



**Études de politique
fiscale de l'OCDE**

**Refonte
de l'imposition
des revenus des
personnes physiques**



OCDE

ÉDITIONS OCDE

N° 13

Études de politique fiscale de l'OCDE

Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques

N° 13



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Fundamental Reform of Personal Income Tax

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

Ce rapport analyse les grandes réformes des systèmes d'imposition du revenu intervenues dans les pays de l'OCDE. Elles ont cherché à créer un cadre fiscal plus compétitif, qui favorise l'investissement, la prise de risques et l'esprit d'entreprise, tout en incitant à travailler davantage. L'équité et la simplicité ont également guidé les réformateurs. L'équité exige que les contribuables présentant des caractéristiques proches soient taxés de façon analogue et que la charge fiscale soit bien répartie. La simplicité implique que le règlement de l'impôt devienne aussi indolore que possible et que les coûts administratifs et de recouvrement soient réduits au minimum.

La quasi-totalité des réformes de l'IRPP effectuées au cours des deux dernières décennies a consisté à réduire les taux d'imposition et à élargir la matière imposable. De nombreux pays ont mis en place une taxation semi-duale des revenus du capital, dans la mesure ou la totalité ou une partie de ces revenus est moins imposée que les salaires. Toutefois, aucun autre pays de l'OCDE n'a intégralement imité la méthode d'imposition duale adoptée en Finlande, en Norvège et en Suède, au milieu des années 1990, même si le système de « boîtes » en vigueur aux Pays-Bas lui ressemble quelque peu. Dernièrement, les propositions d'impôt forfaitaire ont figuré en bonne place dans les programmes politiques. Les réformes allant dans ce sens remplacent la progressivité par un taux de prélèvement unique et suppriment les mesures spéciales d'allégement, sauf peut-être l'abattement à la base.

Le rapport examine les tendances de l'impôt sur le revenu dans les pays de l'OCDE. Il évoque les facteurs de changement et les arbitrages auxquels il faut inévitablement procéder. Il indique aussi les éléments à prendre en compte quand on conçoit ou modifie un système d'IRPP. On passe ensuite à une analyse des principaux modes de taxation des revenus personnels: l'impôt unifié, l'impôt dual et l'impôt forfaitaire. Ces différentes solutions sont évaluées au regard des principes d'une politique fiscale saine et des objectifs que les gouvernants poursuivent. Enfin, on évoque certains nouveaux projets de réforme fiscale et les résultats des expériences récentes en la matière dans les pays de l'OCDE.

L'étude a été élaborée, au sein du Secrétariat de l'OCDE par Bert Brys. L'auteur s'est beaucoup inspiré des travaux antérieurs d'Ulf Pedersen et de la contribution des Délégués au Groupe de travail no. 2 sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales du Comité des affaires fiscales.

Table des matières

Résumé	7
Introduction	13
Chapitre 1. L'évolution de l'impôt sur le revenu.....	15
1. Le rendement de l'impôt sur le revenu.....	15
2. L'évolution de l'imposition des revenus du travail.....	17
3. L'évolution de l'imposition des revenus du capital.....	22
4. L'évolution de l'effet de la fiscalité sur la répartition des revenus	23
Chapitre 2. Les principaux facteurs de la réforme de l'impôt sur le revenu	31
1. Trouver des recettes dans un contexte international concurrentiel.....	32
2. Restaurer l'efficacité	35
3. Maintenir l'équité.....	40
4. Améliorer la discipline en simplifiant la fiscalité.....	43
5. Les choix de politique fiscale.....	44
Le besoin de recettes.....	45
L'équilibre entre équité et efficacité.....	45
La complexité du système fiscal.....	47
Les pressions externes	48
Chapitre 3. Réflexions sur la conception de l'impôt sur le revenu.....	51
1. Les concepts fondamentaux	53
2. L'unité fiscale de référence	54
3. Le barème des taux d'imposition	56
4. L'utilisation des dépenses fiscales	60
5. L'incidence de l'inflation	62
6. Les effets de la réforme de l'impôt sur le revenu sur l'ensemble du système fiscal et social	62
7. La discipline fiscale et l'administration de l'impôt	64
8. Les modalités de la réforme fiscale	65

Chapitre 4. Les différents systèmes d'imposition du revenu des personnes physiques.....	69
1. L'imposition unifiée du revenu	71
2. L'imposition duale du revenu.....	72
3. L'imposition semi-duale du revenu.....	78
4. L'impôt forfaitaire.....	82
5. L'impôt sur la dépense	87
Chapitre 5. Les projets récents de réforme de l'impôt sur le revenu.....	93
1. Problèmes concernant l'impôt forfaitaire	93
L'expérience russe.....	93
L'expérience slovaque.....	97
Le débat sur l'impôt forfaitaire en Suisse.....	101
Le débat sur l'impôt forfaitaire en Pologne.....	103
Le modèle norvégien de simulation fiscale	105
2. Le débat allemand sur l'imposition duale des revenus.....	109
3. Le choix de l'unité fiscale: enjeux et conséquences.....	111
L'effet redistributif global d'un passage à l'individualisation en Belgique.....	113
L'effet redistributif global d'un passage à l'individualisation en France	117
L'effet de l'individualisation sur le taux effectif d'imposition des salaires et sur l'offre de travail en Belgique	119
L'effet de l'individualisation de l'offre de travail en France.....	120
Chapitre 6. Conclusion.....	123
1. La simplification	124
2. L'efficacité	125
3. L'équité	127
4. La discipline fiscale.....	128
5. Trouver des recettes dans un contexte international concurrentiel.....	129
6. L'avenir de la réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu	130
Références.....	133

Résumé

Ce rapport étudie la réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu entreprise dans les pays de l'OCDE. Beaucoup d'entre eux ont opéré, au cours des deux dernières décennies, une refonte du système d'imposition personnelle. La quasi-totalité des réformes se caractérise par une diminution des taux de prélèvement – que compense souvent un relèvement des cotisations de sécurité sociale et des taxes sur la consommation – et par un élargissement de l'assiette. Certes, aucun autre pays de l'OCDE n'a complètement reproduit le mode d'imposition dual lancé en Finlande, en Norvège et en Suède au début des années 1990 ; mais beaucoup ont remplacé un système semi-unifié par un dispositif semi-dual, dans lequel tout ou partie des revenus patrimoniaux est moins imposé que les revenus salariaux. Dernièrement, les propositions d'impôt forfaitaire ont figuré en bonne place dans les programmes politiques. Les réformes de ce type comportent deux mesures principales: la substitution d'un taux unique au barème progressif et la suppression des exonérations spécifiques, sauf peut-être l'abattement à la base.

Le chapitre 1 rend compte des tendances récentes de l'impôt sur le revenu dans les pays de l'OCDE. En moyenne de la zone, sa part du total des recettes fiscales et du PIB est restée relativement stable dans le temps. La moyenne pour l'ensemble de l'OCDE occulte d'importantes différences de politique fiscale, les pays membres divergeant à la fois sur le montant et les modalités de l'imposition personnelle. A l'examen, il s'avère que les taux marginaux les plus élevés ont été réduits. On observe une évolution analogue pour les taux marginaux frappant les dividendes. Cela s'inscrit dans une tendance globale à l'allègement à tous les niveaux de revenus, qui permet de conclure à une moindre utilisation des taux de prélèvement marginaux sur les plus hauts revenus comme instrument de redistribution. (Cette dernière est renforcée, dans certains pays de l'OCDE, par l'institution de crédits d'impôt pour les revenus d'activité les plus modestes). L'inégalité des revenus s'est légèrement accentuée, au cours des récentes décennies, dans de nombreux pays de l'OCDE. Certes, les taux d'imposition des revenus de l'emploi et les coins fiscaux sont devenus un peu plus progressifs en moyenne dans la zone de l'OCDE. Mais la progressivité est sensiblement moindre quand on compare les coins fiscaux plutôt que les taux de l'IRPP, en raison de la non progressivité des cotisations de sécurité sociale. En

outre, beaucoup de pays ont notablement réduit le nombre de tranches du barème au cours des années 1980 et 1990. Cette évolution vers des systèmes fiscaux moins progressifs – qui résulte aussi de l’allègement des taux marginaux les plus élevés de l’IRPP – se poursuit depuis 2000.

La politique fiscale implique nombre d’arbitrages complexes entre des objectifs divers, comme on le verra au chapitre 2. Il faut considérer avec soin le montant des prélèvements fiscaux et l’organisation du système. Les États sont confrontés à la fois à des pressions en faveur du maintien ou de l’augmentation des dépenses et à la nécessité de rendre leur système fiscal plus compétitif. Les progrès de la mobilité internationale ont indéniablement accru la concurrence fiscale et poussée à une baisse des taux d’imposition. La fiscalité devrait être conçue en fonction de l’efficacité. Il faudrait que les considérations d’ordre fiscal jouent un rôle minime à l’égard des choix économiques, d’où la nécessité de donner une large assise à l’impôt et d’harmoniser le plus possible les taux applicables à différentes matières imposables. Pour que l’impôt sur le revenu soit équitable, les autorités sont tenues de veiller à la fois à l’équité horizontale – les contribuables se trouvant dans la même situation doivent être taxés identiquement – et à l’équité verticale – les contribuables plus favorisés doivent verser une proportion supérieure de leurs revenus. On prend aussi de plus en plus conscience des effets préjudiciables de la complexité. Les États pourraient peut-être obtenir un meilleur respect global des obligations fiscales en simplifiant le système.

Il appartient aux gouvernants de fixer un grand nombre de modalités précises du système fiscal. Les aspects les plus importants de sa conception concernent l’assiette de l’impôt, l’unité fiscale, l’échelle des taux, l’utilisation des dépenses fiscales, la prise en compte de l’inflation, les incidences de l’IRPP sur l’ensemble du système d’imposition et de prestations sociales, les effets sur le respect des obligations du contribuable et l’administration de l’impôt, enfin le processus de réforme. Ces aspects sont examinés en détail au chapitre 3.

Le chapitre 4 présente les différentes approches possibles de l’imposition des revenus personnels. Les pouvoirs publics ont le choix entre plusieurs mécanismes: une imposition unifiée, qui frappe la (quasi)totalité du revenu après déductions selon un barème progressif ; un dispositif dual, qui conjugue un taux de prélèvement proportionnel sur tous les revenus nets (revenus du capital, salaires et pensions après déductions) à une imposition à taux progressifs des revenus bruts du travail et des pensions ; une taxation forfaitaire, avec application d’un taux proportionnel à tous les revenus nets (revenus du patrimoine, du travail et autres diminués des déductions) ; ou encore une imposition des seules dépenses, qui exonère l’épargne. Tous ces dispositifs ont leurs forces et leurs faiblesses. Sur un plan général, les

systèmes forfaitaires sont plus simples que les autres, mais mettent moins l'accent sur la redistribution. Comme les mécanismes d'imposition duale, ils comportent moins d'exonérations et d'incitations que la plupart des régimes unifiés. Sous l'angle de l'efficacité, la taxation forfaitaire crée probablement moins de distorsions que les autres systèmes ; néanmoins, il est beaucoup plus difficile de porter un jugement de caractère général quant à ses effets sur l'efficacité globale, car un système forfaitaire risque d'impliquer un taux unique relativement élevé pour répondre aux impératifs budgétaires. En pratique, aucun pays de l'OCDE n'a mis intégralement en œuvre un système unifié, dual ou forfaitaire. Tous réservent un traitement de faveur à certains types de revenus (par exemple les avantages annexes aux salaires et la jouissance du logement habité par son propriétaire) et beaucoup n'assujettissent aux cotisations sociales qu'une fraction des revenus (surtout ceux du travail). En d'autres termes, la plupart empruntent aux trois types de dispositifs et recourent en pratique à un dosage d'imposition des revenus et de la consommation.

Le chapitre 5 commente la réforme de l'imposition duale en Allemagne et présente le modèle de simulation fiscale de l'Office norvégien de statistiques, qui sert à représenter les effets de changements du mode d'imposition des revenus personnels dans ce pays (passage d'une imposition duale à un système unifié ou forfaitaire) ; de plus, ce chapitre évoque les conséquences de l'adoption de l'impôt forfaitaire en Russie et en République slovaque, et prend position dans le débat sur ce sujet qui a lieu en Suisse et en Pologne. Il conclut que ces réformes fiscales présentent manifestement des avantages. Mais il ressort aussi de l'analyse que les pays en question n'ont pas appliqué ou envisagé un véritable système « forfaitaire », qui consisterait à taxer toutes les catégories de revenus – éliminant ainsi toutes les distorsions – à un taux unique. En outre, ils continuent (ou continueraient) à prélever distinctement les cotisations sociales. Dès lors, la taxation « forfaitaire » pourrait se muer en un système d'imposition duale des revenus, dans lequel ceux du travail feraient l'objet d'un prélèvement proportionnel et non plus progressif.

Le chapitre 5 étudie aussi l'incidence du choix de l'unité imposable. Les simulations faites pour la Belgique décrivent l'évolution vers l'individualisation d'un régime qui conjugue imposition séparée et quotient conjugal. Pour la France, on simule le passage d'un quotient conjugal pur à une taxation individuelle.

Enfin, le chapitre 6 procède à une évaluation des différents dispositifs d'imposition du revenu au regard des principes fondamentaux d'une bonne politique fiscale: simplification, efficacité, équité, discipline et rendement ; il se prononce également sur les principaux avantages et inconvénients des diverses solutions. La conclusion est que beaucoup de pays de l'OCDE

pratiquent ce que l'on peut qualifier de système d'imposition semi-unifié. Ces systèmes ont suscité des comportements d'arbitrage fiscal – consistant à jouer des différences de règles et de taux ainsi que des exonérations et abattements – d'où le succès, au cours des dernières décennies, des politiques fiscales visant à un élargissement de la base imposable et à un abaissement des taux d'imposition. L'impôt dual et la taxation forfaitaire sont des options possibles pour une poursuite des réformes.

Un système dual introduit l'équité horizontale dans l'imposition des revenus du capital, d'une part, et du travail, d'autre part. C'est surtout d'un point de vue international que l'on peut justifier une moindre taxation des revenus du patrimoine, car elle réduit l'incitation à la fuite des capitaux ainsi qu'à la fraude et à l'évasion fiscales. En revanche, le souci de redistribution et la nécessité de lever des recettes suffisantes expliquent le maintien d'une taxation progressive des revenus du travail dans un système dual. Mais, dans un tel schéma, les contribuables percevant des revenus du capital et du travail en proportion inégale sont taxés différemment, ce qui peut être interprété comme contraire à l'équité horizontale (si le revenu annuel sert de base à l'évaluation ; si, en revanche, l'équité horizontale s'apprécie en fonction du revenu d'une vie entière, l'imposition du capital à un taux réduit devient un facteur d'équité horizontale). L'instauration d'une faible imposition proportionnelle des revenus du capital pourrait aussi compromettre l'équité verticale de la législation fiscale, d'autant que ces revenus sont généralement concentrés dans les tranches supérieures. Par ailleurs, il reste possible de transformer les revenus du travail, fortement imposés, en revenus du capital, mieux traités ; cela se produit par exemple quand des personnes prennent le statut de société, ce qui porte atteinte à l'équité horizontale et verticale du système fiscal. Ces problèmes n'existent pas avec la taxation forfaitaire. De plus, l'introduction de cette dernière s'accompagne souvent d'une réduction supplémentaire des abattements et des crédits d'impôt. Le nouvel élargissement de l'assiette ainsi obtenu simplifie le système fiscal et son administration, tout en améliorant l'efficacité. L'un des principaux défauts de l'impôt forfaitaire sur le revenu est de limiter les possibilités d'un juste partage de la charge fiscale, même si l'analyse montre que l'abattement à la base peut induire une bonne dose de progressivité. En outre, les cotisations de sécurité sociale ne confèrent pas un droit équitable sur le plan actuariel à une prestation sociale future, éventuellement contingente ; il reste donc avantageux de substituer un revenu du capital à un revenu du travail, même dans le cadre d'un impôt forfaitaire. Si le patrimoine et le travail sont taxés forfaitairement, un taux élevé risque d'être nécessaire. Le fait de ne plus prélever les cotisations sociales séparément, mais de les intégrer au prélèvement forfaitaire, pourrait obliger les pouvoirs publics à augmenter encore davantage le taux unique. Il reste à voir si cela serait viable, compte tenu de la mobilité internationale de

la matière imposable. D'un autre côté, la mise en œuvre d'un taux forfaitaire relativement bas menacerait les régimes de protection sociale de beaucoup de pays de l'OCDE.

Introduction

Depuis le milieu des années 1980, de nombreux pays de l'OCDE ont profondément remanié l'impôt sur le revenu. Toutefois, l'unanimité ne s'est pas faite sur ce que serait un système idéal.

Les réformes ont été guidées par la nécessité de créer un cadre fiscal plus compétitif, de nature à favoriser l'investissement, la prise de risque et l'esprit d'entreprise, tout en incitant davantage à travailler. En même temps, les gouvernements sont conscients que la confiance des contribuables à l'égard de l'intégrité du système fiscal doit être préservée. Les réformateurs ne cessent de mettre l'accent sur l'équité et la simplicité. La première exige que des contribuables qui se trouvent dans la même situation soient taxés identiquement et que la charge fiscale soit bien répartie. La simplicité commande que le paiement de l'impôt soit aussi indolore que possible (ce qui n'est pas facile à réaliser dans les sociétés modernes) et que les coûts administratifs et de recouvrement soient réduits au minimum.

On peut dire que presque toutes les réformes de l'impôt sur le revenu des deux dernières décennies ont consisté à diminuer les taux d'imposition et à élargir l'assiette, suivant l'exemple donné par le Royaume-Uni en 1984 et les États-Unis en 1986. Ainsi, au milieu des années 1980, les taux marginaux les plus élevés dépassaient 65% dans la plupart des pays de l'OCDE. Aujourd'hui, ils se situent en deçà de 50% et sont parfois nettement inférieurs à ce niveau. C'est le signe que l'on cherche moins à modifier l'échelle des revenus en appliquant de hauts taux marginaux aux plus favorisés, même si les effets sur la redistribution réelle dépendent aussi de l'augmentation des seuils d'imposition, des abattements et crédits d'impôts *etc.*

Les réformes fondamentales les plus récentes de l'IRPP¹ ont probablement été la mise en place du système de « boîtes » aux Pays-Bas et l'instauration d'un impôt forfaitaire, au taux de 19%, en République slovaque ; ces deux changements impliquaient à la fois une substantielle révision à la baisse des taux de prélèvement et une forte extension de la matière imposable. L'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg comptent parmi les autres

pays qui ont diminué les taux de l'IRPP ou sont en train de le faire et/ou qui relèvent les seuils d'imposition. D'autres pays, dont la France et le Royaume-Uni, ont institué ou majoré des crédits d'impôt liés à l'activité pour stimuler l'offre de main-d'œuvre des personnes à bas revenus.

