



## LA TASSAZIONE IN FRANCIA

*Pierre Garello, Aix-Marseille University, GREQAM*

### Record di deficit e debito...

Due fatti non possono sfuggire quando di studiano le finanze pubbliche francesi; la nazione ha uno dei più alti livelli di spesa pubblica in relazione al Pil (57,1% nel 2013, secondo solo alla Danimarca tra i Paesi OCSE). Ha anche un alto deficit pubblico nominale (4,1% del Pil nel 2013 e probabilmente un po' di più nel 2014) e, conseguentemente, un debito pubblico che aumenta rapidamente e che potrebbe raggiungere il 100% del Pil nei prossimi anni.

Table 1: Public finances (all levels of government and social security included)

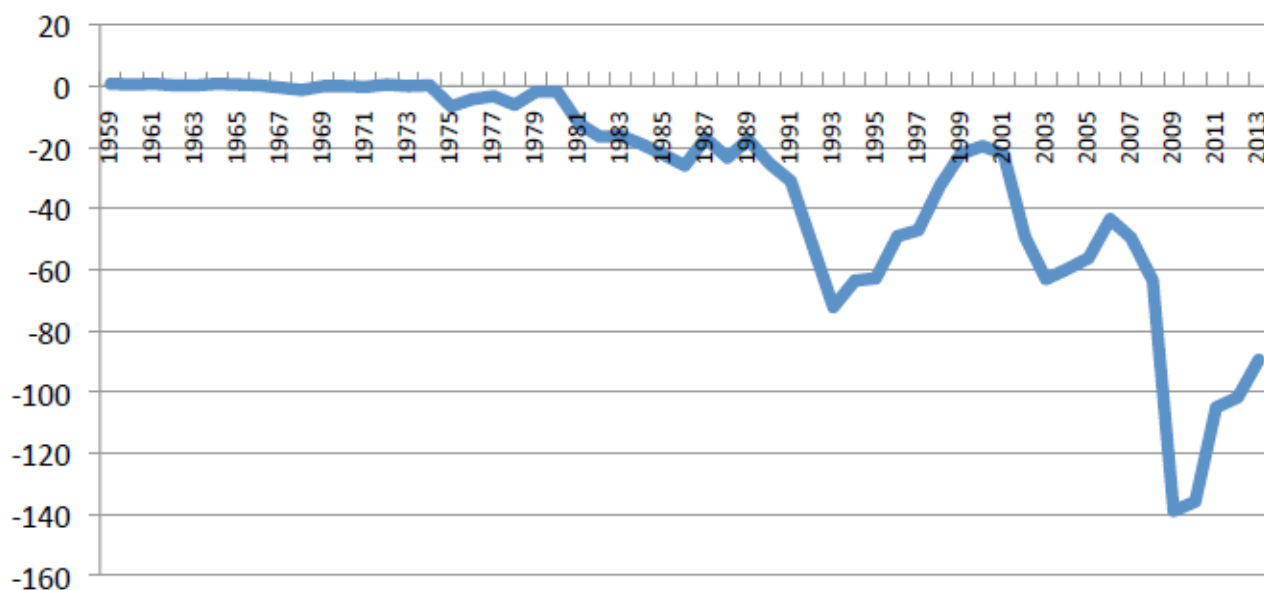
Year	2012		2013	
	bill. €	% GDP	bill. €	% GDP
Public Debt	1865.8	89.2	1949.4	91.8
Public Deficit	101.6	4.9	87.1	4.1
Consolidated revenue	1083.7	51.8	1120.4	52.99
Consolidated expenses	1185.4	56,67	1207.5	57.11

*Source: Comptes nationaux, Base 2010, INSEE*



Chiaramente, le finanze pubbliche francesi sono oggi in una situazione difficile. Il 27 aprile 2009 il Consiglio europeo ha indirizzato una raccomandazione formale al governo francese sulla base del deficit osservato per l'anno 2008. Venne dato alla Francia fino al 2013 per portare il deficit sotto il 3%. Nel 2013 il governo chiese e ottenne una proroga fino al 2014. Ma si calcola che il deficit sarà intorno al 4,4% nel 2014 e al 4,3% nel 2015. Come mostra il Grafico 1 questo è solo l'ultimo episodio di una lunga serie. Per ognuno degli ultimi 40 anni tutti i conti delle amministrazioni pubbliche francesi sono state in deficit (il 1974 fu l'ultimo anno nel quale si realizzò un surplus di budget).

