé à 19 %) et un *super-bénéfice* (taxé à 36 %), ce dernier obtenu en soustrayant le premier du bénéfice total. Le bénéfice ordinaire s'obtient en appliquant un taux d'intérêt (actuellement 7 %) au patrimoine net. Celui-ci est obtenu par le cumul des profits réinvestis et des émissions d'actions. Le cumul ne s'effectuant qu'à partir de 1996, le taux moyen d'imposition est aujourd'hui de 32,5 %, mais devrait diminuer jusqu'à 25 %, lorsqu'un montant plus important des bénéfices sera assujetti au taux de 19 %. La DIT réduit l'avantage fiscal du financement par endettement par rapport à l'émission d'actions, et vise le renforcement des fonds propres des entreprises.

La loi Visco avait introduit un allégement supplémentaire pour les années 1999, 2000 et 2001 : tout bénéfice réinvesti en biens d'équipements bénéficie du taux de 19 %. Par ailleurs, la loi de finances pour 2000 a introduit pour la période 2001-2006 des déductions fiscales dans les zones défavorisées, notamment le *Mezzogiorno* (crédit d'impôt de 15 % à 60 % pour les nouveaux investissements et de 100 % pour la création d'entreprise).

Le nouveau gouvernement a introduit une loi Tremonti-bis, reprise des mesures d'incitation à l'investissement en vigueur de la mi-1994 à la mi-1996. Celle-ci prévoit l'exclusion de la base de l'impôt sur les sociétés de 50 % du montant des investissements et des dépenses en formation (dans la limite de 20 % de la masse salariale), effectués en 2001 et 2002 et excédant la moyenne des 5 dernières années. La DIT est suspendue pour toute décision d'augmentation des fonds propres prise après le 30 juin 2001. Il est possible d'opter entre la loi Tremonti-bis et la DIT (avec la loi Visco) pour toute opération décidée avant le 30 juin 2001.

La déduction accordée par la loi Tremonti-bis s'applique à l'investissement indépendamment de son financement. La loi vise à relancer l'investissement et déconnecte l'impôt du niveau des fonds propres, alors que la DIT réduit le prélèvement en fonction de l'augmentation des fonds propres et la loi Visco en fonction de l'autofinancement pour les investissements. L'objectif d'atténuer la discrimination fiscale envers les fonds propres est donc perdu de vue. La loi Tremonti-bis conduit à la coexistence de trois taux d'imposition : 0 % (Tremonti), 19 % (Visco), entre 19 % et 36 % (DIT). Elle s'éloigne des objectifs de simplification et de la baisse structurelle du taux d'imposition poursuivis par la DIT.

La loi Tremonti-bis est une mesure conjoncturelle. La première loi était venue à point nommé en 1994 pour soutenir l'investissement productif, qui souffrait du ralentissement de la demande intérieure et étrangère (– 15 % en 1993). Elle avait permis d'amplifier l'effet de la baisse du coût du capital par la réalisation anticipée de plans d'investissements (+ 6,7 % en 1994 et + 10,6 % en 1995). Cependant, le processus d'accumulation a été freiné ensuite (– 3,8 % en 1996), malgré la réduction du taux d'intérêt et l'amélioration de la profitabilité. Le montant d'investissement additionnel engendré par la loi en 1994 avait été estimé à 1,7 point de PIB. La prévision du gouvernement est de 2,3 points de PIB en 2001 et de 3,1 points en 2002, ce qui semble très surévalué. Le financement de la mesure n'a pas été prévu. Le gouvernement semble estimer que la mesure n'aura aucun coût net, du fait de la suppression des allègements d'impôt existants, et surtout du fait des recettes budgétaires engendrées par le fort surcroît de croissance induite.

La loi Tremonti-bis devrait assurer la transition vers une réforme complète de la fiscalité annoncée au cours de la campagne électorale, qui envisage, outre la suppression de la DIT et de la loi Visco, la baisse du taux de l'IS à 33 %. Or le taux effectif de l'IS devait descendre à 25 % en régime permanent, lorsqu' un montant plus important des bénéfices aurait été assujetti au taux de 19 %. Le taux envisagé pour l'IS en absence de DIT est supérieur aux 19 %

payés par les entreprises nées après 1996 ou par celles ayant beaucoup augmenté leurs fonds propres récemment. Il eut été préférable d'accélérer la mise en place de la DIT et de poursuivre ainsi tant la baisse du prélèvement que la désincitation à l'endettement. Mais les bénéficiaires de la DIT sont les entreprises fortement capitalisées et à forte capacité d'autofinancement. Ce profil n'est pas représentatif des PME familiales qui constituent une partie importante du tissu industriel italien et de l'électorat du centre-droite.

Le programme électoral comprenait aussi l'abolition de l'IRAP, accusée de trop augmenter les prélèvements sur les bénéfices (33 % de DIT plus 5 % d'impact moyen de l'IRAP). Mais le coût de sa disparition (2,2 points de PIB), et le problème du financement des régions ont réorienté le gouvernement vers une redéfinition de la base imposable. On voit mal, toutefois, comment il pourra maintenir le niveau des recettes tout en diminuant le poids pesant sur le coût du travail et sur les bénéfices.