Beaucoup de pays ont adopté l'imposition « semi-duale » des revenus du capital, dans la mesure où tout ou partie de ces revenus est moins taxé que les salaires. Mais aucun pays de l'OCDE n'a intégralement reproduit le mécanisme de fiscalité duale institué en Finlande, en Norvège et en Suède au début des années 1990, même si le système en vigueur aux Pays-Bas y ressemble quelque peu. Dernièrement, les projets d'impôt forfaitaire ont figuré en bonne place dans les programmes politiques. Les réformes de ce type comportent deux dispositions principales: le remplacement du barème progressif par un taux unique et la suppression des exonérations spécifiques, à l'éventuelle exception d'un abattement à la base.

Ce rapport traite les principes directeurs de la réforme fiscale et les arbitrages inévitables qu'elle suscite ; il expose les principales raisons pour lesquelles une révision fondamentale de l'impôt sur le revenu a été jugée primordiale. Il évoque aussi l'ensemble des modalités détaillées qu'il faut fixer en concevant et en réformant l'IRPP. Puis il présente les principaux modes d'imposition des revenus personnels: l'impôt unifié, l'impôt (semi)duel et l'impôt forfaitaire. Ces différentes solutions sont évaluées au regard des principes de bonne politique fiscale et des objectifs que les gouvernants poursuivent. La conclusion commente certains nouveaux projets de réforme et les résultats des récentes expériences de révision de la fiscalité opérées dans les pays de l'OCDE.

Notes

1. Les évolutions récentes de l'impôt sur le revenu ont été exposées dans OCDE (2004).

Chapitre 1

L'évolution de l'impôt sur le revenu

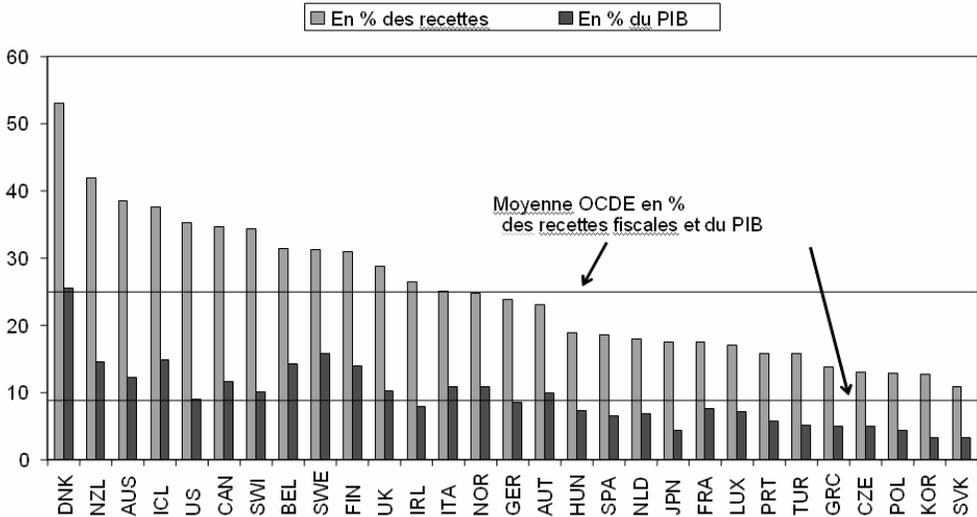
Ce chapitre introduit le sujet en examinant certaines tendances récentes de la fiscalité des revenus personnels. Conformément à la classification fiscale établie par l'OCDE, l'IRPP se réfère à l'imposition du revenu brut des ménages diminué des déductions autorisées. On inclut également les prélèvements destinés à financer la sécurité sociale, mais qui n'ouvrent pas droit à prestation. Tous les prélèvements obligatoires qui donnent droit à la perception future d'une prestation sociale, de nature éventuellement contingente (par exemple les indemnités versées au titre du chômage, des accidents, de la maladie, de l'âge et de l'invalidité ainsi que les pensions de réversion), sont définis séparément comme des cotisations de sécurité sociale (à la charge des employeurs ou des salariés). Les impôts sur le patrimoine qui sont assis sur un revenu présumé ou estimé font également partie de l'IRPP.

1. Le Rendement de l'impôt sur le revenu

Les Statistiques des recettes publiques 1965-2004 indiquent que, pour la moyenne de la zone de l'OCDE, la part de l'IRPP dans le total des rentrées, est restée relativement stable au cours de cette période: partant de 26.1% au milieu des années 1960, elle s'est élevée à quelque 30% au milieu des années 1970 et 1980, pour retomber à 27% au milieu de la décennie 1990. Elle en représentait 24.9% en 2003, soit 1.2 point de moins qu'en 1965. Exprimé en pourcentage du PIB, l'impôt sur le revenu n'a pas varié depuis le début des années 1980. La moyenne des pays de l'OCDE, qui était de

7% du PIB en 1965, est montée jusqu'à 10.4% en 1980 et s'est stabilisée depuis à 10% environ. En 2003, elle a fléchi à 9.4%.

Figure 1.1. Impôt sur le revenu en % des recettes fiscales totales et du PIB dans les pays de l'OCDE (2003)



Source: OCDE (2005), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004*, OCDE, Paris.

Comme le montre la Figure 1.1, la moyenne pour l'ensemble de l'OCDE occulte des différences nationales importantes. En 2003, la part de l'IRPP dans le total des recettes fiscales allait de 10.8% en République slovaque et 12.7% en Corée à 41.9% en Nouvelle-Zélande à 53.1% au Danemark. En proportion du PIB, il représentait 3.2% en Corée et 3.3% en République slovaque, mais 15.8% en Suède et jusqu'à 25.6% au Danemark. Ce contraste illustre bien la grande diversité des politiques fiscales dans la zone de l'OCDE, les orientations nationales divergeant tant à l'égard du montant que des modalités de l'imposition des revenus personnels.

Les évolutions sont également très différentes selon les pays. Si la proportion de l'IRPP dans le total des rentrées fiscales était plus élevée en 2003 qu'en 1965 dans 14 des pays alors membres de l'OCDE, elle avait diminué dans 9 pays. Dans certains cas, la situation a profondément changé au fil du temps. Au Canada, par exemple, la proportion est passée de 22.6% en 1965 à 40.8% en 1990, avant de revenir à 34.6% en 2003 ; en Nouvelle-Zélande, elle s'est élevée de 39.4% en 1965 à 61.6% en 1980, pour s'établir à 41.9% en 2003. De 1965 à 2003, elle a sensiblement régressé aux Pays-

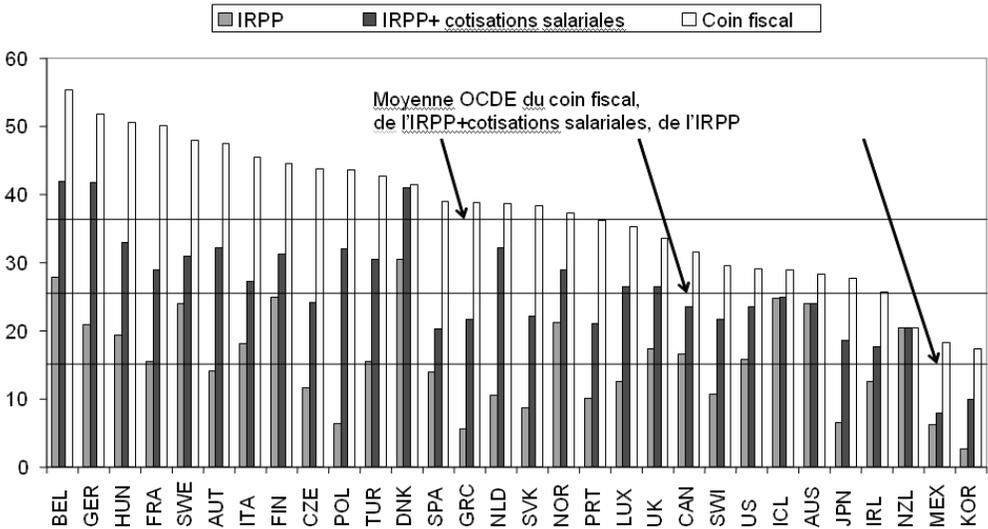
Bas, en Norvège et en Suède. Toutefois, il semble que l'on voit se dessiner récemment une tendance plus générale à moins s'appuyer sur l'impôt sur le revenu, puisque sa part au sein des recettes a reculé, de 1990 à 2003, dans 22 des 25 pays alors membres de l'OCDE.

Le moindre recours à l'IRPP dans la période récente est dû en partie à une réorientation de la politique fiscale, qui a sollicité davantage les cotisations sociales et/ou les taxes à la consommation. Il résulte aussi d'une réforme fiscale fondamentale dans de nombreux pays, où l'élargissement de l'assiette est allé de pair avec un abaissement des taux d'imposition légaux. Par ailleurs, la baisse de la part de l'IRPP dans les recettes totales est partiellement exogène, puisqu'elle peut découler notamment des variations du cycle conjoncturel et du taux d'inflation.¹

2. L'évolution de l'imposition des revenus du travail

On peut illustrer les différences d'imposition du travail entre pays de l'OCDE en se référant au cadre des *Impôts sur les salaires*.

La Figure 1.2 indique les coins fiscaux, qui mesurent l'écart entre les coûts de main-d'œuvre supportés par l'employeur et la rémunération nette du salarié. Elle distingue aussi la fraction du coin fiscal qui résulte de la somme de l'IRPP et des cotisations sociales, et celle qui est seulement imputable au premier. Le poids de l'impôt pour un salarié moyen diffère sensiblement selon les cas, allant de moins de 7% dans cinq pays à plus de 30% au Danemark. L'importance relative des cotisations sociales est également variable: la Nouvelle-Zélande n'en prélève pas, alors que, dans plusieurs pays, elles représentent la plus grande partie du coin fiscal sur les revenus du travail.

Figure 1.2. Impôt sur le revenu et cotisations sociales dans les pays de l'OCDE¹ (2005)

¹ En % des coûts du travail – salaires bruts plus cotisations sociales patronales – pour une personne célibataire percevant 100% du salaire moyen.

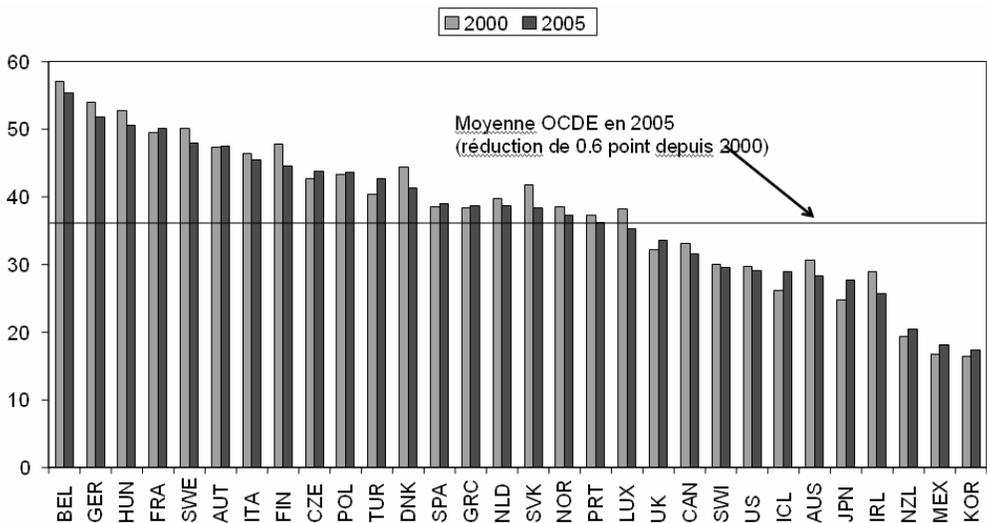
Source: OCDE (2005) *Impôts sur les salaires, 2004-2005*, OCDE, Paris.

La Figure 1.3. montre l'évolution dans le temps du coïn fiscal pour des personnes célibataires rémunérées au salaire moyen. On constate que, de 2000 à 2005, le coïn fiscal est resté à peu près stable dans la plupart des pays. La moyenne non pondérée de l'OCDE a diminué de 0.6 point depuis 2000, alors que celle de l'UE a régressé de 1.2 point. La baisse a été supérieure à 3 points en Finlande, Irlande et République slovaque et a représenté 0.6 point aux États-Unis. En revanche, le coïn fiscal a augmenté de plus de deux points en Islande, au Japon et en Turquie. La hausse a été de 1.4 point au Royaume-Uni, mais on a constaté au Canada une diminution de 1.6 point. Bien que le recul le plus marqué ait eu lieu dans l'UE à 15, le coïn fiscal moyen y restait, en 2005, sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE et dépassait les niveaux observés aux États-Unis, au Canada et au Japon.

On observe une tendance similaire pour les personnes célibataires percevant 67% et 167% du salaire moyen. Au niveau de 67%, le coïn fiscal a diminué de 1.4 point dans l'UE à 15 et de 5 points aux États-Unis. Pour l'ensemble de l'OCDE, il a reculé de 0.7 point en moyenne, mais la baisse a dépassé 5 points en France, en Hongrie et en République slovaque. Il a gagné plus de 3 points en Islande, au Japon et au Mexique, mais a perdu 1.9

point en Allemagne et 0.8 point au Canada. Au niveau de 167%, le coin fiscal accuse une baisse moyenne de 0.3 point dans l'OCDE et de 0.7 point dans l'UE à 15. Le recul est de 4.8 points en République slovaque et de respectivement 3.5 et 3.2 points au Luxembourg et en Irlande. Si le coin fiscal a également régressé de 1.2 point aux États-unis, il a progressé de 9.5 points en Turquie et de 5.2 points en Grèce. A ces niveaux de revenus, le coin fiscal de l'UE à 15 dépassait encore sensiblement en 2005 celui des États-unis, du Canada et du Japon.

Figure 1.3. Coin fiscal pour une personne célibataire percevant le salaire moyen¹ (2000 et 2005)



¹ Le coin fiscal est la somme de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale salariales et patronales, diminuée des prestations en numéraire, en % du coût total de la main-d'œuvre (salaire brut + cotisations patronales).

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires, 2004-2005*, OCDE, Paris.

On voit au tableau 1.1 que, pour la moyenne de la zone OCDE, l'imposition des revenus du travail a été allégée de 2000 à 2005. Pour une personne célibataire rémunérée à 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen (SOM), le taux de prélèvement a diminué de 0.8 point (6.6 pour cent). Au niveau de 100 pour cent et de 167 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen, la réduction a été respectivement de 0.6 et 0.7 point (3.7 pour cent et 3 pour cent). Ces réductions de l'IRPP résultent de changements de la politique fiscale visant à alléger la fiscalité des revenus, en particulier pour les bas salaires.

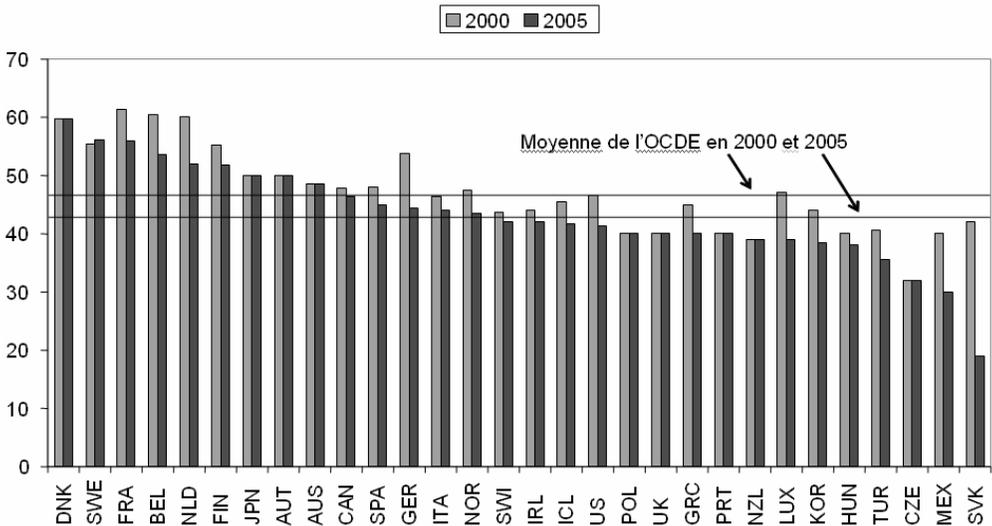
Tableau 1.1. Niveaux moyens de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale dans l'OCDE (2000 et 2005)

	67% du SOM		100% du SOM		167% du SOM	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
IRPP	12.2	11.4	16.2	15.6	23.0	22.3
IRPP+cotisations salariales	22.5	22.1	26.6	26.2	32.4	32.1
Coin fiscal	34.4	33.7	37.9	37.3	42.4	42.1

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires, 2004-2005*, OCDE, Paris.

Le coin fiscal total sur les revenus du travail s'élève sensiblement, parce qu'il comprend les cotisations de sécurité sociale. A 67 pour cent du salaire moyen, il est, en 2005, plus de trois fois supérieur au taux moyen d'imposition sur le revenu en pourcentage de la rémunération brute. A 100 pour cent du salaire moyen, il lui est à peu près 2.4 fois supérieur et il devient moins de deux fois supérieur à 167 pour cent du salaire moyen (car les cotisations ont généralement un taux forfaitaire et sont souvent plafonnées). L'écart entre le coin fiscal et le taux moyen d'imposition a été relativement constant de 2000 à 2005.

La Figure 1.4, qui compare les taux légaux d'imposition des revenus les plus élevés en 2000 et 2005, montre que, pendant cette période (relativement courte), ils ont diminué dans 19 pays de l'OCDE et augmenté dans seulement 3. La moyenne non pondérée de l'OCDE a fléchi de 3.71 points, pour passer de 47.01 pour cent en 2000 à 43.3 pour cent en 2001. Cette tendance à un allègement des taux frappant les plus hauts salaires s'inscrit peut-être dans un mouvement général de détente fiscale à tous les niveaux de revenus ; mais elle laisse aussi penser que l'on utilise moins des taux marginaux élevés sur les mieux rémunérés comme instrument de redistribution.