*Graph 1: Long run evolution of general government deficit in billion €*

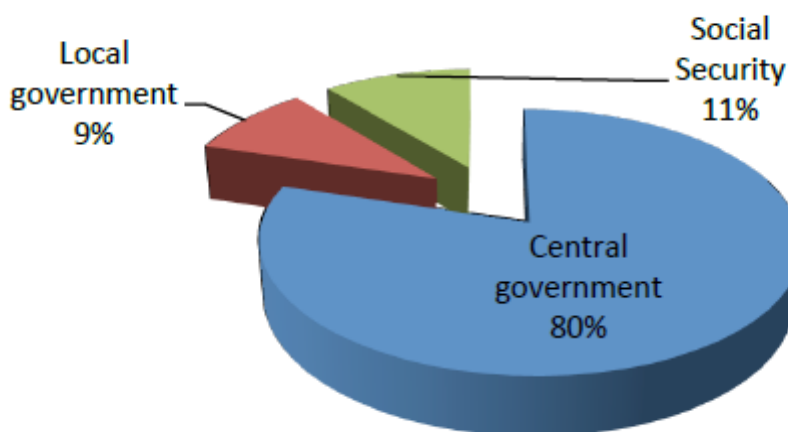


*Source: from INSEE, table \_3201*



Se si guarda ora al debito pubblico, il Grafico 2 mostra la ripartizione del debito pubblico lordo (secondo quanto stabilito a Maastricht). Il debito pubblico ha raggiunto 1949.5 miliardi di euro, ovvero il 91,8% del Pil alla fine del 2013. Sei mesi più tardi, alla metà del 2014, ha raggiunto i 2,023.7 miliardi e ammonta al 95,1% del Pil. Una grossa fetta di quel debito (80%) viene dal governo centrale (1,555.5 miliardi). Il secondo maggior contributore al debito nazionale è l'amministrazione della previdenza sociale, con 211.7 miliardi (approssimativamente l'11%), seguito a breve distanza dai governi locali: 182.3 miliardi, il 9% del totale.

*Graph 2: Share of national debt by levels of government (end of 2013)*

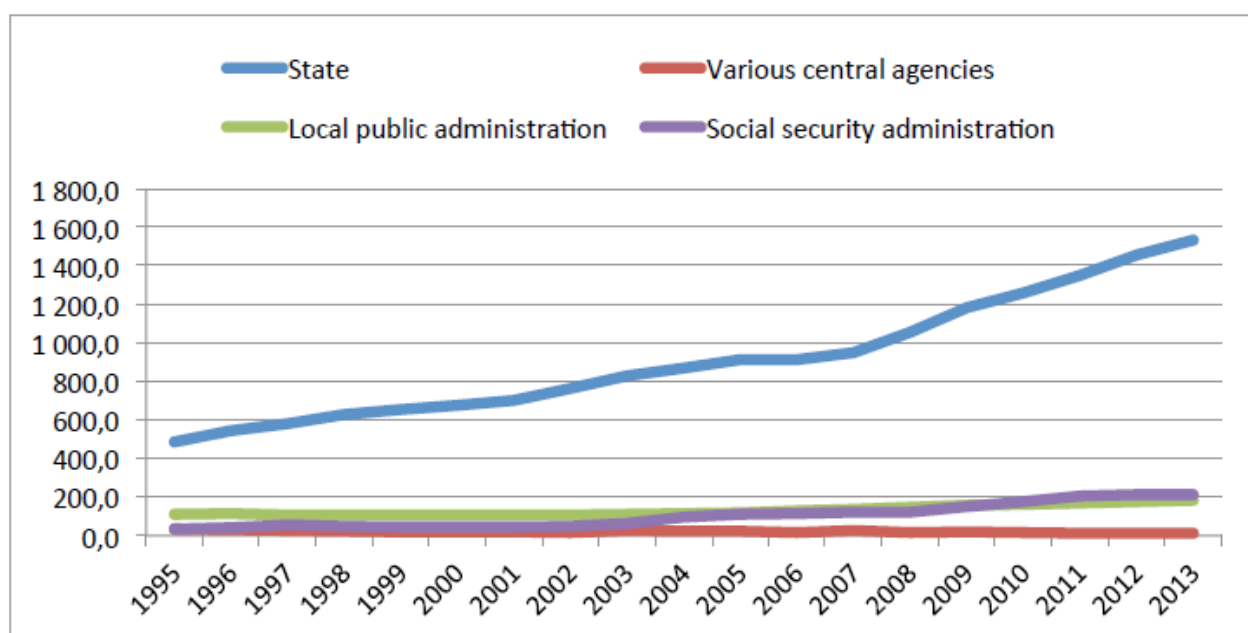


*Source: National account. Base 2010. INSEE*



Le preoccupazioni che tale situazione possa manenersi si rinforzano quando guardiamo il tutto da una prospettiva a lungo termine (Grafico 3). Effettivamente il 2002 è stato l'ultimo anno in cui il debito pubblico è stato sotto la soglia del 60% e il debito sta crescendo rapidamente. Nelle ultime due decati è più o meno raddoppiando ogni dieci anni.