La baisse de l'IRPP aurait dû être l'autre élément clé de la réforme, *via* la réduction du nombre de tranches de revenu imposable à 2, au lieu des 5 actuelles. Le nouveau barème de l'IRPP prévoit l'exemption pour les revenus inférieurs à 11 390 euros ; une première tranche jusqu'à 103 800 euros imposée à 23 % ; un taux de 33 % au-delà. La situation des finances publiques ne devrait pas permettre son introduction en 2002. Par contre, un élément de progressivité du prélèvement, l'impôt sur les successions et sur les donations (dont le seuil d'exemption avait été relevé par la dernière loi de finances à 181 000 euros), a été déjà supprimé.

Le coût des réformes promises de l'IS et de l'IRPP est de 3,1 points de PIB ; leur financement serait assuré uniquement par le cercle vertueux de croissance engendré par la réforme elle même.

## La lutte contre la fraude

Il y aurait en Italie, selon les estimations officielles, 3,5 millions de travailleurs (salariés et indépendants) non déclarés, soit 15 % de l'emploi. Près de 14,5 % du PIB serait réalisé par l'économie souterraine. Le gouvernement sortant avait déjà ajouté à la logique de sanction une dimension d'incitation. La majorité actuelle a fortement renforcé cette dimension. L'objectif est de régulariser un quart des salariés irréguliers et un cinquième des revenus d'entreprise et des revenus du travail (2,7 % du PIB au total).

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

Les périodes de travail irrégulier ne seront pas sanctionnées, mais l'entreprise sera soumise à un impôt libératoire de 8 % des salaires non déclarés pour chaque année (gain attendu : 3,7 milliards d'euros). Pour le travailleur, la dette envers l'État s'annule avec le paiement de 103 euros par année de travail irrégulier (gain attendu : 0,3 milliard d'euros). Le gouvernement espère une hausse des recettes d'environ 0,4 point de PIB par an de 2001 à 2003.

## Retraites : le retour de l'assistance

La principale échéance qui attend la nouvelle majorité est celle d'une nouvelle phase de la réforme des retraites. La réforme de 1995 avait introduit un système à cotisations définies, établi le principe selon lequel la cotisation a la même rentabilité pour chaque assuré, et corrigé une partie des iniquités du système précédent. Mais le caractère redistributif du système disparaissait et les taux de remplacement étaient fortement réduits. Du fait de la longueur de la phase transitoire, les jeunes actifs devront payer une retraite généreuse aux plus âgés sans avoir en contrepartie une retraite satisfaisante. Ils devront se constituer une retraite complémentaire par capitalisation alors que le taux de cotisation obligatoire est déjà élevé. D'un côté, certains souhaitent un report rapide de l'âge de la retraite et un raccourcissement de la phase transitoire, qui pourraient permettre une baisse des cotisations.

De l'autre côté, le nouveau gouvernement s'est engagé à une forte hausse de la pension minimale. Aujourd'hui, toute personne ayant cotisé, mais dont la pension se situe en dessous d'un certain niveau (382 euros par mois en 2001) reçoit un complément qui l'amène à ce minimum, s'il ne dispose pas d'autres revenus. Si le total de ses revenus est compris entre une fois et deux fois la pension minimale, le complément n'est que partiel. En 2000, 24 % des pensions bénéficient d'un complément. La loi de finances 2001 permettait déjà de compléter la pension à 501 euros pour les plus démunis. La hausse promise par le programme du Centre-droite rehausserait le minimum à 517 euros. La mesure concernerait uniquement les personnes dont le revenu global est inférieur à la pension minimum. Mais le coût pourrait être plus élevé si la mesure est étendue au minimum vieillesse, qui garantit à tout citoyen d'au moins 65 ans (qu'il ait cotisé ou non) un revenu minimum de 281 euros par mois.

Cette mesure de solidarité remet en cause pour les plus bas salaires la capitalisation individuelle et le principe d'assurance, base de la réforme de 1995. La mesure ne doit pas être financée par la Sécurité sociale, mais son financement n'a pas encore été défini. Le gouvernement n'a pris aucune décision quant à la réforme des prestations chômage et la couverture du risque d'exclusion. Aucune réforme d'ensemble, articulant le système de solidarité et les régimes d'assurances, n'a été définie.

L'ambitieux programme de Silvio Berlusconi, notamment les projets de réduction du taux de prélèvement obligatoire et de forte hausse de l'investissement public, paraît incompatible avec les engagements européens. Selon le gouvernement, leur financement repose principalement sur la forte impulsion à la croissance, produite par ces mêmes projets. Même si l'écart de production de – 1,1 % en 2001 et le taux de croissance potentielle de 2,2 % (estimés par l'OCDE) peuvent sembler faible, une croissance à 4 % pendant 5 ans sans tensions inflationnistes n'est pas compatible avec les disponibilités des facteurs de production. Si le pari de l'impact sur la croissance n'est pas gagné et si une réduction des dépenses courantes de santé et retraite était nécessaire, une partie de l'électorat salarié du Centre-droite, ayant déjà dû renoncer à la baisse annoncée de l'IRPP, se sentirait abusée par les promesses électorales.

Directeur de la publication Jean-Paul Fitoussi — Imprimerie Bialec, Nancy
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 27 F 4,12 €