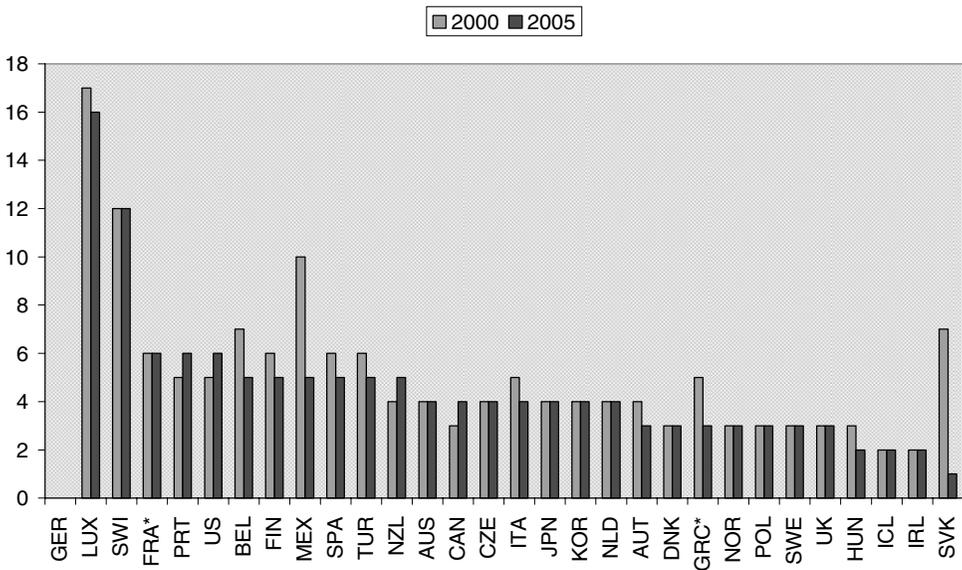
Figure 1.4. Taux maximaux d'imposition des salaires¹ (2000 et 2005)

¹ Taux d'imposition direct du revenu salarial applicable à la tranche de revenu la plus élevée pour un célibataire.

Source: Calculs d' « Impôts sur les salaires ».

Dans le cadre de l'évolution vers une fiscalité moins progressive, la Figure 1.5 indique une réduction du nombre de tranches du barème. Elle a été significative dans de nombreux pays au cours des années 1980 et 1990. Comme on le constate, cette tendance – imputable aussi à la diminution des taux marginaux – s'est poursuivie au-delà de 2000. En 2005, le nombre de tranches imposables à l'IRPP va d'une seule en République slovaque à 16 au Luxembourg. La plupart des pays pratiquent un système plurimillénaire, l'Allemagne étant le seul qui applique une formule selon laquelle le taux marginal d'imposition augmente parallèlement au revenu, dans la limite d'un minimum et d'un maximum. Onze pays (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Mexique, République slovaque et Turquie) ont réduit le nombre de tranches entre 2000 et 2005 ; en revanche, il a augmenté au Canada, aux États-unis, en Nouvelle-Zélande et au Portugal. La République slovaque est le premier pays de l'OCDE qui ait instauré, à partir de 2004, un seul taux positif d'imposition de tous les revenus des personnes (et des sociétés) au-delà d'un abattement à la base.

Figure 1.5. Nombre de tranches du barème d'imposition des revenus salariaux¹ (2000 et 2005)



¹ Chiffres de 2004 pour les pays indiqués avec *.

Source: OCDE, *Base de données fiscales de l'OCDE* et OCDE (2005), *Impôts sur les salaires, OCDE 2004-2005*, OCDE, Paris.

3. L'évolution de l'imposition des revenus du capital

La Figure 1.6 révèle une tendance similaire à l'abaissement des taux marginaux frappant les dividendes dans 22 pays de l'OCDE, sous réserve d'un léger relèvement intervenu dans trois pays entre 2000 et 2005. La moyenne non pondérée de l'OCDE a fléchi de 49,8 pour cent en 2000 à 44,5 pour cent en 2005. Cette tendance résulte surtout de réductions significatives de l'impôt sur les sociétés dans de nombreux pays de l'OCDE (en moyenne de la zone OCDE, le taux de l'IS est passé de quelque 37 pour cent en 1997 à 33,6 pour cent en 2000 et à 29 pour cent en 2005) ; mais le changement du régime de taxation des dividendes perçus par les actionnaires a également joué un rôle – en particulier le passage d'une comptabilisation intégrale à une prise en compte partielle dans beaucoup de pays européens.

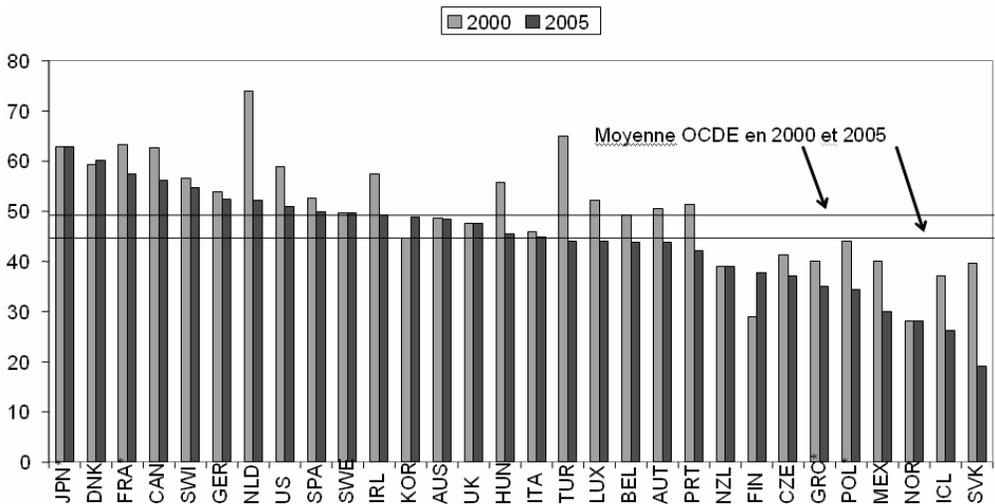
On observe une tendance analogue à un allègement des taux de prélèvement sur d'autres catégories de revenus du patrimoine personnel. Ainsi, selon Huizinga et Nicodème (2004), le taux moyen appliqué aux

intérêts perçus est tombé de plus de 50 pour cent en 1983 à quelque 30 pour cent en 2000 dans les 24 pays (appartenant ou non à l'OCDE) qu'ils ont étudiés.

4. L'évolution de l'effet de la fiscalité sur la répartition des revenus

De récentes études empiriques révèlent que la répartition des revenus est devenue un peu moins égale au cours des dernières décennies dans nombre de pays de l'OCDE [Förster et Mira d'Ercole (2005), Atkinson (2003) et Smeeding (2002)]. La Figure 1.7 montre des variations significatives du degré d'inégalité, mesuré par les coefficients de Gini: on constate que, parmi les 27 pays de l'OCDE figurant sur ce graphique, il est le moins marqué au Danemark et en Suède, mais le plus accusé en Turquie et au Mexique.

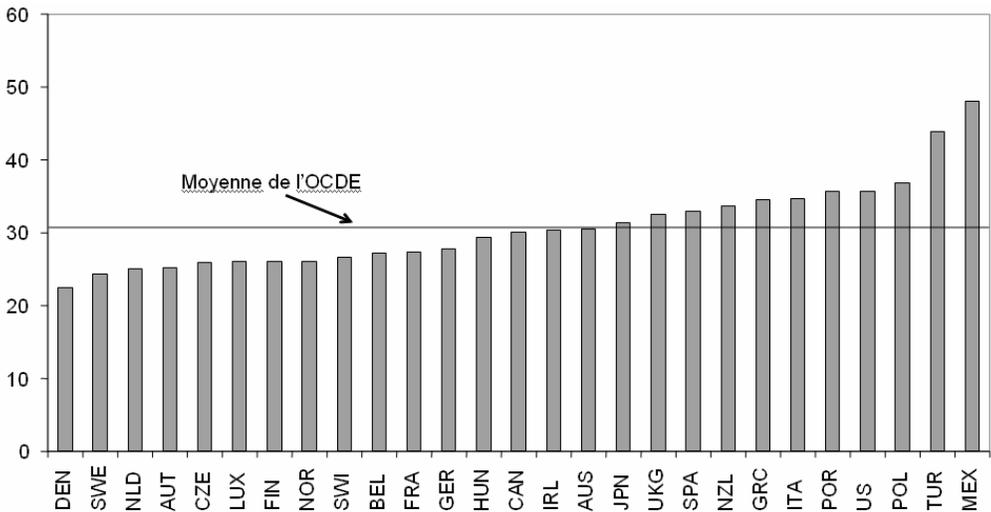
Figure 1.6. Taux marginaux maximum d'imposition des dividendes¹ (2000 et 2005)



¹ Chiffres de 2004 pour les pays indiqués avec *. Taux global d'imposition (sociétés+personnes physiques) des bénéficiaires de source nationale distribués à un actionnaire résident, compte tenu des modes de calcul et des crédits d'impôt sur les dividendes *etc.*

Source: OCDE, Base de données fiscales de l'OCDE.

Figure 1.7. Coefficients Gini de concentration des revenus dans 27 pays de l'OCDE, année la plus récente



Note: Le concept utilisé est le revenu disponible des ménages ajusté en fonction de leur taille ($e=0.5$). Les coefficients Gini sont multipliés par 100. « L'année la plus récente » est 2000 dans tous les pays, sauf l'Australie, l'Autriche et la Grèce (1999) ; l'Allemagne, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suisse (2001) ; la République tchèque, le Mexique et la Turquie (2002) ; les données concernant la Belgique se réfèrent à 1995.

Source: Förster et Mira d'Ercole (2005).

On voit au tableau 1.2 que l'inégalité des revenus a augmenté, entre le milieu des années 1980 et celui des années 1990, dans 17 des 27 pays de l'OCDE couverts par l'analyse ; il en a été de même, du milieu des années 1990 à 2000, dans 9 pays (dans 4 d'entre eux, elle s'était réduite ou n'avait pas varié au cours de la période antérieure). L'inégalité s'est notamment accentuée au cours de la décennie commencée au milieu des années 1980, pendant laquelle elle s'est creusée plus ou moins nettement dans 12 pays. Selon Förster et Pearson (2002), le principal facteur d'augmentation de l'inégalité pendant cette décennie a été un écartement de la fourchette des revenus de marché. La disparité accrue des revenus bruts a découlé en partie d'une plus grande « polarisation » entre les détenteurs d'emplois et ceux qui en étaient dépourvus. Les mêmes auteurs concluent aussi que le rôle des impôts et des transferts est devenu plus important pour réduire l'inégalité des revenus. Toutefois, les principaux effets redistributifs des transferts ne s'exercent pas, selon eux, des riches vers les pauvres, mais des jeunes vers les personnes âgées, des personnes en activité vers les sans-emploi et des

familles sans enfant au bénéfice de celles qui en ont. Förster et Mira d'Ercole (2005) constatent que les causalités se sont inversées dans la deuxième moitié des années 1990: la dispersion des revenus de marché n'a pas été un déterminant majeur de l'inégalité, tandis que les impôts et les transferts sont moins bien parvenus à l'atténuer.²

Les revenus du capital sont normalement concentrés au sommet de la hiérarchie. Alors que les salaires bruts (et les transferts publics) constituent les principales ressources de la plupart des familles, les revenus patrimoniaux représentent souvent une proportion élevée du revenu des familles qui se trouvent dans le plus haut percentile. Atkinson (2003) soutient que la dispersion accrue des revenus du capital est le principal facteur de l'augmentation observée de l'inégalité; c'est le signe que l'évolution du taux de rendement du capital après impôt contribue largement à expliquer celle de l'inégalité des revenus. De même, l'analyse faite par une Commission fiscale norvégienne démontre que la progression du coefficient Gini de 1986 à 2000 découle surtout du poids accru des revenus du capital dans les percentiles supérieurs.³

Bien que les études mentionnées ci-dessus n'aient pas analysé directement les effets de la fiscalité, il en ressort que la dispersion des revenus de marché est la cause principale de l'évolution de l'inégalité, impôts et prestations sociales ne pouvant assurer qu'une compensation partielle. Pourtant, la fiscalité et les prestations contribuent bel et bien à atténuer l'inégalité dans tous les pays de l'OCDE – même si l'efficacité de ces instruments est susceptible de varier quelque peu dans le temps et s'ils effectuent surtout une redistribution entre tranches d'âge ou catégories de familles plutôt qu'entre riches et pauvres. Les prestations sociales semblent être le principal outil de politique économique pour agir sur le revenu disponible des familles défavorisées, bien que le système fiscal exerce des effets indirects en jouant sur les incitations à travailler pour améliorer des ressources modestes. A l'autre extrémité de l'échelle des revenus, les taux maximaux de l'IRPP et de l'IS ont probablement des répercussions d'autant plus fortes sur la répartition que le taux de rendement, net d'impôt, du capital est un facteur important de l'inégalité des revenus.

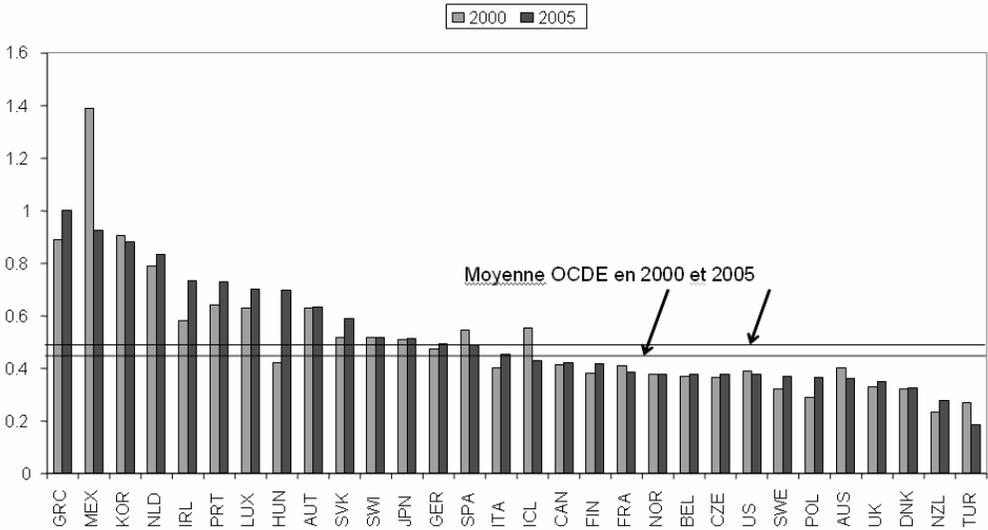
En utilisant une mesure simple de la progressivité fiscale, la Figure 1.8 montre que l'imposition directe des revenus du travail est devenue, en moyenne, un peu plus progressive dans la zone de l'OCDE. On compare le taux moyen appliqué aux célibataires gagnant 167 pour cent du salaire moyen à celui appliqué aux célibataires qui perçoivent 67 pour cent de ce montant. Il s'avère que la progressivité, ainsi mesurée, a quelque peu augmenté en moyenne dans l'OCDE entre 2000 et 2005. Elle s'est accentuée dans 22 pays et atténuée dans 8, mais les variations ont été le plus souvent très limitées le plus souvent.

Tableau 1.2. Évolution globale de l'inégalité des revenus: résultats résumés pour l'ensemble de la population

	<i>Forte diminution</i>	<i>Diminution modérée</i>	<i>Faible diminution</i>	<i>Sans changement</i>	<i>Faible augmentation</i>	<i>Augmentation modérée</i>	<i>Forte augmentation</i>
Milieu des années 70 au milieu des années 80	Grèce	Finlande Suède	Canada		Pays-Bas	États-unis	Royaume-Uni
Milieu des années 80 au milieu des années 90		Espagne	Australie Danemark	Autriche Canada France Grèce Irlande	Belgique Allemagne Luxembourg Japon Suède	République tchèque Finlande Hongrie Pays-Bas Norvège Portugal Royaume-Uni États-unis	Italie Mexique Nouvelle-Zélande Turquie
Milieu des années 90 à 2000		Mexique Turquie	France Irlande Pologne	Australie République tchèque Allemagne Hongrie Italie Luxembourg Pays-Bas Nouvelle-Zélande Portugal États-unis	Autriche Canada Danemark Grèce Japon Norvège Royaume-Uni		Finlande Suède

Note: « Forte diminution/augmentation » indique un changement de l'inégalité des revenus supérieur à + ou - 12% ; « diminution/augmentation modérée » indique un changement de 7 à 12% ; « faible diminution/augmentation » un changement de 2 à 7% ; « sans changement » signifie une variation comprise entre +/- 2%. Les résultats sont basés sur les valeurs du coefficient Gini pour quatre années de référence qui peuvent différer selon les pays. Les données de « 2000 » portent sur l'année 2000 pour tous les pays, sauf l'Australie, l'Autriche et la Grèce (1999) ; l'Allemagne, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suisse (2001), le Mexique, la République tchèque et la Turquie (2002). Les données du « milieu des années 1990 » se réfèrent à l'année 1995 pour tous les pays, sauf l'Autriche (1993) ; l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Mexique et la Turquie (1994) ; la Nouvelle-Zélande et la République tchèque (1996). Les données du « milieu des années 1980 » se réfèrent à l'année 1983 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark et la Suède ; à 1984 pour l'Australie, la France, l'Italie et le Mexique ; à 1985 pour le Canada, l'Espagne, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; à 1986 pour la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ; à 1987 pour l'Irlande et la Turquie ; à 1988 pour la Grèce et à 1989 pour les États-unis. Pour la Hongrie, le Portugal et la République tchèque, la période allant du milieu des années 1980 au milieu des années 1990 correspond à celle comprise entre le début et le milieu des années 1990.

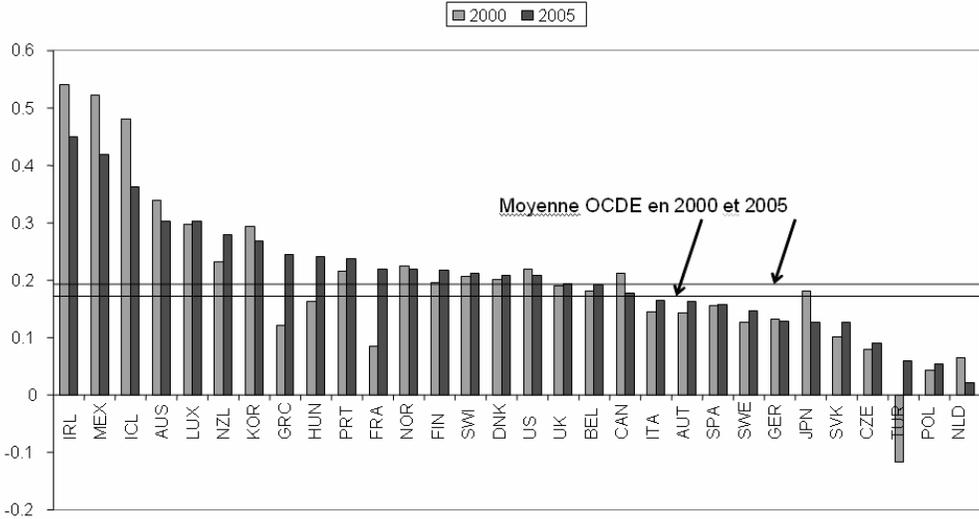
Source: Förster and Mira d'Ercole (2005).

Figure 1.8. Progressivité de l'impôt sur le revenu pour les célibataires¹ (2000 et 2005)

¹ Plus les chiffres sont élevés, plus la progressivité est importante. Les taux sont calculés avec la formule $(T_{167}-T_{67})/T_{167}$, où T_{167} est le taux moyen de l'IRPP (en % du salaire brut) à 167 pour cent du SMO et T_{67} est le même taux à 67 pour cent du SMO.