*Graph 3: Long term evolution of public debt by level of administration*



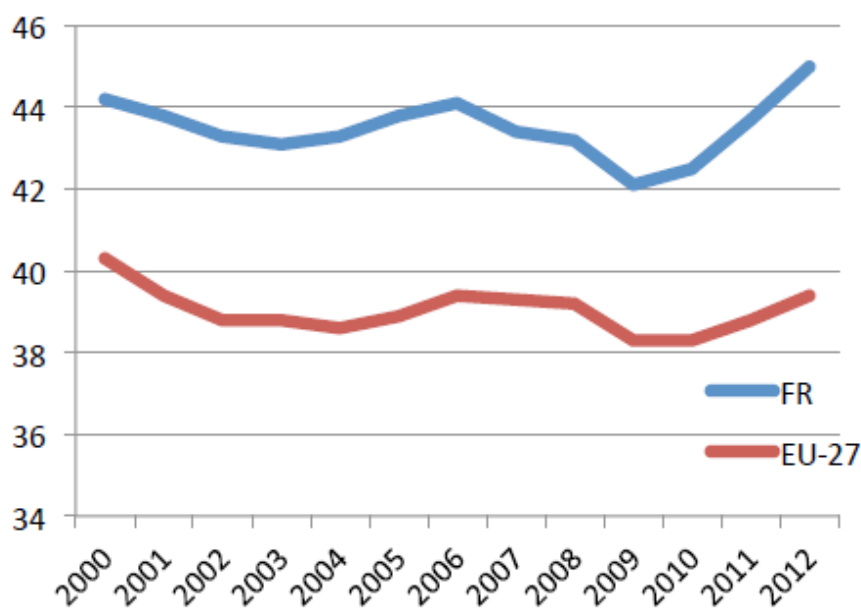
*Source: National account, Base 2010, INSEE*



### **...nonostante uno dei più alti livelli di tassazione**

L'economia di base ci insegna che una nazione, esattamente come nella gestione domestica, può fare arbitraggio tra tassazione ed debito. In effetti, ricorrere al debito per finanziare investimenti a lungo termine dei quali beneficeranno le future generazioni potrebbe sembrare ragionevole. Quindi l'attuale situazione delle finanze pubbliche francesi potrebbe essere migliore di ciò che sembra se i livelli di tassazione fossero bassi e il denaro preso in prestito venisse usato per investire. Sfortunatamente questi livelli impressionanti di debito e deficit vengono raggiunti *nonostante* uno dei livelli di tassazione più alti, ben al di sopra della media Ue a 27 (Grafico 4) e senza compensazione alcuna in termini di investimenti a lungo termine.

*Graph 4: Total tax including Social Security Contributions as % of GDP*



*Source: Eurostat*



Con un livello così alto di pagamenti obbligatori, è difficile trovare una qualsiasi attività economica che non venga pesantemente tassata. La Tabella 2 fornisce i principali livelli di tassazione e le basi imponibili alla fine del 2013.

Table 2: Tax rates and bases					
Personal Income Tax (income from 2013)	< €6011	€6011 to €11991	€11991 to €26 631	€26 420 to €71397	€71 397 to € 151 200
	0%	5.5%	14%	30%	41%
Capital income & capital gains	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Since 2014, dividends and interests are subject to progressive PIT rate (above) and to 15.5% social contribution (SC) The effective tax rate is around 40%</li> <li>• Tax on capital gains also subject to PIT progressive rates with abolition of tax-free threshold and an additional 15.5% for SC</li> <li>• Real estate gains: 19% + 15.5% SC</li> </ul>				
VAT	Regular rate: 20% (since 01/01/2014, up from 19.6%), Intermediary rate: 10% (since 01/01/2014, up from 7%) Reduced rates 5.5% and 2.1% (unchanged)				
Corporate income	33.1/3 % + 3.3% SC of taxable benefits + 10.7% of CIT paid (exceptional contribution) 15% reduced rate (turnover below € 7.63 millions)				
Excise duties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revenues from excise duties on tobacco (€12.3 bill) and alcohol (€4bill) go directly to the Social security administration.</li> <li>• Excise duties on mineral oil and Energy is raising some €14billion today</li> </ul>				
Wealth and death taxes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2014, threshold remains at €1.3 million and rates go progressively through six brackets from 0.5% (wealth between €800,000 and 1.3M) to 1.5% (above €10M). “Fiscal shield” abolished in 2011.</li> <li>• Inheritance and donation rates are progressive. Top bracket (above €1.8M) is at 45% for lineal succession. It is 60% for succession without filiation.</li> </ul>				

A parte gli alti livelli di tassazione, la politica fiscale francese è caratterizzata da:

- *Una tassazione sul reddito molto progressiva*: ciò non è solo dovuto ad un tasso marginale massimo al 45% ma anche al fatto che, tenuto conto delle varie regole per calcolare il reddito tassabile, solo il 48,5% delle famiglie ha pagato nel 2014. Consideriamo anche che la Francia ha messo in campo dalla fine della Seconda Guerra Mondiale una politica fiscale piuttosto favorevole alle famiglie e che un tentativo dell'attuale governo di alzare il tasso marginale massimo al 75% è stato bloccato dalla corte costituzionale.