Source: Calculs d'Impôts sur les salaires.

De nombreux pays de l'OCDE font largement appel aux cotisations de sécurité sociale, qui sont souvent prélevées à taux forfaitaire et plafonnées. La Figure 1.9 compare donc les coïns fiscaux (y compris les cotisations salariales et patronales) pour un célibataire percevant 167 et 67 pour cent du salaire d'un ouvrier moyen. La comparaison indique que, dans la zone OCDE, la progressivité, mesurée aussi de cette façon, a légèrement augmenté en moyenne entre 2000 et 2005. Elle s'est accentuée dans 19 pays et atténuée dans 11, mais, dans la plupart des cas, l'évolution a été là aussi très limitée. En rapprochant les Figures 1.8 et 1.9, on voit bien que le degré de progressivité est sensiblement moindre pour les coïns fiscaux que pour les taux de l'IRPP, ce qui s'explique par l'absence de progressivité des cotisations sociales.

Figure 1.9. Progressivité du coin fiscal pour les célibataires¹ (2000 et 2005)

¹ Plus les chiffres sont élevés, plus la progressivité est importante. Les taux sont calculés au moyen de la formule $(TW_{167} - TW_{67}) / TW_{167}$, où TW_{167} est le coin fiscal moyen à 167 pour cent du SMO et TW_{67} le coin fiscal moyen à 67 pour cent du SMO. Le coin fiscal est la somme de l'IRPP et des cotisations sociales, salariales et patronales, diminuée des prestations monétaires – en % du salaire brut.

Source: Calculs d'Impôts sur les salaires.

La prise en compte des cotisations sociales inverse parfois la tendance. Dans 6 pays, par exemple (Allemagne, Canada, Irlande, Japon, Norvège et Pays-Bas), la progressivité, mesurée par le taux de l'IRPP, a augmenté de 2000 à 2005, mais l'inclusion des cotisations fait apparaître une baisse. En France, en Espagne et en Turquie, au contraire, la comparaison des coins fiscaux indique une progressivité accrue, alors que celle des taux d'imposition sur le revenu donne un résultat opposé.

Il convient d'interpréter avec prudence les résultats de ces comparaisons. La principale faiblesse de l'analyse est de ne retenir que les taux d'imposition, abattements et crédits d'impôt à caractère général qui relèvent de la fiscalité des revenus du travail. En d'autres termes, on ne tient pas compte de l'imposition des bénéfices des sociétés et des revenus du capital, pas plus que des déductions et crédits d'impôt en rapport. Comme les catégories les mieux loties sont plus susceptibles de percevoir des revenus patrimoniaux et probablement en mesure de tirer pleinement parti de nombre de ces dispositions fiscales spécifiques (contrairement aux

catégories à revenus moyens et bas), la progressivité pourrait se révéler différente si l'analyse intégrait ces données supplémentaires.

Notes

1. Toutefois, un grand nombre de pays de l'OCDE modifient les barèmes d'imposition en fonction de l'inflation.
2. L'inégalité des revenus, qui est mesurée d'une année sur l'autre, dépasse peut-être celle qui résulterait d'un calcul sur le cycle de vie ; néanmoins, l'analyse montre que les principaux effets des impôts et des transferts sont d'opérer une redistribution entre tranches d'âge ou catégories de familles plutôt qu'entre riches et pauvres.
3. Voir NOU 2003: 9 Skatteutvalget. Une autre analyse a montré que le coefficient Gini était presque identique en 1986 et en 2000, si l'on utilisait une estimation du taux de rendement net des investissements (qu'il prenne la forme de dividendes/plus-values ou de bénéfices mis en réserve par la société) au lieu du revenu annuel (qui inclut les dividendes et les plus-values). L'explication est la suivante: à la suite de la réforme fiscale norvégienne de 1992 et de certaines modifications parallèles des règles comptables, les bénéfices non distribués ont cessé de bénéficier d'un régime fiscal plus favorable que les dividendes.

Chapitre 2

Les principaux facteurs de la réforme de l'impôt sur le revenu

Les économies de l'OCDE ont aujourd'hui des objectifs économiques et sociaux fondamentaux qui exigent des dépenses publiques. La vocation principale de tout système fiscal est de trouver les recettes pour financer ces objectifs. Mais, comme l'impôt influe inévitablement sur la plupart des aspects de l'activité économique, il faut fixer avec précaution le montant des prélèvements et donc celui des dépenses – et faire aussi preuve de prudence dans la conception du système. Outre le montant de l'impôt collecté, trois autres caractéristiques de la fiscalité sont particulièrement importantes. Premièrement, par ses effets sur les incitations, elle modifie les comportements économiques de façon défavorable à l'efficacité. Il faut tenir compte de cet élément en appréciant les coûts et les avantages de la dépense publique à financer par l'impôt, et en évaluant l'organisation fiscale. Deuxièmement, la répartition de la charge fiscale dans la population pose des problèmes d'équité, ou de justice, que la plupart des pays prennent sérieusement en considération, même si c'est au détriment de l'efficacité économique. Troisièmement, les questions pratiques relatives à la discipline fiscale et aux coûts engagés pour la faire respecter sont d'autant plus importantes qu'elles dépendent de l'efficacité et de l'équité (perçue par la population) du système, tout en ayant des répercussions à leur égard. Le grand défi de la politique et de la réforme fiscales est de trouver le meilleur équilibre possible entre ces considérations.

Réformer un système fiscal établi de longue date est forcément onéreux. L'administration fiscale et les contribuables devront s'adapter aux nouvelles règles et procédures. Il leur faudra consacrer du temps et des ressources à

leur compréhension et à leur application. Ainsi, il en coûte aux contribuables de recourir à des experts fiscaux qui puissent les aider à s'accommoder des innovations (et peut-être trouver de nouvelles failles dans le code des impôts). L'interprétation des nouvelles règles donnera forcément lieu à des conflits, éventuellement tranchés par les tribunaux. Il peut arriver que des contribuables aient procédé à des investissements (en partie) irréversibles dans la conviction que le régime fiscal en vigueur ne changerait pas ; ils se seraient peut-être abstenus de le faire dans le cadre d'un système réformé. Les ménages qui essaient de minimiser l'impôt à payer peuvent réagir à la réforme fiscale en redéployant leurs placements.

Il n'est pas non plus gratuit de mener une réflexion sur la nécessité d'une réforme fiscale et sur ses modalités, de formuler les propositions nécessaires aux changements de la législation et de parvenir à un accord politique assez large pour passer à l'acte. La démarche politique, allant du dépôt d'un projet à la décision finale, est également entachée d'incertitudes. Du fait des divergences politiques en matière fiscale et de l'action des groupes de pression concernés par les modifications proposées, on n'a pas a priori la garantie que la décision effectivement prise résoudra complètement le problème décelé au départ. En outre, la réforme fiscale exigera un suivi et une évaluation qui risquent de mener à d'autres révisions du code des impôts et de faire apparaître la nécessité d'une nouvelle refonte de la fiscalité.

Les gouvernements peuvent préférer le maintien du statu quo à des modifications de la législation fiscale dont les risques et les coûts dépasseront éventuellement les avantages de la réforme. La stabilité étant une vertu en ce domaine, il y a lieu de s'attendre que les pouvoirs publics soient généralement peu enclins à engager de vastes réformes ; ils ne le feront qu'aux conditions suivantes: les défauts du dispositif existant sont mal acceptés de beaucoup ; de nombreuses catégories sociales doivent bénéficier des changements ; il est facile d'accorder des compensations aux contribuables pénalisés (ou leur poids politique est limité) et/ou la réforme est idéologiquement motivée.

Nous évoquons ci-dessous les principes directeurs d'une réforme profonde de la fiscalité et les compromis qu'elle exige, avant de dire pourquoi le remodelage de l'impôt sur le revenu reste – ou a été récemment – au premier plan des programmes politiques de nombreux pays de l'OCDE.

1. Trouver des recettes dans un contexte international concurrentiel

Les États de l'OCDE doivent à la fois répondre aux demandes de maintien ou de hausse de leurs dépenses et à l'obligation de rendre le système fiscal plus compétitif. Le vieillissement de la population, les hauts

niveaux de chômage, la nécessité de renouveler les infrastructures et d'assurer le service de la dette publique pousse à la croissance des engagements. Mais, au même moment, une mobilité internationale accrue intensifie la concurrence fiscale et incite à un allègement des taux d'imposition. Les récents projets de réforme de l'impôt sur le revenu formulés dans les pays de l'OCDE peuvent être considérés comme une réponse à ces défis.

Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, le vieillissement démographique devrait entraîner, pendant les cinquante prochaines années, une demande sensiblement supérieure de financements publics au titre des retraites et de la santé. A première vue, cette situation place les gouvernements devant un choix très délicat: élever fortement la pression fiscale, réduire les droits à bénéficier des programmes de base, relever les charges imposées aux usagers et/ou améliorer l'efficacité du secteur public. Beaucoup de pays de l'OCDE recourent surtout aux cotisations de sécurité sociale pour financer les retraites et les dépenses de santé. Les majorer aurait pour effet d'augmenter le coin fiscal sur le travail, alors que nombre de pays ont peiné pour le réduire. Une hausse du coin fiscal risquerait de diminuer le taux de participation de la population active et la durée du travail, aboutissant peut-être à de nouvelles pertes d'emplois ; il en résulterait un amenuisement de la matière imposable, qui rendrait encore plus difficile l'obtention des recettes souhaitées.

C'est précisément en diminuant les taux de l'IRPP que les pays de l'OCDE tentent d'atténuer les obstacles à la création d'emplois et à la volonté de travailler. Ce faisant, ils préservent *indirectement* leurs ressources fiscales en taillant dans les dépenses (indemnisation du chômage, *etc.*) et en gonflant les recettes, puisqu'un plus grand nombre de personnes paient des impôts. Les données empiriques montrent que beaucoup de pays membres ont financé, au moins en partie, les allègements de l'IRPP par un relèvement des cotisations sociales. Il n'en reste pas moins que le coin fiscal a diminué, en moyenne, dans la zone de l'OCDE. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont essayé de compenser les pertes de recettes au moyen d'un élargissement de l'assiette. On peut également augmenter le nombre de personnes en activité en majorant les dépenses publiques. Ainsi, plusieurs pays de l'OCDE ont récemment instauré des crédits d'impôt liés à l'activité, qui contribuent à « rendre le travail rentable » pour les salariés peu qualifiés, dans le but d'atteindre simultanément des objectifs d'emploi et de répartition. On attend de ce type de mesures qu'elles augmentent les effectifs au travail en majorant les revenus de ceux qui acceptent des emplois faiblement rémunérés ; elles peuvent en outre contribuer indirectement à sauvegarder les rentrées fiscales de l'État.

La mobilité internationale tend à amoindrir le montant des recettes fiscales qui peuvent être prélevé sur la matière imposable la plus instable. On peut citer comme exemples de mobilité géographique croissante les bénéficiaires des sociétés, les revenus du patrimoine personnel et aussi ceux du travail pour certaines catégories d'experts (qui perçoivent généralement des rémunérations élevées). Une proportion croissante de l'assiette des taxes sur la consommation – notamment les produits numériques (comme la musique et les logiciels) – est déjà très mouvante. Pour des besoins de recettes donnés, toute diminution du rendement de ces bases d'imposition devra être compensée par un alourdissement de la fiscalité sur d'autres éléments moins mobiles – il s'agit habituellement des taxes à la consommation, des cotisations de sécurité sociale, des impôts fonciers et immobiliers et/ou de la taxation des salariés les moins mobiles. Mais il faut bien voir que le manque à gagner serait encore plus important faute d'alléger la fiscalité frappant la partie la plus mobile de l'assiette, parce qu'elle se délocaliserait et que cette source de recettes se tarirait complètement. Par ailleurs, l'allègement est de nature à attirer des investissements directs, ce qui peut compenser une partie des pertes de recettes au titre des activités internes existantes.

Les pressions en faveur d'une révision des prélèvements sur la fraction mobile de la matière imposable pourraient même être accentuées par l'évolution des comportements en matière de discipline fiscale. De plus en plus de contribuables sont prêts à pratiquer résolument des arbitrages fiscaux (internes), en redéployant leur épargne vers des instruments fiscalement privilégiés, et à pratiquer l'optimisation (internationale), souvent par le biais des paradis fiscaux.

Par ailleurs, la mondialisation risque d'intensifier la concurrence entre les juridictions pour capter les investissements étrangers directs, mais également pour éviter une hausse marquée des opérations à l'étranger des entreprises et investisseurs nationaux. Les réformes fiscales visant à élargir la base imposable et à diminuer les taux de prélèvement peuvent en partie s'expliquer par la volonté de réduire les distorsions fiscales internes ; néanmoins, l'abaissement significatif des taux de l'impôt sur les sociétés, depuis le milieu des années 1990, a probablement aussi pour but de rendre le système fiscal plus « compétitif sur le plan international ». Le fait que cette tendance résulte ou non d'un durcissement de la concurrence fiscale reste controversé, notamment parce que l'on n'a pas assisté à un tassement similaire des recettes de l'impôt sur les sociétés. En tout état de cause, elle découle d'une pression externe dans la mesure où l'on a réduit les taux pour essayer d'adapter la fiscalité aux progrès de la mondialisation.

L'une des réactions notables à la mobilité internationale accrue des capitaux/de l'épargne financiers a été l'adoption, dans les années 1980-1990, de règles contre l'évasion fiscale dans le cadre de la loi visant les

sociétés sous contrôle étranger (*Controlled Foreign Corporations* – CFC). Toutefois, la plus grande mobilité géographique des investissements fixes et financiers ainsi que l'intégration des marchés de capitaux pourraient obliger les États à rééquilibrer la fiscalité des différents types de revenus au profit de ceux du capital. On en a une bonne illustration avec la désaffectation vis-à-vis de l'imposition unifiée, qui applique un taux unique à l'ensemble des revenus de sources différentes, au profit d'un régime cédulaire, dans lequel les différentes sources de revenus sont soumises à des taux différenciés.

2. Restaurer l'efficacité

Beaucoup des réformes effectuées dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 1980 reposent sur le principe de l'extension de l'assiette et d'un abaissement des taux. L'un des principaux objectifs poursuivis a été de réduire les distorsions fiscales qui peuvent faire sérieusement obstacle à la croissance économique.

Si la politique fiscale cherchait seulement à minimiser les pertes de bien-être dues aux impôts, ceux-ci devraient être conçus de façon à ne pas influencer sur les comportements économiques. Néanmoins, l'organisation fiscale est aussi guidée par l'impératif de rendement et par des considérations d'équité et de discipline ; il vaut donc mieux retenir comme principe directeur que l'impôt doit être aussi neutre que possible. Il faudrait qu'il joue un rôle – positif ou négatif – minime à l'égard des décisions économiques, la traduction pratique étant de lui donner une large assise de revenus et de dépenses, tout en harmonisant le plus possible les taux applicables aux différentes matières imposables.

Comme la fiscalité introduit un coin entre la rentabilité (avant impôt) d'une activité donnée et le revenu après impôt que l'investisseur perçoit effectivement, elle risque d'avoir un effet négatif sur les décisions d'offre et de demande de main-d'œuvre ainsi que sur le montant de l'épargne et sa destination. De plus, toutes choses égales par ailleurs, le coût de la fiscalité en termes de bien-être tend à augmenter plus que proportionnellement aux taux d'imposition – les conséquences préjudiciables des distorsions qu'elle induit feront donc plus que doubler si les taux doublent. À l'évidence, les incitations à la fraude et à l'évasion augmentent aussi parallèlement aux taux de prélèvement. Le développement de la mobilité internationale a donné une occasion supplémentaire aux agents économiques de diminuer la charge fiscale pesant sur les bases d'imposition les plus mouvantes.

L'accent mis sur l'abaissement des taux d'imposition est sans doute largement imputable à une plus grande prise de conscience politique des distorsions induites par des prélèvements marginaux très lourds. Ainsi, il

n'était pas rare, dans les années 1970, que les taux maximums de l'IRPP dépassent nettement 70 pour cent ; or, dans beaucoup de pays de l'OCDE, ils sont aujourd'hui inférieurs – et souvent bien inférieurs – à 50 pour cent. De même, le taux moyen de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, au sein de l'OCDE, est passé de quelque 37 pour cent en 1997 à moins de 30 pour cent en 2005.

La place importante de l'élargissement de l'assiette dans les réformes fiscales découle notamment de la nécessité de compenser le manque à gagner dû à la baisse des taux d'imposition. Toutefois, il peut aussi contribuer à réduire les distorsions d'origine fiscale et à améliorer l'efficacité, car il arrive souvent que les systèmes fiscaux ne soient pas neutres à l'égard des diverses formes d'épargne et d'instruments de placement. Accorder des incitations fiscales à certains types de placements risque de stimuler l'essor des activités ainsi favorisées relativement à d'autres, qui sont plus rentables avant impôt. Si les incitations sont suffisamment importantes, les investisseurs privés se livrant à cet arbitrage fiscal financeront des opérations qui n'auraient pas eu lieu autrement. Ces projets socialement improductifs entraînent une diminution de la rentabilité globale des investissements, sauf s'il existe des externalités positives (significatives) qui puissent justifier un traitement de faveur. Dans le même ordre d'idées, encourager fiscalement certains instruments de placement par rapport à d'autres augmentera les fonds affectés aux premiers. Mais, bien que ces incitations modifient la composition de l'épargne, il n'est pas certain qu'elles suscitent une croissance substantielle de son volume total. On peut trouver dans de nombreux pays de l'OCDE des exemples de distorsions de l'épargne, des investissements et du marché du travail dû à l'impôt sur le revenu ; certaines d'entre elles seront exposées plus en détail ci-dessous.

La double imposition des bénéfices distribués – d'abord au stade de la société, puis à celui de l'actionnaire – peut aboutir à un lourd prélèvement total sur les dividendes. S'ajoutant à la possibilité de déduire de l'impôt sur les sociétés les intérêts d'emprunts, elle incite à financer les investissements par l'endettement plutôt que par les fonds propres. Cela accroît le risque de faillite et désavantage les entreprises de petite taille ou de création récente, dont l'accès au financement externe est limité et plus coûteux, ce qui les rend plus dépendantes des fonds propres. Il est donc souhaitable de mettre fin à la double imposition. Un moyen de le faire a consisté à accorder aux bénéficiaires de dividendes un crédit égal à l'impôt sur les profits distribués (système d'imputation). Néanmoins, la double imposition des fonds propres est devenue moins préoccupante grâce à la quasi disparition d'une cause majeure de la préférence pour l'endettement : l'inflation. En outre, la propension au financement par l'emprunt a été atténuée dans de nombreux pays par la diminution de l'impôt sur les sociétés, qui réduit l'avantage

fiscal de la déductibilité des intérêts ; on a aussi allégé indirectement la double imposition en appliquant aux dividendes des taux réduits.

Pour leur part, les bénéfices mis en réserve font habituellement l'objet d'un régime plus favorable que les nouveaux apports de fonds propres ; en effet, il est fréquent que les plus-values personnelles ne soient pas intégralement imposées après une certaine période de détention. Au lieu de distribuer ses bénéfices sous forme de dividendes et d'émettre de nouvelles actions pour financer ses investissements, une société peut différer l'impôt sur les dividendes en conservant et en réinvestissant les bénéfices. En fait, ces derniers sont bloqués dans l'entreprise, puisque qu'en cas de distribution les dividendes sont plus lourdement taxés. Le régime fiscal favorable des bénéfices mis en réserve donne un avantage aux sociétés anciennes, qui en génèrent assez pour s'autofinancer, comparativement aux sociétés de petite taille et de création récente, obligées de lancer des augmentations de capital. C'est pourquoi, dans beaucoup de pays de l'OCDE, la législation fiscale favorise les entreprises bien établies relativement à celles qui démarrent. Cet état de fait entrave la dynamique du marché des actions, aboutit à une mauvaise répartition des ressources et gêne l'entrée de nouvelles firmes.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la législation fiscale fausse les décisions de financement et d'investissement des entreprises individuelles. Elle intervient aussi dans le choix de donner ou non à une entreprise la forme de société. Le régime fiscal de l'endettement est le même pour les sociétés et les entreprises individuelles. Les intérêts versés ne sont taxés ni au taux de l'impôt sur les revenus du propriétaire, ni à celui de l'impôt sur les sociétés. En revanche, les fonds propres font l'objet d'un traitement différencié. Leur rendement supporte l'impôt sur les sociétés et est de nouveau taxé au niveau de l'actionnaire, au taux frappant les dividendes ou les plus-values. Le produit des investissements financés par les fonds propres de l'entreprise individuelle n'est taxé qu'une fois, au taux de l'impôt sur le revenu du propriétaire.

Les plans de retraite sont souvent fiscalement privilégiés. L'un des objectifs de ces incitations est d'éviter une forme d'« aléa moral » -- en leur absence, les travailleurs pourraient être tentés de dépenser une trop grande part de leurs revenus pendant leur vie professionnelle et de « resquiller » sur la sécurité sociale après leur retraite. En outre, les pays confrontés à un sérieux problème de vieillissement peuvent considérer ces avantages fiscaux comme un bon moyen de faciliter la transition de la répartition à la capitalisation, en compensant quelque peu la « double charge » qui pèse sur les générations actuelles: celles-ci doivent financer à la fois les retraites actuelles et futures. Mais il faut prendre bien soin de mettre ces avantages en balance avec les risques d'un ciblage inadéquat ; en effet, l'aléa moral ne concerne pas les catégories dont le revenu de retraite prévisible, avec un

effort d'épargne raisonnable, excède de beaucoup le minimum social. En réalité, le traitement de faveur de l'épargne retraite ne fait que fausser la composition de l'épargne des ménages au détriment des recettes fiscales de l'État. Par ailleurs, les allègements fiscaux dont sont assortis les dispositifs d'épargne retraite privilégient certains intermédiaires, ce qu'il conviendrait aussi d'éviter.

La possession d'un logement fait également souvent l'objet de faveurs fiscales. Selon le principe de neutralité, le revenu locatif associé à la propriété immobilière devrait être intégré à l'assiette de l'impôt, tandis que les plus-values seraient imposables et les intérêts d'emprunts déductibles. Cependant, dans la plupart des pays, le revenu locatif notionnel n'est pas ou peu intégré à la matière imposable et/ou les plus-values immobilières sont exonérées – même si les impôts fonciers peuvent compenser dans une certaine mesure ce type d'exemption. En outre, les intérêts d'emprunts immobiliers permettent souvent d'échapper aux taux marginaux les plus élevés de l'IRPP, ce qui encourage un recours massif à l'endettement pour les investissements immobiliers. Le traitement privilégié de la propriété immobilière a un caractère asymétrique par rapport à la fiscalité des autres formes de l'épargne personnelle, qui n'est généralement pas favorisée. Les avantages fiscaux accordées aux propriétaires-occupants sont souvent motivés par des objectifs de politique sociale – il s'agit d'aider la classe moyenne à acquérir un logement. Mais, ils risquent de favoriser les détenteurs de revenus les plus élevés, qui sont soumis à des taux d'imposition marginaux supérieurs et ont les moyens d'effectuer cet investissement pour avoir droit à la subvention fiscale.

Quelques solutions seulement existent pour remédier à ces défauts. Certains pays ont limité les déductions au titre des emprunts immobiliers – ou les ont complètement supprimées – tout en retirant de l'assiette de l'impôt le revenu locatif notionnel (s'il existait). Bien que ce type de mesure simplifie la législation fiscale et facilite son respect, il laisse subsister une asymétrie entre la taxation du revenu net du capital immobilier relativement à d'autres formes de revenus patrimoniaux. En fait, cette méthode indirecte réduit seulement l'avantage fiscal de ceux qui empruntent pour financer leur investissement, mais n'abolit pas celui des acheteurs qui paient comptant. Une autre solution – plus neutre mais aussi plus complexe – est de calculer une valeur locative et de l'imposer à un taux forfaitaire unique, au même titre que d'éventuelles plus-values (après déduction des intérêts d'emprunts) et les autres revenus du patrimoine personnel ; ce serait semblable à l'imposition duale du revenu pratiquée par les pays nordiques. Toutefois, l'expérience de ces pays montre que les coûts de transition – sous forme d'une chute brutale des prix de l'immobilier et de problèmes de solvabilité – risquent d'être élevés. Quel que soit le changement de régime fiscal décidé

pour les propriétaires occupant leur logement, son entrée en vigueur devra donc être progressive.

Comme la taxation des revenus de l'épargne s'effectue généralement au lieu de la résidence, elle ne doit pas influencer les flux internationaux d'épargne si les pays de la source et de la résidence échangent des renseignements. Mais, en l'absence de ces échanges, une différence de taux d'imposition entre le pays de la source (retenue) et le pays de la résidence (IRPP) peut inciter à une fraude fiscale à l'égard du pays d'origine, portant sur des revenus de placement générés à l'étranger (s'il est possible de les dissimuler à l'administration fiscale du pays d'origine). De même, les investisseurs peuvent chercher à acquérir des titres qui fassent l'objet d'une retenue à la source faible ou nulle, afin de minimiser l'impôt total dû.

La forte imposition des revenus salariaux introduit un large coin fiscal entre la rémunération réelle du travail, telle que les employeurs la perçoivent, et le revenu net effectivement encaissé par le salarié. Dans la mesure où les relations collectives du travail, les contraintes réglementaires ou les dispositifs de transferts empêchent de faire supporter directement ce coin par les salariés, les entreprises sont incitées à employer moins de main-d'œuvre. Elles peuvent choisir de remplacer des travailleurs (généralement peu qualifiés) par d'autres facteurs de production, de réduire leurs activités ou de les délocaliser vers des pays où le coût de la main-d'œuvre est plus bas pour le même niveau de qualification. Là où on fait porter la charge des impôts et des cotisations sociales sur les salaires, c'est au risque de décourager la recherche d'emploi ou un effort de travail supplémentaire. Si la discipline fiscale est faible, entreprises et salariés peuvent aussi glisser vers l'économie « informelle ».

Les exemples cités démontrent que l'absence de neutralité de l'impôt sur le revenu entraîne des distorsions. Néanmoins, il peut être souhaitable de se servir de la fiscalité pour améliorer le bien-être en corrigeant les défauts du marché. L'emploi de l'impôt et/ou d'exonérations peut être favorable à l'efficacité économique, s'il contribue à internaliser les externalités positives ou négatives qui sont susceptibles d'apparaître dans une économie de marché. L'exemple le plus communément cité est celui des taxes liées à l'environnement, que l'on peut appliquer pour inciter à réduire des activités ayant des conséquences préjudiciables au cadre de vie. De même, on dit souvent que la rentabilité sociale de certains travaux de recherche-développement dépasse les bénéfices obtenus par les investisseurs privés. Ces externalités positives justifient éventuellement des encouragements fiscaux en faveur de la R&D.

3. Maintenir l'équité

Dans tous les pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu est progressif. C'est le signe que la redistribution des revenus par la fiscalité constitue un objectif de la politique économique. Dans la plupart de ces pays, les effets sur la répartition des changements proposés sont l'un des principaux enjeux du débat politique sur les réformes fiscales.

L'analyse empirique du chapitre 1 montrait qu'au cours des dernières décennies la répartition des revenus était devenue un peu moins égale dans de nombreux pays de l'OCDE. Les situations nationales restent très variables, tant en ce qui concerne le degré de l'inégalité que l'amplitude et les raisons de son évolution. Mais, de manière générale, l'augmentation de l'inégalité semble due à une accentuation des écarts entre revenus bruts que la fiscalité et les prestations sociales ne peuvent intégralement corriger. Comme les cotisations sociales sont généralement prélevées à taux forfaitaire, la conjonction d'un moindre recours à l'impôt sur le revenu et d'un rôle accru des cotisations de sécurité sociale est l'une des causes du caractère moins redistributif des prélèvements obligatoires. Il n'en reste pas moins que le niveau de pauvreté absolue a diminué au cours de la même période.

L'étude des effets de la fiscalité sur la répartition des revenus se réfère à deux aspects essentiels de l'équité: l'horizontal et le vertical. En matière fiscale, *l'équité horizontale* exige de taxer de façon identique des contribuables dont la situation est la même, puisqu'ils ont une égale capacité à supporter la charge de l'impôt. Elle implique aussi qu'à un niveau donné de revenu total le prélèvement soit le même, indépendamment de la composition de ce revenu (salaires et pensions, avantages annexes au salaire ou toute forme de revenu du capital, y compris les revenus notionnels des propriétaires occupant leur logement et les plus-values virtuelles, etc.). Toutefois, le concept d'« égalité de situation » peut s'avérer ambigu. Ainsi, dans certains systèmes fiscaux, le nombre d'enfants ou le statut marital est considéré comme une spécificité à prendre en compte, alors que ce n'est pas le cas ailleurs. De plus, il est possible d'interpréter la notion d'« égalité de situation » non seulement au regard du revenu, mais aussi du bien-être du contribuable. Sa signification peut aussi changer avec le temps. En vertu de l'objectif *d'équité verticale*, les contribuables plus favorisés doivent contribuer proportionnellement plus. L'équité verticale suppose donc que la hiérarchie des revenus après impôt soit plus resserrée qu'avant ou que le taux moyen d'imposition augmente avec le revenu. Cela peut être réalisé en instituant un abattement à la base et/ou un barème progressif (les taux marginaux augmentant avec les revenus).¹

L'équité du système fiscal peut s'apprécier sur la base du revenu annuel du contribuable ou sur celle du revenu de la vie entière. Si l'on impose le revenu annuel, les contribuables dont les gains varient dans le temps risquent de devoir payer davantage que ceux dont le flux de ressources est plus constant. Cette méthode contrevient donc à l'équité horizontale du système fiscal, ce qui plaide en faveur d'une taxation sur le revenu acquis pendant la durée de la vie. L'équité horizontale exigerait d'imposer de la même façon les contribuables ayant le même revenu après impôt, calculé en valeur actuelle, indépendamment de la structure de leur consommation au cours du cycle de vie. Pour que la législation fiscale ne pénalise pas les personnes qui diffèrent leur consommation, il faut que le produit de leur épargne soit exonéré. Dans une perspective de cycle de vie, l'équité horizontale exige donc que le rendement « normal » du capital (le taux d'intérêt) échappe à l'impôt, sauf en cas d'héritage. L'imposition d'un rendement du capital supérieur à la normale ne va pas à l'encontre du concept d'équité.

L'évaluation des systèmes d'impôt sur le revenu des pays de l'OCDE à partir de ces notions simples d'équité est manifestement intéressante, mais elle ne va pas de soi. Ainsi, on peut soutenir que les comportements d'arbitrage fiscal (le fait que les ménages et les entreprises modifient leurs décisions d'épargne, d'investissement, de travail et d'achat pour payer le moins d'impôt possible) violent le principe d'équité horizontale ; et cela parce qu'il en résulte des différences dans le montant de l'impôt acquitté, qui ne sont pas dues à la capacité de paiement des contribuables (OCDE (2001)), mais seulement à des comportements différents d'optimisation fiscale des divers agents. Néanmoins, selon Hagemann, Jones et Montador (1987), la possibilité d'arbitrer n'enfreint pas l'équité horizontale si elle est offerte à tous les contribuables. Dans cette optique, il n'y a inéquité horizontale que si la possibilité de choisir des instruments d'épargne fiscalement favorisés est limitée « ex ante » ; par exemple dans l'hypothèse où une partie des entreprises et des ménages est moins au courant que d'autres des moyens légaux d'évasion fiscale ou à moins de ressources financières pour rémunérer les conseils juridiques et financiers en la matière. Auerbach et Slemrod (1997) font aussi remarquer que l'inégalité de la charge fiscale n'entraîne pas nécessairement une inéquité horizontale, dans la mesure où elle peut être compensée par des différentiels de prix. Une fois que les préférences fiscales se reflètent dans les prix – les différentiels de prix sont souvent qualifiés de « taxes implicites » -- les supprimer risquerait de créer un autre facteur d'inéquité.

L'analyse des incidences (à long terme) de la fiscalité sur la répartition des revenus butte sur une complication supplémentaire: l'éventualité que les contribuables réagissent différemment à une modification des taux

d'imposition et des incitations fiscales. Si l'on décide, par exemple, de diminuer les taux marginaux, certains décideront probablement de travailler et d'épargner davantage, alors que d'autres ne changeront pratiquement pas de comportement. Dès lors, le revenu de la première catégorie augmentera relativement à celui de la deuxième – d'où un nouveau risque d'aggravation de l'inégalité des revenus avant impôt. L'impact de la fiscalité (et des prestations sociales) sur la hiérarchie des revenus dépend aussi de la perspective dans laquelle on se place: cycle de vie ou optique à court terme (annuelle). L'un des effets importants de la progressivité et de nombreux types de prestations (comme les allocations familiales et les pensions de retraite) est de redistribuer les revenus entre différentes tranches d'âge, de sorte que des familles peuvent être bénéficiaires nettes à certaines périodes du cycle de vie et contributrices nettes à d'autres. La redistribution entre ménages au cours du cycle de vie est donc beaucoup moins marquée que les incidences de la fiscalité et des prestations sur la hiérarchie des revenus pendant une année donnée.

Par ailleurs, il n'est pas facile d'appréhender l'intégralité des répercussions de la fiscalité sur la répartition des revenus. La plupart des pays de l'OCDE donnent une grande place à des impôts qui ne sont généralement pas progressifs ; certains d'entre eux peuvent même se révéler régressifs. Les autorités prévoient aussi des exemptions, abattements et crédits d'impôt qui ne dépendent pas forcément du niveau de revenu. En outre, il est fréquent que les cotisations de sécurité sociale représentent une proportion forfaitaire du salaire brut et soient plafonnées. Les taxes sur la consommation sont également forfaitaires, bien que de nombreux pays aient instauré des taux de TVA réduits pour certains produits (généralement l'alimentation de base), afin d'alléger le poids relatif de l'impôt pour les familles défavorisées. Un examen global des incidences de la fiscalité sur la répartition des revenus exige donc d'étudier les conséquences de tous les prélèvements obligatoires – y compris les cotisations sociales et les taxes à la consommation – ainsi que de l'ensemble des exemptions, abattements et crédits d'impôt.

Enfin, on se gardera d'oublier que la fiscalité n'est que l'un des nombreux facteurs qui influent sur la hiérarchie des revenus. Le principal est celui que l'on peut qualifier en termes généraux de « forces du marché » ; il s'agit, par exemple, de la manière dont est déterminée la répartition des revenus avant impôt. En outre, les politiques publiques, matérialisées par les systèmes de prestations sociales et de retraite ainsi que par l'importance et le prix des services publics, ont aussi une incidence sur la hiérarchie « réelle » des revenus disponibles nets.

4. Améliorer la discipline en simplifiant la fiscalité

La nécessité d'une simplification notable des systèmes fiscaux actuels est un autre aspect important du débat politique sur la réforme de l'impôt sur le revenu dans de nombreux pays de l'OCDE. On prend de plus en plus conscience des effets préjudiciables de la complexité. Exemptions, abattements et crédits d'impôt sont des facteurs de complication qui obligent les États à relever les taux d'imposition ; il en résulte de nouvelles demandes d'exonérations et autres faveurs fiscales, la complexité s'auto-entretenant (Bradford (1986, 1999)).

Prélever un certain montant de recettes fiscales entraîne des frais, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale. De manière générale, ces frais sont d'autant plus lourds que le système est complexe. Les contribuables doivent consacrer davantage de ressources pour comprendre comment déclarer leurs revenus et minimiser leurs impôts dans le cadre de la législation, en recourant éventuellement à des comptables ou à des experts en droit fiscal. L'administration est forcée de dégager des moyens supplémentaires pour appliquer des règles fiscales compliquées et s'assurer que les contribuables comprennent leurs obligations.

La complexité compromet inévitablement la discipline fiscale, dans la mesure où une certaine proportion des contribuables n'appréhende pas complètement les règles et commet des erreurs, tandis que d'autres ignorent simplement ce que l'on attend d'eux. De plus, la complication du système fiscal multiplie généralement les occasions d'évasion ou de fraude – ce qui risque d'encourager les contribuables à redoubler d'efforts pour payer moins d'impôts et oblige l'administration à dégager des moyens supplémentaires pour prévenir et détecter la fraude fiscale. Les autorités pourraient simplifier le système en réduisant le nombre d'exonérations et d'abattements, ce qui élargirait l'assiette de l'impôt ; les contribuables commettraient peut-être alors moins d'erreurs de déclarations et auraient aussi moins de possibilités de pratiquer la fraude et l'évasion. La simplification entraîne donc une meilleure discipline fiscale.

Tout en rendant le système moins complexe, les États pourraient réduire les taux d'imposition afin que les contribuables respectent mieux leurs obligations. D'autres mesures limitant les possibilités de fraude fiscale, par exemple un recours accru aux prélèvements à la source, aurait également un effet favorable à la discipline. Les autorités pourraient également renforcer cette dernière en majorant les pénalités, en augmentant la probabilité des contrôles, la perception de celle-ci et en améliorant leur efficacité. D'autres facteurs expliquent le degré de discipline fiscale spontanée: la mesure dans laquelle les contribuables se satisfont de l'usage des impôts (transfert direct

d'argent public ou mise à disposition de biens publics), l'idée qu'ils se font de l'équité du système, de la discipline des autres contribuables et du montant acquitté par ces derniers.