- *Un desiderio di "tassare il capitale allo stesso livello del lavoro"*. Queste furono le parole dell'attuale Presidente, François Hollande, durante la campagna presidenziale del 2012. E in effetti la tassazione sui redditi d'impresa è oggi intorno al 45%. Inoltre le plusvalenze e il reddito di capitale sono oggi il più delle volte aggiunti al reddito personale e quindi tassati al tasso massimo marginale del 45%. Non sorprende che esistano numerosi appigli – come le detrazioni fiscali per attività di ricerca – e si dice che le grandi aziende abbiano sviluppato metodi per ridurre la quantità di reddito tassabile. Un esempio di una delle azioni più visibili adottate recentemente è la creazione di una detrazione fiscale per realtà con impiegati le cui remunerazioni annuali sono meno di 2.5 volte il salario minimo (ovvero, un salario lordo sotto i 3,613.45€ per il 2014)
- *Un attaccamento all'imposta sul patrimonio*. La Francia è tra le ultime nazioni tra i Paesi sviluppati ad avere un'imposta sul patrimonio. Il precedente governo (sotto la presidenza di Nicolas Sarkozy) aveva abbassato i livelli e abolito lo "scudo fiscale" pensato perchè i contribuenti non pagassero più del 100% del loro reddito fisso (cosa non infrequente con l'imposta sul patrimonio). Il governo attuale ha aumentato i livelli e la base imponibile senza tornare allo "scudo fiscale".
- *La tassazione indiretta è vicina ai livelli europei*. Poiché questo è uno dei modi più potenti per aumentare le entrate fiscali in un'economia già pesantemente tassata, il normale tasso è stato recentemente aumentato al 20%, mantenendo un tasso ridotto al 5,5% per accontentare parte della maggioranza politica che è a favore della spinta alla domanda keynesiana e che vede l'Iva come una tassa che va a colpire le famiglie a basso reddito.
- *Deciso aumento delle tasse locali*. Sebbene questo non si evinca dalla tabella si cui sopra, i governi locali (municipalità, *départements* e regioni) hanno aumentato la base imponibile e i livelli di tassazione negli ultimi dieci anni circa. Le principali fonti di entrate fiscali a quei livelli stanno nelle tasse sulla proprietà (residenziale e non residenziale) e le business tax. Una valutazione economica del peso fiscale



## Una valutazione economica del collocamento del peso fiscale: ITR

Valutare la politica fiscale di una nazione è una questione complessa. Di particolare importanza sono i seguenti punti:

1. *Livelli e basi*: Una politica fiscale può giocare con i *livelli* delle varie tasse e imposte o con la definizione delle *basi* alle quali quei livelli saranno applicati. Quando ad esempio, come nel caso della Francia, la definizione delle soglie della tassa sul reddito personale resta invariata di anno in anno, questo porta ad un aumento del peso fiscale, nella misura in cui c'è inflazione. Una delle conseguenze è che alcune famiglie che non pagavano la tassa sul reddito personale per l'anno precedente ma hanno avuto il loro reddito indicizzato all'inflazione non dovranno pagare quella tassa;
2. *Eterogeneità della base*. Le definizioni e i calcoli delle varie basi imponibili si affidano all'uso di molti parametri spesso di natura differente. Le tasse sulla proprietà, ad esempio, sono calcolate sulla base del valore della proprietà stessa, ma a volte anche sulla base del reddito del proprietario. Le tasse sul reddito personale in Francia sono calcolate sulla base del reddito da lavoro, della proprietà e del numero di figli;
3. *Esenzioni, inventivi, scappatoie e simili*. Quando un governo ha bisogno di maggiori entrate può decidere di allargare la base invece di alzare le tasse. Similmente, quando un governo desidera promuovere (dare sussidi) a determinate attività può farlo riducendo la base corrisponente o abbassando le tasse. Le detrazioni fiscali, le deduzioni e le facilitazioni possono influire in modo sostanziale sul peso fiscale;
4. *Cosa interessa agli individui*. Gli agenti economici non prendono decisioni basandosi sui parametri fiscali. Ragionano invece su cose come: dovrei lavorare di più? Dovrei investire? Dovrei risparmiare o consumare? Quindi, quello che interessa per gli agenti economici sono i trattamenti fiscali globali verso consumo, capitale, lavoro. Se è certamente difficile (se non impossibile) per loro valutare quanto a livello globale sono tassati consumo, lavoro e capitale, si potrebbe ragionevolmente dire che a lungo termine questo ha un impatto reale sulle loro decisioni. Questo ha un significato economico più importante dei livelli di tassazione sul reddito personale, sul reddito da capitale o sulle tasse di proprietà.