L'un des principaux arguments en faveur des systèmes d'impôt forfaitaire est qu'ils réduisent les coûts de mise en conformité à la charge du contribuable et facilitent l'administration de l'impôt. On a sans doute raison de dire que la définition de la matière imposable est – plus que le barème des taux d'imposition – la principale source de complication en matière fiscale (par exemple, le point de savoir si le revenu considéré est ou non imposable ainsi que l'utilisation de taux spécifiques, d'abattements et de crédits d'impôt); mais le débat montre que l'on doit arbitrer entre la simplicité et l'utilisation de la fiscalité à d'autres fins que l'obtention de recettes. Ainsi, prévoir un régime fiscal particulier pour certaines catégories de revenus suppose que la législation définisse précisément chacun d'entre eux et que ces distinctions puissent être effectivement appliquées. Pour chaque déduction et crédit d'impôt, on doit préciser ce qui y donne, ou non, droit. Quand on utilise la fiscalité dans un but social, le contribuable doit normalement remplir certaines conditions d'éligibilité (relatives par exemple à la totalité des revenus ou du patrimoine du ménage). En d'autres termes, il est pratiquement impossible d'avoir un système fiscal simple sans réduction significative du nombre d'incitations particulières; d'où la nécessité d'arbitrer entre la simplicité et l'utilisation de l'impôt pour réaliser des objectifs de politique spécifiques.

Certains pays ont tenté de simplifier leur fiscalité, mais la plupart peuvent faire plus. En cette matière, la simplicité se caractérise par des taux modérés d'imposition appliqués à une très large assiette; elle a en général pour effet de réduire les distorsions économiques, les incertitudes des contribuables, la fraude fiscale ainsi que les coûts d'administration et de contrôle. En dépit d'un large accord sur les vertus de la simplicité, les systèmes fiscaux de nombreux pays de l'OCDE demeurent relativement complexes.

5. Les choix de politique fiscale

Sachant que la conception d'un système d'impôt sur le revenu pose un grand nombre de problèmes, la politique fiscale opère en pratique un ensemble de choix complexes entre divers objectifs. La réforme fiscale suscite souvent des controverses politiques en raison des profondes divergences de vue qui peuvent exister à ce propos. Les choix à faire peuvent être divisés en quatre grandes catégories (certains se rattachant éventuellement à plusieurs): le montant nécessaire des recettes, l'équilibre

entre l'équité et l'efficacité, la complexité du système fiscal et la réaction aux pressions externes qui menacent l'impôt sur le revenu.

Le besoin de recettes

Les États doivent déterminer le produit de l'impôt sur le revenu, non seulement en valeur absolue, mais aussi relativement aux autres prélèvements fiscaux et aux cotisations de sécurité sociale. Comme on l'a expliqué auparavant, leur choix est influencé par la tendance à une augmentation des dépenses, due au vieillissement de la population et au recul de l'emploi dans les pays de l'OCDE, et aussi par les demandes d'allègement de l'imposition personnelle.

Comme les rentrées fiscales sont amputées par les exonérations, abattements, crédits d'impôt et par la pratique de l'arbitrage fiscal, définir une assiette fiscale large – qui minimise les possibilités d'arbitrage – a un impact positif direct sur les recettes. Il faut exercer une surveillance stricte sur les contribuables pour qu'ils ne détournent pas les règles fiscales à leur profit. Le coût de cette surveillance augmentant en fonction du nombre de faveurs fiscales de toute nature et des occasions d'arbitrage, le choix d'une matière imposable étendue accroît aussi indirectement le rendement de l'impôt. Les gouvernements doivent donc trancher entre l'obtention de recettes et l'utilisation de la fiscalité pour stimuler certaines formes d'activité ou accorder des avantages sociaux, en décidant des exonérations et en donnant des possibilités d'arbitrage.

L'équilibre entre équité et efficacité

Il incombe aux États d'arbitrer entre l'efficacité et l'emploi du système fiscal pour stimuler certaines formes d'activité ou accorder des avantages sociaux. En effet, pour un besoin de recettes donné, les taux d'imposition généraux devront être plus élevés s'il existe de nombreux abattements et crédits d'impôt que si la matière imposable est large. Dès lors, le fait d'octroyer davantage d'encouragements spécifiques, ce qui complique le système, risque aussi d'affaiblir les incitations globales à l'offre de main-d'œuvre et à l'épargne personnelle. En outre, les déductions, exonérations et dispositions spéciales, qui abondent dans les pays de l'OCDE, sont souvent contraires au principe d'équité horizontale, tout en n'étant guère efficaces. Les supprimer ou les remplacer par des mesures mieux à même d'atteindre leurs objectifs réduirait (souvent) les coûts administratifs et de contrôle, générerait un surcroît de recettes et améliorerait l'efficacité économique.

Les gouvernants doivent opter entre l'emploi de l'impôt à des fins de redistribution (équité verticale) et la minimisation des effets négatifs des

distorsions d'origine fiscale (efficacité). Comme les retombées défavorables de la fiscalité augmentent parallèlement au taux de prélèvement, l'usage de la progressivité pour promouvoir la redistribution des revenus va de pair avec une érosion des incitations et une aggravation des distorsions. Certaines formes de déductions et de crédits d'impôt favorisent les ménages à bas revenus, par exemple le crédit d'impôt accordé au titre des salaires modestes. Cependant, les contribuables disposant de revenus élevés peuvent souvent bénéficier d'autres allègements, en cotisant pour la retraite ou en acquérant des logements et d'autres actifs fiscalement privilégiés. En outre, les salariés les mieux payés deviennent peut-être plus enclins à la mobilité vers d'autres pays où les tranches supérieures de revenus sont moins imposées. Dans ce contexte, conserver une forte progressivité nuit à l'efficacité économique sans grand avantage pour l'équité. Diminuer les taux marginaux, tout en élargissant l'assiette au moyen d'une limitation des déductions, devient alors un objectif valable de politique économique, surtout dans les pays où la hiérarchie des revenus avant impôt est resserrée. En fait, taxer au même taux toutes les formes d'épargne, et donc limiter les privilèges fiscaux des placements (par exemple la déductibilité des intérêts d'emprunts immobiliers au niveau du taux marginal de l'IRPP), améliore l'efficacité ; cela renforce aussi l'équité verticale (le régime de faveur compromettant la progressivité réelle du système fiscal) et horizontale (les contribuables en situation économique identique réglant le même montant d'impôts).

Il arrive que des raisons d'efficacité économique justifient un taux d'imposition inférieur pour certaines catégories de revenus (d'où un manquement éventuel à l'équité horizontale) ; on peut citer, par exemple, la mobilité internationale accrue de certaines matières imposables, les externalités positives ou négatives de diverses activités ou la volonté de décourager des opérations d'arbitrage qui risqueraient d'avoir, sans cela, des conséquences sociales indésirables. Il y a sans doute lieu de considérer qu'imposer les revenus de l'épargne à un faible taux forfaitaire est contraire à l'équité horizontale au sens « statique ». Mais on pourrait tout aussi bien y voir un encouragement à l'équité horizontale au sens « dynamique », car cela atténue l'inégalité de traitement de comportements d'épargne et de consommation différents au cours du cycle de vie.

Osberg (1995) conteste l'existence d'un arbitrage entre l'équité et l'efficacité. Selon la nouvelle théorie de la croissance endogène, limiter l'inégalité a des répercussions positives à long terme sur la croissance économique. Bien qu'un excès de progressivité risque de créer des distorsions préjudiciables, une certaine dose est peut-être souhaitable si la redistribution des rentrées supplémentaires d'IRPP permet de donner à tous les contribuables des possibilités comparables de participer à l'économie.

Puisqu'une hausse du taux de participation est favorable à la croissance économique à long terme, une politique fiscale équitable devient aussi un facteur d'efficacité.

La complexité du système fiscal

Si l'unique objectif du système fiscal était de faire rentrer un certain montant de recettes avec des coûts d'administration et de contrôle aussi faibles que possibles, on recommanderait bien évidemment aux gouvernants de taxer tous les revenus au même taux et de n'autoriser à déduire que les coûts d'obtention de ces revenus. Pourtant, cette règle de politique est plus compliquée qu'elle en a l'air. Sans doute est-il relativement aisé de définir la matière imposable si l'on ne retient que les revenus encaissés ; néanmoins, il est beaucoup moins évident de la calculer sur une base cohérente de droits à valoir, souvent qualifiée de définition du revenu selon Chanz-Haig Simons.² Cette conception *exhaustive* englobe non seulement le revenu perçu, mais aussi une évaluation – par référence au marché – des avantages annexes à la rémunération, du revenu locatif estimé des propriétaires occupant leur logement et des plus-values virtuelles. Elle inclut aussi les versements effectués par un salarié sur un plan de retraite. Même l'augmentation des droits à pension de retraite au fil du temps est considérée comme un revenu imposable, sachant que la pension que percevra finalement l'ayant droit ne le sera pas. La raison pour laquelle on intègre dans le revenu imposable ces ressources supplémentaires des ménages est la suivante: si seuls les revenus encaissés étaient soumis à l'impôt, les contribuables seraient incités à réduire leur charge fiscale en se faisant rémunérer au moyen d'avantages non imposables ou à imposition différée. En revanche, définir le revenu sur la base des droits constatés évite les comportements d'arbitrage fiscal et les pertes d'efficacité qu'ils engendrent. Mais cette neutralité est subordonnée à des coûts administratifs élevés, puisqu'elle implique par exemple que tous les actifs soient évalués annuellement.³

Les autorités doivent choisir entre minimiser les coûts d'administration et de contrôle ou se servir de la fiscalité pour avantager certains groupes par le biais d'incitations spécifiques. Par ailleurs, une redistribution générale, au moyen d'un barème progressif, comprenant un nombre raisonnablement limité de tranches, n'est guère plus compliquée à administrer qu'un taux unique⁴; en effet, la principale source de complexité du système d'imposition des revenus est la détermination de l'assiette.

Les pressions externes

En définitive, un arbitrage doit être effectué entre l'efficacité et l'adaptation de la fiscalité aux pressions extérieures par réduction des taux appliqués aux matières imposables les plus mobiles. Si cette dernière est financée au moyen d'une majoration des taux frappant d'autres éléments de l'assiette, il risque d'en résulter une aggravation des distorsions fiscales internes. Cibler les incitations fiscales en fonction d'une certaine perception de la mobilité de l'assiette, par exemple en accordant un régime de faveur à des secteurs internationalement mobiles, encouragera ceux qui le sont moins à investir à l'étranger pour être considérés comme tels et avoir droit à des avantages similaires. De tels investissements sont socialement improductifs si les incitations fiscales constituent leur principale motivation, d'où une perte supplémentaire d'efficacité. Adapter la fiscalité aux pressions extérieures en diminuant les taux d'imposition des matières imposables les plus mobiles implique aussi un arbitrage sur le plan de l'équité, puisque les contribuables tirant leurs revenus d'une base d'imposition plus stable ne bénéficient pas des réductions d'impôts. Toutefois, la perte de recettes serait encore plus importante en l'absence d'un allègement en faveur des éléments les plus mobiles, lesquels réagiraient en se délocalisant.

Notes

1. On peut théoriquement soutenir que l'équité horizontale impliquerait une égalité de taxation de tous les contribuables ayant des possibilités égales (revenu potentiel) – l'équité verticale supposerait une taxation plus élevée de ceux ayant de meilleures possibilités – que ce potentiel se concrétise ou non sous forme de revenu imposable. Il est évident que la mise en pratique d'un tel système serait quasi impossible.
2. Selon cette définition, le revenu personnel est égal à la somme de la valeur de marché de la consommation et d'éventuelles variations du patrimoine net calculé sur la base des droits constitués.
3. Compte tenu de ces coûts élevés, beaucoup de pays de l'OCDE utilisent le concept de revenu réalisé, ce qui dispense d'évaluer tous les actifs annuellement. Ils évitent la difficulté de taxer l'épargne retraite sur la base des droits constitués en exonérant les cotisations et les produits. En revanche, la pension de retraite finalement perçue est imposée à l'IRPP.

4. Mais il serait plus facile de calculer le montant approprié de l'impôt devant être retenu à la source si toutes les catégories de revenus étaient imposées à un taux unique.

Chapitre 3

Réflexions sur la conception de l'impôt sur le revenu

Quand ils procèdent aux arbitrages que nous venons d'évoquer, les gouvernants doivent décider d'un ensemble de modalités précises:

- Les concepts fondamentaux relatifs à l'imposition des revenus personnels.
 - La matière imposable.
 - Le choix entre l'impôt unifié, l'impôt dual ou semi-dual et l'impôt forfaitaire.
 - Le choix entre la taxation des revenus et celle de la consommation/dépense.
- L'unité fiscale de référence.
 - L'individu ou la famille.
- Le barème des taux d'imposition
 - Taux forfaitaire (avec ou sans abattement à la base) ou barème progressif.
 - Le niveau et, en cas de progressivité, le nombre des taux.
 - L'importance des autres prélèvements sur les revenus (tels que les cotisations de sécurité sociale et autres taxes sur les salaires).
- Le recours aux dépenses fiscales.

- L'importance relative des déductions et des crédits d'impôt ainsi que le caractère récupérable ou non de ces derniers.
- L'emploi des crédits d'impôt/déductions à des fins sociales.
- L'emploi des crédits d'impôt/déductions pour inciter certaines catégories à travailler plus.
- L'emploi des dépenses fiscales pour stimuler (certaines formes de) l'épargne.
- L'emploi des dépenses fiscales pour compenser certaines charges (privées) ou pour orienter certains comportements, ces charges/comportements n'ayant pas de rapport avec la formation du revenu en tant que telle.
- Le degré de déductibilité des coûts liés à la formation du revenu (comme les frais professionnels et les charges d'intérêts).
- L'incidence de l'inflation.
 - Le glissement du barème.
 - L'imposition de la partie nominale des revenus du capital.
- Les effets de la réforme de l'impôt sur le revenu sur l'ensemble du système fiscal et de prestations sociales.
 - L'imposition des revenus du capital au stade des personnes physiques ou des sociétés.
 - L'imposition des travailleurs indépendants relativement à celle des sociétés.
 - L'incidence globale de l'IRPP, des autres impôts et des prestations publiques sur les incitations (par exemple la taxation effective de la main-d'œuvre), la répartition des revenus, *etc.*
- Les conséquences sur la discipline fiscale et l'administration de l'impôt.
 - L'allégement des tâches et des frais nécessaires pour se conformer à la loi fiscale.
 - L'allégement des tâches et des coûts de vérification des déclarations pour l'administration fiscale ainsi qu'une meilleure capacité à assurer un traitement « égal » et constant aux contribuables en situation identique.

- La réduction des possibilités de fraude et d'évasion fiscale pour les contribuables et leur détection plus facile par l'administration.
- Le mécanisme de la réforme fiscale.
 - Entrée en vigueur progressive, ou non, d'une partie de la réforme (recours aux règles d'antériorité).
 - Dédommagement, ou non, intégral ou partiel, de ceux que la réforme pénalise (et, si oui, ses modalités).

Ces aspects de la conception de l'impôt sont analysés en détail ci-après.

1. Les concepts fondamentaux

Il appartient d'abord aux États de définir le revenu imposable. Cette partie résume brièvement les éléments qui peuvent figurer dans l'assiette. La composition de cette dernière est étroitement liée à l'existence de différents systèmes d'imposition du revenu, par exemple l'impôt unifié, l'impôt dual, l'impôt semi-dual et l'impôt forfaitaire. Ce point sera évoqué au chapitre 4.

Le revenu « brut » peut comprendre les éléments suivants: salaires et gratifications, bénéfices (des entrepreneurs individuels), revenus du capital (dividendes, plus-values, intérêts), loyers, droits d'exploitation, avantages annexes aux salaires, revenu locatif notionnel des propriétaires occupant leur logement et d'autres biens de consommation durables, transferts (pensions d'invalidité, indemnités de chômage, de maladie *etc.*), pensions de retraite, rentes viagères, valeur de liquidation de l'assurance-vie, dons et héritages [voir aussi Bradford (1986, 1999)]. Aucun de ces éléments n'est compris dans la définition du revenu « brut » de tous les pays de l'OCDE. Le fait de retenir tel ou tel d'entre eux dépend aussi des particularités du système d'imposition personnelle en vigueur dans un pays donné (*cf.* chapitre 4).

Pour déterminer le revenu imposable, il faut encore soustraire du revenu « brut » les abattements et exonérations. Outre les abattements à caractère personnel ou familial, il peut s'agir de déductions uniformes, qui dépendent éventuellement de la situation propre au contribuable, et/ou de déductions spécifiques. Les contribuables ont éventuellement le droit d'opter pour le régime qui leur est le plus favorable. Les déductions spécifiques peuvent inclure les frais professionnels (déplacements, cotisations syndicales, outils de travail, matériel, *etc.*), les dons aux organisations caritatives et certaines autres libéralités, les dépenses d'éducation, les versement pour la retraite et l'assurance-vie, les intérêts sur prêts personnels ou immobiliers, les frais médicaux, les impôts réglés à d'autres États, les cotisations de sécurité

sociale, les pertes en cas d'accident ou de vol [voir aussi Stotsky (1995)]. Les déductions autorisées peuvent être limitées à un certain pourcentage du revenu ou des charges. Il arrive que ces dernières ne soient déductibles qu'au-delà d'un certain seuil ou que seule la fraction dépassant le seuil le soit. Ces allègements, qui font partie des « dépenses fiscales », sont analysés de façon plus précise dans l'une des parties suivantes.

2. L'unité fiscale de référence

Entre autres choix, il faut décider d'utiliser comme *unité fiscale* la famille ou la personne. De nombreux pays de l'OCDE sont passés d'une imposition du foyer fiscal à une imposition individuelle, bien que la République tchèque ait fait le contraire en instituant l'imposition commune en 2005. Dans ce pays, les conjoints peuvent être imposés en tant qu'individus mariés, déclarant séparément, ou en tant que couple marié faisant une déclaration commune. En 2005, dix-sept pays de l'OCDE pratiquaient l'imposition individuelle pure des revenus, tandis que quatre (France, Luxembourg, Portugal et Suisse) pratiquaient l'imposition commune pure. Au Canada, en Espagne, en Islande, en Norvège, en Pologne et en République tchèque, on prend l'individu comme unité fiscale, mais l'imposition commune est également possible (en Islande, seuls les revenus patrimoniaux des couples mariés sont taxés conjointement). En Allemagne et en Irlande, les conjoints sont normalement imposés ensemble, mais ont le droit de l'être séparément. Aux États-unis, les couples mariés peuvent déclarer leurs revenus distinctement ou en commun. Selon OCDE (2006), l'Allemagne, les États-unis, la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Suisse sont les seuls pays où les couples disposant de revenus moyens ont probablement intérêt à être imposés en commun plutôt qu'individuellement.