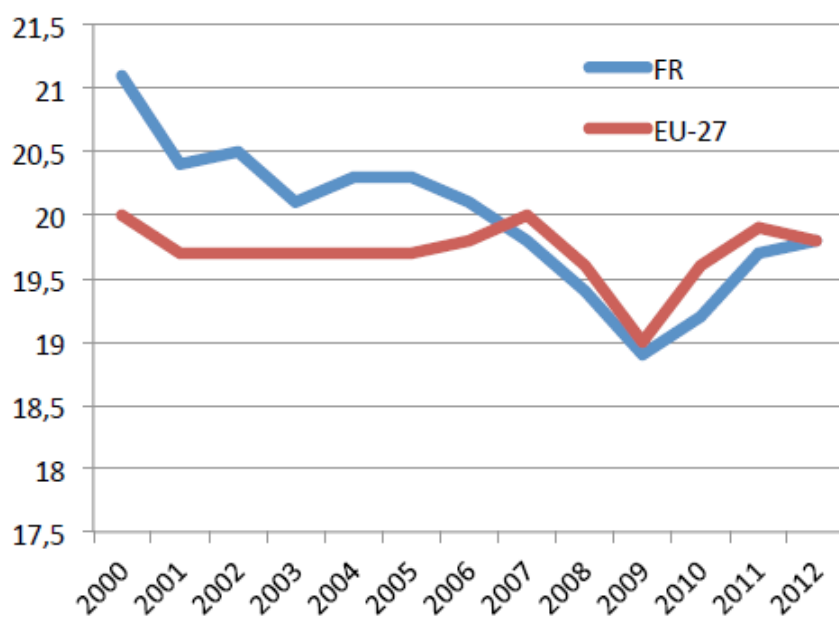




Quando si studiano i trend di tassazione in Ue, la Commissione europea tenta di utilizzare strumenti che tengano conto delle complessità appena presentate. Questo viene fatto in due tempi: (i) la scomposizione di tutte le entrate fiscali in tasse su consumo, lavoro o capitale; (ii) il calcolo dei livelli di tassazione implicita su lavoro, consumo e capitale. Questi strumenti presentano, naturalmente, vantaggi e svantaggi. Tra gli svantaggi, per la scomposizione c'è bisogno che le entrate delle stesse tasse siano suddivise tra fattori molteplici. Quindi, le entrate della tassa sul reddito personale sarà in parte suddivisa in tassa sul lavoro (dal momento che parte del reddito viene da un lavoro pagato) e in parte in tassa sul capitale (per l'appartamento che si ha in affitto o per i dividendi ricevuti). Tra i vantaggi, l'ITR – ottenuto dalla semplice divisione della tassa pagata (ad esempio la tassa sui consumi) per il valore totale (ad esempio, le spese finali per i consumi in un dato territorio) – fa da indicatore che tiene in parte conto delle variazioni nei livelli e nelle basi, delle scappatoie, delle esenzioni, negli sgravi e simili, e che ha un significato economico di maggiore importanza.

Qua sotto sono riportati e discussi gli ITR della Francia calcolate dalla Commissione europea. Nel calcolo delle tasse sui consumi si includono: Iva, accise (sull'energia – oli minerali, tabacco, alcol), dazi su importazioni. L'ITR sul consumo in Francia segue il trend europeo. Dopo un periodo di decrescita è salito durante la crisi, in larga parte a causa di un aumento dell'Iva.

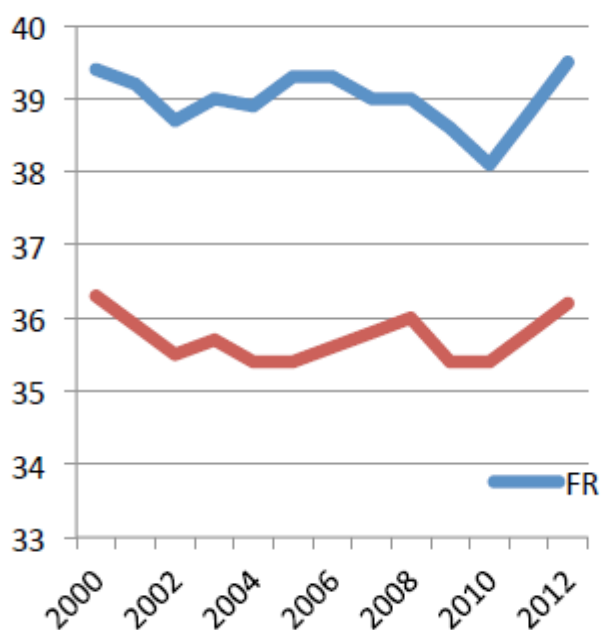
*Graph 5: France Implicit tax rate on consumption  
(Eurostat)*





Per quanto riguarda le tasse sul lavoro bisogna ricordare che vi sono incluse solo le tasse sul lavoro impiegatizio e non impiegatizio (ad esempio le tasse pagate sui benefit per la disoccupazione, l'invalidità, la malattia e per gli schemi pensionistici). La Commissione considera le tasse sul reddito da autoimpiego come tasse sul capitale. Inoltre, i contributi previdenziali obbligatori sono inclusi nelle tasse sul lavoro sia che li paghino gli impiegati sia che li paghino i datori di lavoro. Nel complesso l'ITR sul lavoro in Francia è ben al di sopra della media Ue (39,5% nel 2012), il che posizione il Paese al numero 6 nel rank generale delle nazioni Ue.