L'imposition du foyer fiscal a pour but principal d'améliorer l'équité horizontale pour les ménages dont les revenus ont une composition différente. Pour un revenu donné d'un ménage, on juge souvent que la fiscalité est conforme au principe d'équité horizontale si les familles dans lesquelles un seul conjoint travaille règlent le même impôt que celles où les deux conjoints contribuent à l'obtention du même revenu total. L'imposition du foyer fiscal peut influencer la décision des contribuables de se marier pour la raison suivante: comme le taux moyen de prélèvement augmente avec le revenu en cas de progressivité, l'imposition individuelle est fréquemment avantageuse pour les ménages dont les conjoints ont des revenus similaires. Ce que l'on qualifie de « pénalité du mariage » incite donc les contribuables à rester célibataires. Mais le système fiscal peut prévoir des dispositions compensatoires. Certains pays, par exemple,

divisent le revenu du seul conjoint en activité en deux parts, afin d'en imputer une fraction au conjoint inactif. On peut citer l'exemple du « quotient familial » français, qui fractionne le revenu du ménage en deux parts égales et du « quotient conjugal » belge, qui opère une division à 70-30. Si la division du revenu n'est pas autorisée, les couples faisant une déclaration commune sont éventuellement soumis à des barèmes différents. Toutefois, l'imposition du foyer fiscal est souvent favorable quand les conjoints ont des revenus très inégaux ; en effet, la conséquence du mariage est alors que le conjoint le mieux rémunéré passe dans une tranche d'imposition à plus faible taux marginal, ce qui se traduit par une « subvention au mariage ».

Dans le cadre de l'imposition individuelle, il arrive que les pouvoirs publics s'efforcent d'harmoniser la charge fiscale des couples percevant le même revenu total, mais avec une répartition différente des ressources entre les conjoints ; ils recourent pour cela à des abattements et crédits d'impôt spéciaux, transférables entre époux. Plusieurs de ces pays prévoient à l'intention des conjoints dépendants des mesures du même type et/ou des prestations calculées en fonction du revenu familial. En pratique, ces dispositions peuvent avoir certains effets identiques à l'imposition commune. Ainsi, dans la plupart des pays de l'OCDE, le taux d'imposition moyen du deuxième conjoint en activité dépassait en 2002 celui d'un célibataire ayant le même niveau de revenu, en tenant compte à la fois de l'IRPP, des cotisations sociales salariales et des prestations liées aux revenus ; cela résultait de la perte de certains allègements.

Le système du foyer fiscal se heurte à certaines difficultés. D'une part, le choix de l'imposition commune est en général réservé aux couples mariés, à l'exclusion des autres types de structure familiale (comme les cohabitants non mariés) – cette différence étant d'ailleurs difficile à justifier au regard de l'équité horizontale (mais on pourrait l'expliquer par des arguments tenant au respect de la vie privée, puisqu'il n'appartient pas à l'administration fiscale de vérifier si des gens vivent ou non ensemble). D'autre part, l'imposition commune incite moins le deuxième conjoint à participer au marché du travail rémunéré et diminue le nombre d'heures ouvrées. La raison en est que son taux marginal initial d'imposition sera habituellement égal au taux marginal maximum frappant le premier conjoint rémunéré : le deuxième est donc soumis à un taux moyen et à un taux marginal sur son revenu d'activité plus élevés que si les deux conjoints étaient imposés individuellement. OCDE (2006) montre aussi que les effets dissuasifs sur l'offre de travail du deuxième conjoint sont en général plus marqués pour les familles défavorisées que pour celles à hauts revenus, et le sont particulièrement pour les familles bénéficiant également d'aides sociales.

Mais l'imposition individuelle pose aussi problème, puisqu'il faut répartir les revenus non professionnels entre les conjoints. Il est possible de les attribuer, en tout ou en partie, à celui qui gagne le plus. Le risque est alors que ce conjoint soit imposé sur des revenus dont il, ou elle, n'a pas la maîtrise. En revanche, si on laisse les couples choisir librement, les revenus non professionnels seront évidemment imputés à celui ayant le plus bas revenu imposable, ce qui sera préjudiciable aux recettes fiscales.

Dans ces conditions, on peut considérer le choix de l'unité d'imposition comme un arbitrage entre plusieurs considérations: d'abord, rechercher l'équité et éviter les problèmes d'imputation des revenus non professionnels ; ensuite, donner des incitations à travailler au deuxième conjoint et ne pas intervenir dans les décisions relatives au mariage. Cependant, les incidences globales sur l'offre de main-d'œuvre dépendent également d'autres facteurs, tels que les mécanismes de protection sociale et les coûts d'entretien des enfants. Enfin, comme l'illustre l'analyse des conséquences de l'adoption d'un système d'imposition individuelle en France, présentée au chapitre 5, les effets sur la répartition des revenus peuvent être fonction de la réactivité de l'offre de main-d'œuvre.

3. Le barème des taux d'imposition

Après avoir délimité l'assiette et défini l'unité d'imposition, les autorités peuvent déterminer les taux de prélèvement et les tranches du barème. Ce dernier divise le revenu en tranches imposables à des taux différents. En principe, les États ont le choix entre un barème progressif, proportionnel ou même régressif. Le chapitre 4 traite les avantages relatifs de la progressivité et d'un impôt forfaitaire.

La présente partie s'intéresse aux effets redistributifs d'une diminution du nombre de tranches et donc de la gamme des taux de prélèvement, dans un cadre de neutralité des recettes. On se base sur l'hypothèse d'une répartition en dix déciles des revenus avant impôt, le revenu brut étant supposé passer de 10 dans le premier décile à 130 dans le dernier.¹ Bien que l'exemple ne se réfère pas à la situation d'un pays en particulier, le profil de la hiérarchie supposée des revenus avant impôt n'est probablement pas très différent de celui de nombreux pays.

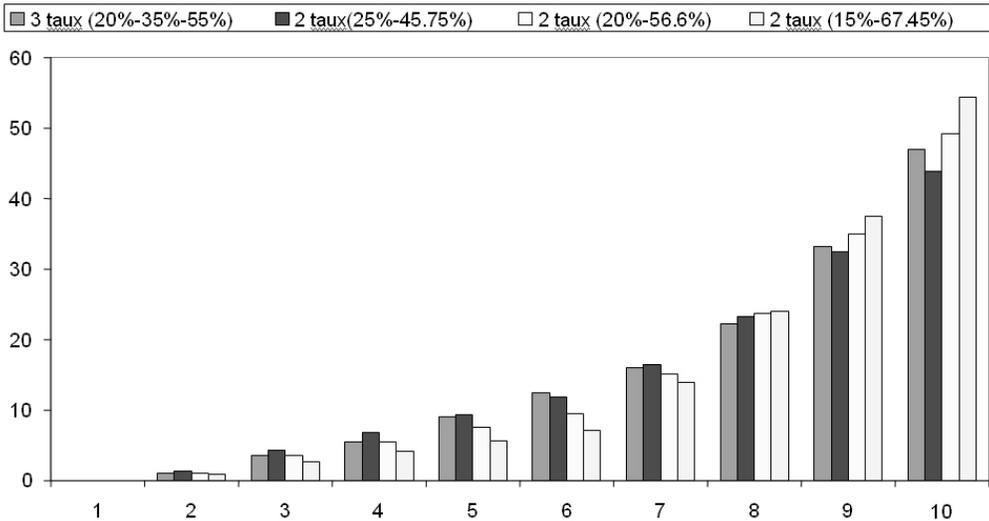
La Figure 3.1 illustre le passage d'un barème à trois tranches (avec un taux de 20 pour cent sur les revenus compris entre 12.5 et 40, 35 pour cent de 40 à 80 et 55 pour cent de 80 à 130) à un barème comprenant deux tranches, et cela dans le cadre de la neutralité des recettes. Le montant de l'abattement à la base reste inchangé à 12.5 ; le premier taux s'applique à la

partie du revenu allant de 12.5 à 60 et le deuxième à la partie comprise entre 60 et 130.

Un relèvement du taux minimum de 20 à 25 pour cent implique, à recettes constantes, de porter le deuxième taux immédiatement supérieur à 45.75 pour cent, ce qui correspond à peu près au taux moyen de la deuxième et de la troisième tranche avant la réforme. Celle-ci se traduit par une hausse d'impôt dans les déciles 2 à 5 et 7 à 8. Il diminue pour les contribuables du 6^{ème} décile, qui bénéficient d'un abaissement du taux maximum (il passe de 35 à 25 pour cent), et pour les contribuables des 9^{ème} et 10^{ème} déciles, lesquels profitent aussi d'une réduction du taux marginal d'imposition.

Si le taux minimum reste à 20 pour cent, il faut porter le taux marginal le plus élevé à 56.6 pour cent. L'impôt dû par les contribuables se situant dans les quatre premiers déciles ne varie pas: leur taux marginal d'imposition demeure à 20 pour cent. Les contribuables des 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} déciles bénéficient de la diminution du taux de 35 pour cent (du fait de l'élargissement de la tranche à laquelle s'applique le taux de 20 pour cent). Les autres contribuables doivent payer plus.

Figure 3.1. Impôt dû avec différents barèmes dans le cadre d'une neutralité des recettes



Enfin, ramener à 15 pour cent le taux d'imposition marginal le plus bas a pour corollaire un taux marginal maximum de 67.45 pour cent. Les contribuables situés dans les déciles 2 à 7 sont gagnants. Les plus avantageés sont ceux du 6^{ème} décile. La baisse de taux est naturellement financée par les contribuables des déciles les plus élevés.

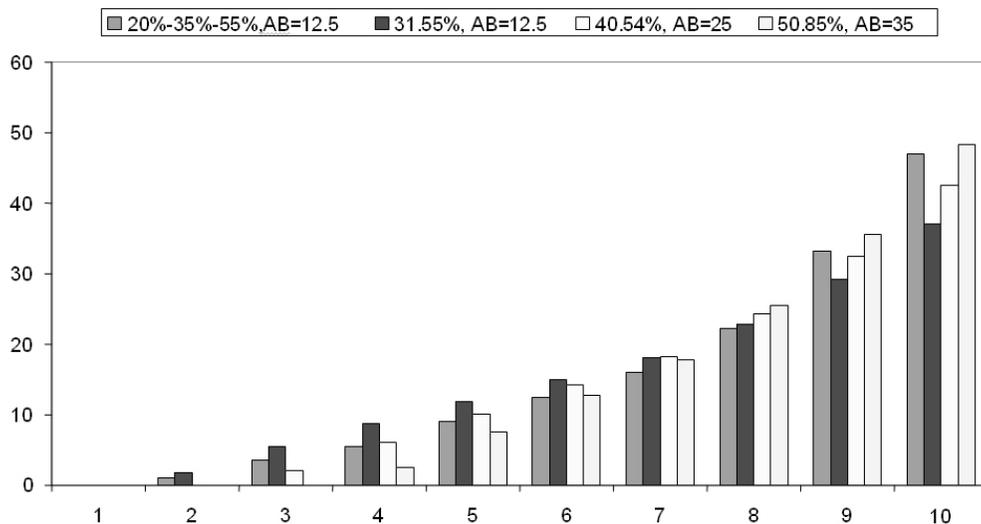
On peut appliquer aussi d'autres barèmes. La Figure 3.1 montre que, si l'on réduit le nombre de tranches de trois à deux, sans modifier l'abattement à la base ou le taux marginal le plus bas, il faut relever à 56.6 pour cent le taux marginal maximum pour les revenus compris entre 60 et 130. Avec cette réforme, les contribuables à revenu moyen voient leur impôt diminuer, alors qu'il augmente pour les revenus supérieurs. Toutefois, resserrer la première tranche (en la limitant, par exemple, aux revenus compris entre 12.5 et 40) n'implique qu'un taux marginal maximum de 41.12 pour cent. Dans ce cas, ce sont les contribuables à revenu moyen qui doivent payer davantage, tandis que les plus favorisés voient leur impôt diminuer.

Il ressort de ces exemples qu'une réduction du nombre de taux d'imposition (de 3 à 2) peut exercer différents effets sur la répartition des revenus. Les gouvernements conservent donc assez de « marges de manœuvre » (sur l'abattement à la base, la largeur des deux tranches du barème et le niveau des deux taux d'imposition) pour pouvoir redistribuer les revenus selon des modalités très diverses, même avec un barème limité à deux taux.

La Figure 3.2 illustre le passage d'un barème à trois taux (20 pour cent sur les revenus compris entre 12.5 et 40, 35 pour cent sur les revenus de 40 à 80 et 55 pour cent de 80 à 130) à un barème forfaitaire, dans le cadre de la neutralité des recettes. En supposant que l'abattement à la base reste inchangé à 12.5, cette réforme exige un taux forfaitaire de 31.55 pour cent. Les contribuables se trouvant dans les déciles 2 à 8 doivent alors payer plus d'impôts. Seuls les plus gros revenus sont fiscalement gagnants, les plus favorisés étant les contribuables du décile 10.

Pour relever l'abattement à la base de 12.5 à 25, il faut porter le taux forfaitaire à 40.54 pour cent. Les contribuables des 2^{ème} et 3^{ème} déciles paient alors moins d'impôts qu'avec le barème à trois taux. Les détenteurs des revenus les plus élevés sont également gagnants. La réforme fiscale doit donc être financée par les contribuables situés dans les déciles 4 à 8 ; l'alourdissement de la charge fiscale, modéré dans le 4^{ème} décile, est le plus marqué dans le 8^{ème}.

Figure 3.2. Impôt dû avec différents barèmes dans le cadre d'une neutralité des recettes



Un relèvement supplémentaire de l'abattement à la base jusqu'au niveau de 35 oblige à fixer le taux forfaitaire à 50.85 pour cent. Dans cette hypothèse, les contribuables des trois premiers déciles sont exonérés d'impôt, tandis que ceux situés dans les déciles 4 et 5 paient moins. Pour tous les autres, y compris les détenteurs des revenus les plus élevés, la charge fiscale s'alourdit. Les contribuables du décile 8 supportent la plus forte augmentation.

Ces exemples démontrent qu'un degré significatif de progressivité est possible en faisant jouer l'abattement à la base, même dans le cadre d'un impôt forfaitaire ; on voit aussi que ce ne sont pas nécessairement les contribuables les plus modestes qui sont le plus pénalisés par un changement du taux forfaitaire. La mise en œuvre d'un système forfaitaire ne signifie pas forcément que les États ne peuvent plus se servir de la fiscalité directe pour redistribuer les revenus.

La diminution des taux de l'IRPP aura probablement une incidence positive sur l'offre de main-d'œuvre et l'épargne, en limitant les distorsions d'origine fiscale. Le point de savoir si le passage de la progressivité à un système forfaitaire rend vraiment la fiscalité plus efficace dépend donc du choix des taux de prélèvement. La plupart des projets d'impôt forfaitaire impliquent une diminution des taux marginaux les plus élevés, partiellement financée par une réduction des abattements et des mesures d'incitation. Pourtant, si l'adoption du système forfaitaire est neutre sur le plan des recettes, elle peut comporter une majoration des taux d'imposition sur les

bas et moyens revenus, permettant de financer l'abattement à la base et l'abaissement des taux marginaux maximums. En cas de baisse des taux pour certaines catégories et de hausse pour d'autres, la question de savoir si l'effet global sur l'efficacité du système fiscal sera positif est d'ordre empirique.

On pourrait conclure de la théorie économique qu'une diminution du taux marginal d'imposition incitera à travailler plus (effet de substitution). Une majoration du taux marginal aura une incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre. Mais une diminution du taux moyen améliorera le pouvoir d'achat des contribuables, en raison de la progression de leur revenu après impôt, ce qui les encouragera à moins travailler (effet de revenu). Un relèvement du taux moyen de prélèvement sera donc favorable à l'offre de main-d'œuvre. En pratique, les réformes fiscales modifient à la fois les taux d'imposition effectifs marginaux et moyens, souvent à différents niveaux de la hiérarchie des revenus. Dès lors, les répercussions globales sur l'offre de main-d'œuvre dépendent de l'importance de ces deux phénomènes ainsi que de la sensibilité des différentes catégories de contribuables aux effets de substitution et de revenu. Selon la plupart des études empiriques de l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre, il est vraisemblable que les conséquences effectives de la fiscalité soient fonction du niveau de revenu et de la situation familiale. L'offre de travail des personnes à bas revenu et des femmes mariées réagirait un peu plus aux variations des taux d'imposition que celle des détenteurs de revenus élevés, des femmes célibataires et des hommes en général.

4. L'utilisation des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont les dispositions du code des impôts que les autorités peuvent employer, pour encourager certaines activités ou aider les contribuables dans des circonstances particulières. Elles sont analogues à un transfert d'argent public, parce qu'elles se traduisent par une perte de recettes fiscales. Elles revêtent des formes différentes: l'État peut exonérer certains revenus, permettre des déductions du revenu imposable, accorder des crédits (d'impôt) qui s'imputent sur la charge fiscale ou encore prévoir des taux d'imposition réduits et différer l'impôt. Pour qualifier l'une de ces formes de dépense fiscale, on doit définir ce qu'est la norme ou la référence et en quoi consistent les exceptions à cette norme. En général, la norme fiscale comprend une grille de taux, des règles comptables, la déductibilité des frais incompressibles, des dispositions pour faciliter l'administration de l'impôt et d'autres relatives aux relations fiscales internationales (OCDE (1996)). La définition de la référence fiscale dépend aussi de celle de l'unité d'imposition, du traitement des retraites et des revenus imputés ainsi que du

degré d'intégration jugé nécessaire de l'IRPP et de l'impôt sur les sociétés. Ce qui s'écarte de cette norme est considéré comme une dépense fiscale.

Nous avons déjà évoqué les conséquences d'un large recours aux dépenses fiscales sur la complexité de l'impôt, de même que les effets éventuellement défavorables de celle-ci sur l'efficacité et l'équité. Mais, bien que cette méthode complique le système fiscal, de nombreux pays de l'OCDE continuent à la pratiquer communément pour compléter ou remplacer les dépenses publiques directes. Cela s'explique d'abord par les coûts et les complications qu'entraîne l'administration d'un programme de dépense ; ensuite, le fait que l'administration fiscale gère une subvention publique sous forme d'incitation peut générer des économies d'échelle/de gamme. Cela vaut notamment quand le stimulant fiscal est de caractère général, dans la mesure où l'on peut assez aisément distinguer les activités ou les personnes qui sont fondées à en bénéficier. Il est beaucoup plus difficile de justifier l'emploi de la fiscalité pour accorder des subventions conditionnées par des critères complexes, car l'administration doit alors consacrer des ressources à toutes sortes de problèmes en sus de l'impôt. En d'autres termes, il y a lieu d'utiliser la fiscalité quand l'objectif est d'accorder une incitation générale à une activité clairement définie, sans que les bénéficiaires doivent se soumettre à une (lourde) procédure de vérification. Il existe une autre raison d'ordre plus économique: une fois adoptées, les incitations fiscales tendent plus à se perpétuer que les programmes de dépenses publiques – ces derniers font en effet l'objet d'un contrôle politique plus rigoureux que les dépenses fiscales dans le cadre du budget annuel. L'argument peut être cité à l'appui des dépenses fiscales ou à leur encontre.