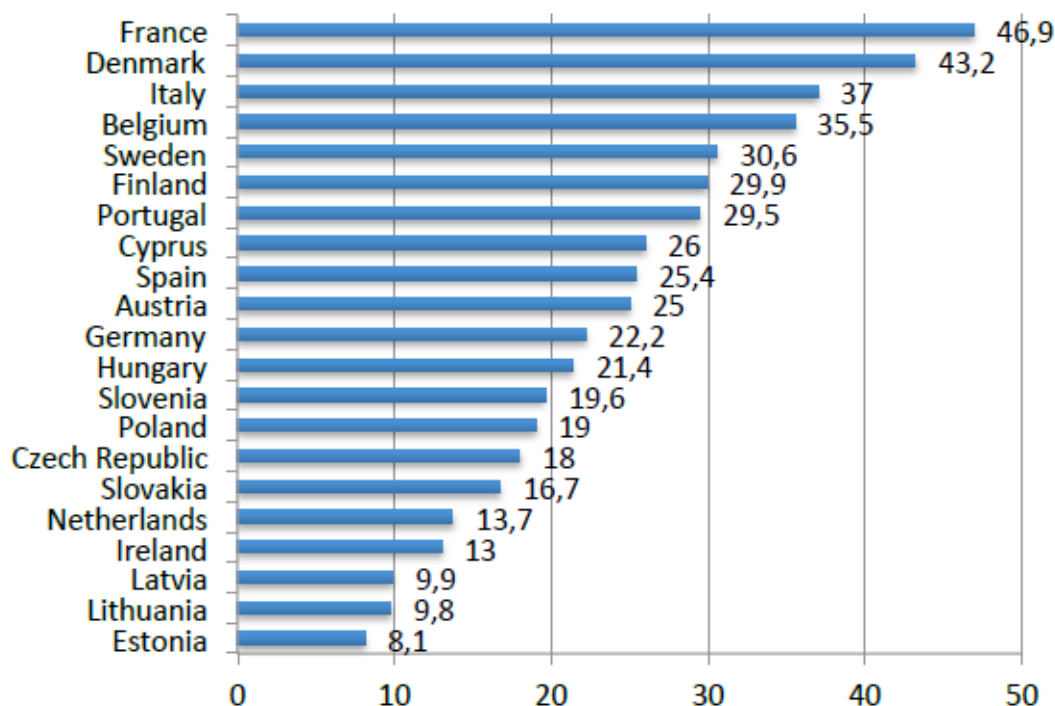
*Graph 6: Implicit tax rate on labor in France compared with the EU weighted average (Eurostat)*



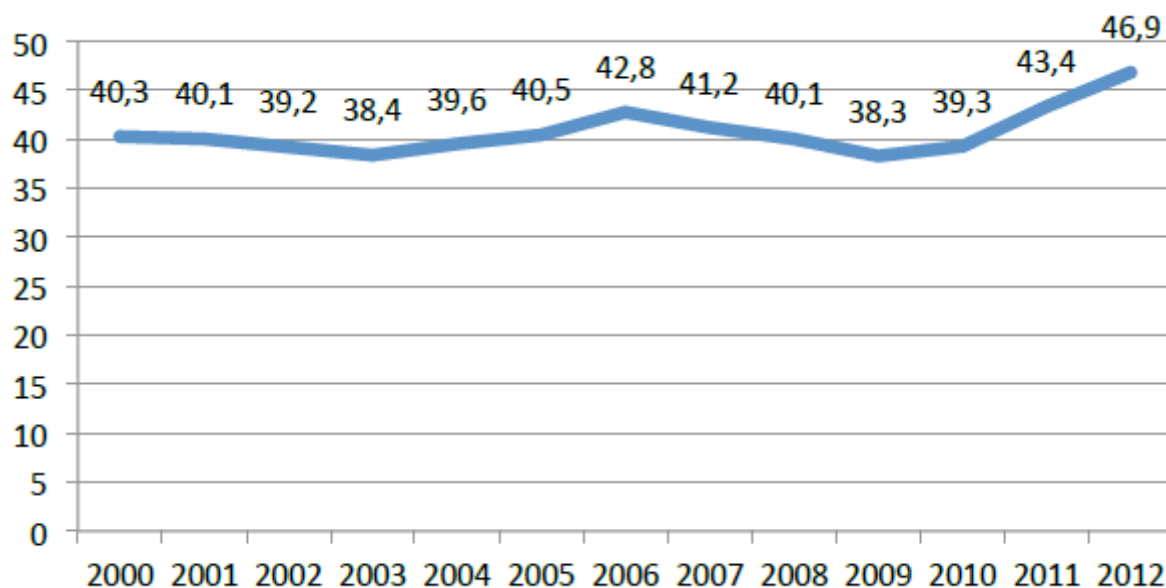


Sono incluse nelle tasse sul capitale tutte le tasse non incluse nelle due categorie precedenti. In particolare entrano in questa categoriaa: imposte su redditi da autoimpiego, tasse sui profitti da investimenti, la parte del reddito personale che proviene dalla proprietà di immobili, tasse sul patrimonio, tasse sulle eredità e sugli immobili. L'ITR sul capitale in Francia è estremamente alto (46,9% nel 2012). La Francia detiene effettivamente un record in questo senso.

*Graph 7: Implicit tax rate on capital: France by far number one in the European Union (Eurostat for the year 2012)*



*Graph 8: Implicit tax rate on capital in France: long run trend*



Per riassumere, la politica fiscale francese è caratterizzata da:

- peso fiscale su consumi in line con la media Ue
- peso fiscale sul lavoro sopra la media Ue
- peso fiscale sul capitale a livello record

Sottolineiamo che, contrariamente a quanto i politici spesso dicono, il capitale è tassato più del lavoro, anche contando come tassa sul lavoro i contributi previdenziali obbligatori. Inoltre, dall'inizio della crisi, l'ITR sul capitale è stato aumentato di 8,6 punti percentuali (dal 38,3% al 46,9%) mentre l'ITR sul lavoro rimane più o meno stabile (39% nel 2008, 38,1% nel 2010, 39,5% nel 2012).



### **Peso amministrativo delle procedure fiscali**

Se gli ITR sono ben sopra la media in Francia, le procedure che le imprese devono seguire per pagare le tasse è piuttosto efficiente, almeno paragonata alla situazione in altre nazioni. Effettivamente, basandoci sui dati 2013, la Francia si classifica 95esima su 188 nazioni secondo il “Paying taxes report” del 2015 della Banca Mondiale. Questo mediocre risultato è essenzialmente dovuto all'alto livello di tasse. Come mostrato dalla tabella di seguito, il total tax rate di un'impresa in Francia è al 66,44%, più alto della media nelle altre nazioni Ue-EFTA. D'altra parte, in termini di ore spese e di numero di pagamenti necessario per pagare le tasse, la Francia è più efficiente della media, solo 137 ore e 8 pagamenti. Guardando i precedenti 10 anni, la performance della Francia si è mantenuta stabile, mentre la maggior parte dei Paesi miglioravano.

*Table 3: Paying taxes in France for business*

<i>Country</i>	<i>Ranking</i>	<i>Number Payments</i>	<i>Time (hours)</i>	<i>Total Tax Rate</i>
<i>France</i>	<i>95</i>	<i>8</i>	<i>137</i>	<i>66.6%</i>
<i>EU-EFTA Average</i>	<i>-</i>	<i>12.3</i>	<i>176</i>	<i>41</i>
<i>World average</i>		<i>25.9</i>	<i>264</i>	<i>40.9</i>

Source: Paying Taxes 2015, report from World Bank Group and PWC

Per il contribuente ordinario, il peso amministrativo è similmente leggero. Nel 2013, su 36 milioni di famiglie, 14 milioni hanno usato strumenti digitali per pagare le tasse (tasse sul reddito e varie tasse locali). Il cambiamento verso i pagamenti elettronici è stato ancora più veloce per le imprese. Nel 2013, il 93% della tassa sul reddito d'impresa, l'Iva e le tasse sulle buste paga sono state dichiarate elettronicamente e, al maggio 2015, questo sarà obbligatorio per tutte le imprese.



## **La tassazione ai livelli centrali e regionali di governo**

Il processo di decentralizzazione francese è stato e continua ad essere molto caotico e a volte confusionario. La metafora del “millefoglie” è spesso usata per descrivere questa organizzazione territoriale. In effetti, ad oggi, il territorio abitato da un popolo di 65,1 milioni di persone è diviso tra: 36,767 municipalità, 101 dipartimenti (compresi cinque dipartimenti oltremare) e 27 regioni (22 per l'area continentale, compresa la Corsica e 5 oltremare). A questo bisogna aggiungere naturalmente l'amministrazione del governo centrale. È anche importante notare che il 99.8% delle municipalità cooperano all'interno di associazioni che, per alcune, hanno il potere di tassare e quindi raccogliere le loro entrate fiscali ( Etablissements publics de coopération intercommunale, henceforth EPCI). Al 2014 esistevano 2,145 associazioni del genere. Questa organizzazione territoriale è chiaramente complessa.

Guardando alle attuali fonti di entrate dei governi locali, si può vedere che le entrate fiscali locali contano oggi per approssimativamente il 55% delle loro entrate totali (€ 124.32 miliardi nel 2014). Il resto, vedremo, sono essenzialmente trasferimenti dal governo centrale (€ 101.2 miliardi in 2014). L'autonomia fiscale dei livelli regionali è comunque limitata e strettamente controllata dal governo centrale. Di fatto il potere di tassare in Francia rimane largamente monopolio del Parlamento. Nel pronunciamento del 2009 del Consiglio Costituzionale si legge che: “Non viene dall'articolo 72-2 della Costituzione, né da qualsiasi altra parte della Costituzione che alle autorità locali (collectivités territoriales) è garantita autonomia fiscale”.

Bisogna anche tenere a mente che una gestione bilanciata del budget è imposta a livello locale, e proibisce di ricevere prestiti, eccetto a scopo di investimento. Si richiede anche di mantenere un “livello critico” di entrate proprie.

La tabella 4 fornisce un'immagine precisa delle entrate fiscali da vari livelli di governo locali nel 2012. Si può osservare che:

1. Spesso vari livelli di governo tassano la stessa base. Quindi i proventi della tassazione sulla proprietà sono suddivise tra municipalità, ECPI e regioni mentre i proventi delle tasse sulle imprese locali sono distribuite a tutti i livelli dei governi locali. Questo è generalmente considerato essere fonte di inefficienza se non altro per la mancata trasparenza che comporta;
2. Le tasse dirette rappresentano quasi il 60% delle entrate fiscali dei livelli locali di governo. Questo rende le tasse locali un argomento molto spinoso, specialmente quando il livello aumenta rapidamente, come nel caso degli ultimi 10 anni.



*Table 4: Local governments' tax revenues in 2012 (Billion euros)*

	Municipalities (includes EPCI)	Departments	Regions	Total
<b>Direct contribution</b>	48.11	19.18	4.44	71.73
Revenues from the 3 "household taxes"	36.28	11.58		47.86
Council tax	19.53			19.53
Residential property tax	15.78	11.58		27.36
Non residential property tax	0.98			0.98
<b>Revenues from taxes on business</b>	11.82	7.60	4.44	23.86
Tax on Business Real-estate	6.66			6.66
Tax on Business added-value	4.02	7.36	3.80	15.18
Tax on network companies	0.49	0.24	0.64	1.37
Tax on large retailers	0.65			0.65
<b>Other taxes</b>	18.96	22.34	8.00	49.30
<i>including</i>				
<i>Garbage collection</i>	6.09			6.09
<i>Tax on property transfer</i>	2.22	7.97		10.19
<i>Consumption tax on energy     product</i>		6.54	4.36	10.89
<i>Contribution for public     transportation</i>	6.85			6.85
<i>Tax on insurance contracts</i>		6.63		6.63
<b>Total</b>	67.07	41.53	12.44	121.03

*Source: DGFIP*



## **Conclusioni**

Nonostante i più alti livelli di tassazione, il livello dei deficit locali ha raggiunto cifre senza precedenti nel 2013 (9,2 miliardi). Le autorità locali sono in una particolare impasse dal momento che, come ricordato all'inizio del report, il governo centrale deve reagire per rispondere alle richieste del fiscal compact e lo farà probabilmente riducendo i trasferimenti ai governi locali. In un certo senso, la vera crisi delle finanze pubbliche, sia a livello centrale sia locale, potrebbe ancora dover venire e arriverà presto.

Per evitare o arginare questa possibilità si richiede certamente un esame più serio del budget di spesa dal momento che, come mostrato, l'effettivo peso fiscale è già piuttosto alto. Un'altra strada da esplorare potrebbe essere l'introduzione di una grande semplificazione della politica fiscale nello spirito di una rivoluzione tramite la flat tax. Senza questi cambiamenti radicali, la situazione potrebbe velocemente diventare insostenibile in vista di (1) il deficit endemico del sistema previdenziale, (2) il problema spinoso delle pensioni (la Francia funziona quasi interamente sul sistema pas-as-you-go), (3) il basso livello di crescita e (4) il rischio di un aumento nei tassi di prestito per una nazione con un debito pubblico che sta per raggiungere il 100% del Pil e in aumento.





**impresa lavoro**  
Centro Studi

## **Fonti**

Eurostat, “Main National Accounts Tax Aggregates”,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/gov\\_a\\_tax\\_ag\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/gov_a_tax_ag_esms.htm)

Eurostat, “Implicit Tax Rates by Economic Function”,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/gov\\_a\\_tax\\_itr\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/gov_a_tax_itr_esms.htm)

Eurostat, “Taxation trends in the EU”,  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)

World Bank, “Doing Business”, <http://www.doingbusiness.org/>

World Bank Group and PwC (2014), Paying Taxes 2015,  
<http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/download.jhtml>

Conseil de normalisation des comptes publics (2014), Rapport d’activités 2013, at :  
[http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/cnocp/Activite/Rapport\\_CNOCP\\_2013\\_web.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/Activite/Rapport_CNOCP_2013_web.pdf)

Hal, Robert E. and Alvin Rabushka (2007), The Flat Tax (Second edition), Hoover Institution Press

*Observatoire des finances locales (2014), Les finances des collectivités locales en 2014, Downloaded at [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2014\\_00.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2014_00.pdf)*