Ces dernières années, nombre de pays de l'OCDE ont remplacé les abattements par des crédits d'impôt. Le principal argument en leur faveur est qu'ils sont de valeur égale pour tous les contribuables (pourvu que ces derniers paient un montant d'impôt suffisant), alors que, compte tenu de la progressivité, la valeur des abattements augmente parallèlement aux revenus.² Parallèlement, la pratique des crédits d'impôt récupérables se répand ; l'administration verse alors directement des fonds à une personne ou une famille, si l'impôt dû avant imputation du crédit est inférieur à celui-ci. Avec ce mécanisme, même les ménages défavorisés bénéficient pleinement du crédit d'impôt, y compris quand leur revenu imposable n'est pas assez élevé. Dans les faits, un crédit d'impôt récupérable équivaut donc à un transfert.

Plusieurs pays de l'OCDE ont institué récemment des crédits d'impôt liés à l'activité, pour « rentabiliser » le travail des personnes les moins qualifiées. Cela permet d'atteindre simultanément des objectifs d'emploi et de répartition. On attend de ces mesures qu'elles fassent progresser le taux

d'activité en majorant les revenus de ceux qui acceptent un travail peu rémunéré. Mais la hausse des transferts aux personnes à ressources limitées dépend de l'exercice d'une occupation professionnelle. En dépit de ses nombreux avantages, cette démarche pose aussi des problèmes. Ainsi, les crédits d'impôt sont généralement supprimés progressivement, en fonction des revenus d'activité, pour ne cibler les incitations que sur les ménages défavorisés ; de ce fait, le taux d'imposition effectif marginal sur l'augmentation de l'offre de travail risque de devenir très élevé, même si le taux moyen frappant les revenus du travail diminue.³

5. L'incidence de l'inflation

L'inflation a plusieurs types de conséquences pour l'impôt sur le revenu. Barèmes et crédits d'impôt étant souvent fixés en termes nominaux, leur valeur diminue parallèlement à l'inflation. Comme cette dernière fait augmenter les revenus des contribuables en monnaie courante, ils passent dans les tranches supérieures du barème. On pourrait éviter l'alourdissement du taux moyen d'imposition qui en résulte en indexant le barème sur l'inflation (Stotsky (1995)). Toutefois, les gouvernements ont fréquemment tendance à ne relever qu'occasionnellement les tranches du barème et les crédits d'impôt en fonction de l'inflation, afin de ménager une plus grande souplesse à la gestion budgétaire.

Il y a également interaction de l'inflation et de la taxation des revenus du capital, car la plupart des pays de l'OCDE imposent le rendement nominal et non le rendement réel. Dans une optique d'équité horizontale – appréciée sur la base du revenu annuel – on peut soutenir la nécessité d'un régime fiscal identique des revenus du travail et du rendement *réel* du capital. Si l'on décide de taxer son rendement nominal, l'équité horizontale exige de le faire à un taux quelque peu inférieur à celui appliqué aux revenus du travail. Toutefois, nous avons bien dit, au chapitre 2, que la taxation des revenus du capital était de toute façon contraire à l'équité horizontale (appréciée cette fois sur la base du revenu d'une vie entière), parce que cela revient à traiter différemment des personnes dont le mode de consommation n'est pas le même au cours de leur cycle de vie.

6. Les effets de la réforme de l'impôt sur le revenu sur l'ensemble du système fiscal et social

Sachant qu'une réforme de l'IRPP a des répercussions sur l'ensemble de la politique fiscale et sociale, on ne peut l'évaluer indépendamment des autres composantes de la fiscalité et des prestations sociales (en particulier

celles qui dépendent du niveau de revenu). Les rapports de l'IRPP avec les autres types d'impôts et les mesures sociales sont évidemment importants ; mais ils dépassent le cadre de cette étude, qui s'en tient donc sur ce sujet aux quelques exemples présentés ci-dessous. Néanmoins, il s'agit d'un point important, dans la mesure où une révision fondamentale de l'impôt sur le revenu ne pourra sans doute donner des résultats tout à fait satisfaisants si elle est envisagée isolément.

Prenons l'exemple du choix entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant, qui peut être influencé par une comparaison entre le régime fiscal des salaires et celui du bénéfice des entreprises individuelles. De même, le choix du statut juridique d'une entreprise (constitution ou non d'une société) se fait au regard du système d'imposition des sociétés et de son degré d'intégration à l'IRPP. Le fait est que l'activité de certaines professions peut s'effectuer dans le cadre d'une société plutôt que dans celui du salariat – l'option entre ces deux solutions étant éventuellement guidée par une comparaison du régime d'imposition des salaires et de la taxation des bénéfices distribués par une société. Ces possibilités d'arbitrage ont des effets sur la répartition des revenus, le montant des rentrées d'impôts ainsi que sur la complexité du système fiscal et ses effets de distorsion. Il y a aussi le problème de la taxation des revenus du capital au niveau des personnes physiques ou des sociétés, avec, par exemple, la double imposition des dividendes et l'allègement de la charge fiscale correspondante, si sociétés et investisseurs sont considérés comme des entités distinctes. Diverses occasions d'arbitrage peuvent se présenter quand le régime fiscal des revenus du capital n'est pas le même pour les sociétés et les personnes physiques ; et cela davantage encore si les taux d'imposition varient selon les types de revenus du capital. On peut citer le cas où les intérêts sont imposés (et déduits) à un taux plus élevé pour une personne physique que pour une société, car cela peut inciter à financer des investissements au moyen d'emprunts effectués par un actionnaire plutôt que par la société.

La plupart des pays de l'OCDE assujettissent les revenus du travail à la fois à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale. Ces dernières sont généralement prélevées à taux forfaitaire sur les revenus bruts, et souvent plafonnées ; cela influe sur l'incidence des prélèvements obligatoires à l'égard de la répartition des revenus et peut-être aussi sur les incitations à travailler, sauf si les cotisations s'inscrivent dans le cadre d'un système de retraite équitable en termes actuariels.⁴ On est aussi en présence d'une interaction de la taxation des revenus du travail et des prestations sociales, puisque la conjonction de l'impôt et des prestations liées aux revenus risque d'aboutir à une très lourde imposition effective du revenu du travail pour les catégories défavorisées. L'augmentation du revenu

disponible due à l'acquisition d'un emploi ou à un surcroît de travail risque d'être faible pour les ménages modestes, en raison de la réduction des prestations liées aux ressources quand le salaire augmente ; le fait que, dans la plupart des pays, les revenus du travail soient plus imposés que les revenus indirects est aussi en partie responsable de ce phénomène. Comme on l'a indiqué ci-dessus, de nombreux pays ont cherché à atténuer ces effets préjudiciables à l'emploi en remplaçant ou en complétant les prestations sociales par des crédits d'impôt liés à une activité professionnelle et ciblés sur les ménages défavorisés.

De nombreux pays de l'OCDE tirent une grande partie des recettes fiscales des taxes sur la consommation, la TVA en particulier. Bien qu'elles soient prélevées au moment où le revenu est dépensé et non lorsqu'il est gagné, ces taxes ont manifestement une incidence sur le revenu disponible auquel donne droit un travail donné et peuvent à ce titre modifier les incitations au travail. Il est également possible qu'elles influent sur l'effet distributif global du système fiscal.⁵ La TVA, comme la plupart des droits d'accise, est normalement prélevée à taux forfaitaire, ce qui risque de la rendre de facto régressive si les ménages défavorisés consacrent une proportion supérieure de leurs revenus à l'achat des biens et services taxés. Cependant, beaucoup de pays appliquent un taux de TVA minoré à l'alimentation de base et à certains autres biens et services pour alléger la charge fiscale des ménages modestes ; en effet, ces derniers affectent normalement une plus grande part de leurs ressources à l'alimentation de base que les ménages aisés.

7. La discipline fiscale et l'administration de l'impôt

Il faut aussi examiner les effets de la réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu vis-à-vis de *la discipline fiscale et de l'administration de l'impôt*. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les contribuables se plaignent de la complexité du système et la simplification figure au premier plan des projets politiques de réforme fiscale, comme on l'a déjà dit au chapitre 2. Toutefois, la simplicité de l'impôt ne va pas de soi dans un contexte économique lui-même caractérisé par la complexité. Celle-ci s'est sans doute accrue sensiblement au cours des dernières décennies du fait de la mondialisation. Les sociétés augmentent leurs investissements à l'étranger, ce qui confronte les contribuables et les fonctionnaires du fisc à une pluralité de systèmes fiscaux. En outre, la matière imposable associée aux revenus du capital et aux contribuables les plus riches fait preuve d'une mobilité géographique croissante, notamment en raison de l'accès relativement aisé aux paradis fiscaux. La mondialisation a multiplié les possibilités d'évasion et de fraude, tout en compliquant la tâche des administrations fiscales. C'est

d'autant plus vrai que les comportements en matière de discipline fiscale évoluent également, davantage de contribuables étant, par exemple, prêts à pratiquer une optimisation fiscale agressive. Pour permettre aux autorités de relever ces défis, on risque de devoir adopter de nouvelles lois, qui compliqueront encore plus le système.

L'inévitable complexité des impôts a été reconnue, dès 1927, par une Commission mixte du Congrès dans les termes suivants: « ...il faut bien admettre que, si un certain degré de simplification est possible, la complexité des affaires exclut la simplicité de l'impôt sur le revenu ». On a parfois tenté de résoudre ce problème en réécrivant la législation fiscale dans la langue de la vie quotidienne. Dans certains pays de l'OCDE, la complexité de l'impôt est « dissimulée » au contribuable moyen ; en effet, un grand nombre de personnes imposables n'ont pas à remplir de déclaration, soit en raison de l'existence d'une retenue à la source, soit parce que les déclarations sont pré-remplies. La simplicité semble plus facilement réalisable quand il existe une solide tradition de discipline spontanée, les contribuables respectant la lettre et l'esprit de la loi (Owens et Hamilton (2004)).

En définitive, les choix politiques des gouvernements sont largement responsables des méandres de la fiscalité. C'est seulement en assignant au système des missions simples que l'on pourra lui donner une véritable lisibilité. Les principales complications de l'impôt sur le revenu, et donc l'essentiel des coûts administratifs et de recouvrement, proviennent des règles définissant l'assiette (revenu imposable, abattements/crédits d'impôt) ; dès lors, le système fiscal se complique lorsqu'il est utilisé pour redistribuer les revenus et comme moyen de procurer des avantages à des catégories particulières. Comme on l'indiquait au chapitre 2, les responsables de la politique fiscale doivent reconnaître la nécessité d'arbitrer entre un objectif de simplification et le recours à la fiscalité dans d'autres buts que la collecte de recettes publiques. En d'autres termes, la capacité d'application administrative devrait être l'un des critères les plus importants pour apprécier les mérites d'un projet de réforme fiscale. Par ailleurs, certaines complexités de la fiscalité peuvent être aggravées par l'inefficacité de l'administration. C'est pourquoi les réformes visant à simplifier l'impôt ont sans doute plus de chances de réussir si la nécessité de réformer sa gestion est également prise en considération.

8. Les modalités de la réforme fiscale

Dans le cadre d'une réforme fiscale, on a peut-être intérêt à suivre certaines règles pour faciliter la transition de l'ancien au nouveau système.

Certaines s'imposeront pour des motifs purement techniques. Mais la question se pose aussi de savoir s'il convient de prévoir des étapes successives pour l'application de la réforme (règles d'antériorité) et d'accorder une forme de dédommagement (temporaire) à certains des contribuables pénalisés par le changement.

Quand l'impôt sur le revenu est réformé dans des conditions de neutralité des recettes, il est coutumier que de nombreux contribuables y gagnent et que beaucoup d'autres y perdent. Et même si les réformes reposant sur le principe d'une baisse des taux d'imposition et d'un élargissement de l'assiette font normalement plus de gagnants que de perdants, cela risque de ne pas suffire pour obtenir un large soutien politique. La raison en est que les avantages procurés par les réductions de taux se disséminent largement, alors que le coût de l'élargissement de l'assiette est en principe concentré. Ainsi, il est généralement facile de distinguer une catégorie de perdants, souvent en mesure de se constituer en groupe de pression pour s'opposer aux changements spécifiques qui lui portent préjudice. La situation conduit à un arbitrage politique entre les perdants activistes et les gagnants passifs. C'est l'une des raisons pour lesquelles il peut s'avérer politiquement difficile d'appliquer de grandes réformes fiscales, sauf s'il existe un consensus quant à leur nécessité ou si le gouvernement qui les propose a une majorité claire au parlement.

Pour susciter un large accord politique en faveur de la réforme fiscale, peut-être faudrait-il recourir à des clauses d'antériorité ou à d'autres modes de dédommagement allégeant la charge de ceux que les changements pénalisent. Il y a un autre argument en faveur des règles d'antériorité: grâce à elles, les agents économiques qui ont pris des décisions partiellement irréversibles, en anticipant le maintien de l'ancien système, auront le temps de s'adapter à la nouvelle donne avant qu'elle entre pleinement en vigueur. Pour les perdants de la réforme, l'application des règles d'antériorité signifie que la valeur actuelle nette de la hausse d'impôt sera moindre que dans le cas d'une application immédiate des nouvelles dispositions. Même s'il ne s'agit que d'un dédommagement implicite, il peut suffire à donner à la réforme fiscale une plus large assise politique.

En revanche, ceux dont la réforme fiscale allège les impôts en bénéficieront moins, car les avantages aussi sont différés. La société dans son ensemble supporte également un coût si la réforme fiscale améliore l'efficacité économique, puisque cet effet positif est retardé. Les règles d'antériorité ont aussi l'inconvénient de rendre la fiscalité encore plus complexe, contribuables et fonctionnaires du fisc devant gérer un dosage de l'ancien et du nouveau dispositif pendant la phase de mise en œuvre graduelle.

Dans leur version la plus généreuse, les règles d'antériorité limitent l'application du nouveau dispositif fiscal aux revenus résultant de décisions prises au-delà d'une certaine date, tandis que les anciennes modalités s'appliquent à ceux résultant de décisions prises avant cette date. Cependant, sur le plan administratif, il est très difficile d'appliquer cette distinction sur la durée. Les règles d'antériorité sont donc généralement plus simples et de portée plus réduite. C'est le cas quand on annonce quelques années à l'avance la décision d'abaisser les taux d'imposition et/ou d'élargir l'assiette, pour permettre aux contribuables de modifier leur portefeuille avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions fiscales. Un exemple analogue est l'entrée en vigueur progressive des décisions relatives au futur système fiscal.

A la place des règles d'antériorité, on pourrait prévoir un mode de dédommagement (temporaire) pour certains des contribuables pénalisés par la réforme fiscale. Il prendrait éventuellement la forme d'allègements fiscaux ciblés sur certaines catégories. On accorderait des crédits d'impôt (récupérables ou non récupérables) ou bien on augmenterait l'abattement à la base. Une autre solution consisterait à instaurer ou à majorer des transferts en numéraire ou des prestations sociales. Les mécanismes de ce type sont sans doute les plus efficaces quand on cherche à dédommager des ménages à bas revenus. Il est plus difficile de concevoir des mesures de soutien à d'autres catégories qui soient suffisamment ciblées et puissent aussi être gérées à un coût raisonnable.

Le principal argument en faveur des mesures compensatoires est qu'elles sont peut-être nécessaires pour donner à la réforme fiscale un soutien (politique) assez large. Mais, lors de leur mise au point, il faut essayer d'éviter qu'elles contrecarrent les incidences bénéfiques des changements sur l'efficacité économique. Pour la même raison, ces mesures doivent être normalement de nature temporaire. Elles présentent aussi l'inconvénient d'alourdir les coûts administratifs de la réforme.

Notes

1. Plus précisément, le revenu est de 10 dans le premier décile et de 18 dans le deuxième ; il s'élève respectivement à 30, 40, 50, 60 et 70 dans les déciles 3, 4, 5, 6 et 7. Il est de 85 dans le décile 8, de 105 dans le 9 et de 130 dans le 10.
2. Abattements et crédits d'impôt sont équivalents dans les pays où ils s'imputent sur un impôt forfaitaire ; c'est le cas du système d'imposition dual du revenu en Finlande, Norvège et Suède ainsi que du système forfaitaire en République slovaque.
3. Pour plus de précisions sur les politiques de « rentabilisation du travail » dans les pays de l'OCDE, on se reportera au chapitre 3, section 3 d'OCDE (2004).
4. Dans l'hypothèse où la totalité des cotisations est restituée à celui qui les verse dans des conditions équitables sur le plan actuariel (système de retraite non redistributif), on doit les considérer comme une épargne obligatoire plutôt que comme une taxe sur la main-d'œuvre.
5. Les taxes sur les articles de luxe ont un effet égalisateur, alors que celles sur les produits de première nécessité ont une incidence inverse.

Chapitre 4

Les différents systèmes d'imposition du revenu des personnes physiques

Ce chapitre traite divers systèmes d'imposition des revenus personnels:

- Le système *d'imposition unifié* taxe l'ensemble ou la plus grande partie des revenus (en numéraire), diminués des déductions (revenus nets), selon le même barème. Cela signifie que les salaires et les revenus du capital sont imposés aux même taux, généralement en fonction d'un barème progressif, et que la valeur des abattements augmente parallèlement au niveau du revenu.
- Le système *d'imposition dual* applique un taux de prélèvement proportionnel à tous les revenus *nets* (revenus du capital, salaires et pensions, diminués des déductions), auquel s'ajoutent des taux progressifs sur les revenus *bruts* perçus au titre du travail et des pensions. Les revenus du travail sont donc soumis à des taux d'imposition supérieurs à ceux frappant les revenus du capital, tandis que la valeur des abattements est indépendante du niveau de revenu.
- Le système *d'imposition semi-dual* n'applique pas les mêmes taux nominaux aux différents types de revenus ; le plus souvent, certaines formes de revenus du capital (revenus personnels et de sociétés) supportent des taux modérés et souvent forfaitaires, alors que les autres catégories de revenus sont assujetties à des taux plus élevés et progressifs.

- Le système d'*imposition forfaitaire* prélève un taux proportionnel (forfaitaire) sur tous les revenus nets (du capital, du travail et d'autres origines, diminués de toutes les déductions). L'imposition des revenus salariaux et patrimoniaux est donc identique, tandis que la valeur des abattements est indépendante du niveau de revenu.
- Le système d'*imposition de la dépense* ne taxe que la consommation et exonère l'épargne.

Tous ces dispositifs ont leurs forces et leurs faiblesses, que l'on évoquera ci-dessous de façon plus détaillée. De manière générale, si les systèmes forfaitaires sont plus simples que les autres, ils mettent moins l'accent sur la redistribution. Avec l'imposition forfaitaire et l'imposition duale, il y a moins d'abattements et d'incitations fiscales qu'en régime d'imposition unifiée ; néanmoins, la Nouvelle-Zélande donne l'exemple d'un pays où l'imposition unifiée des revenus s'applique à une large assiette. Sous l'angle de l'efficacité, un impôt forfaitaire donne probablement lieu à moins de distorsions que les autres systèmes, mais il est beaucoup plus difficile de formuler un jugement global sur ses effets à l'égard de l'efficacité globale de la fiscalité.

Les choix nationaux en matière d'impôt sur le revenu dépendent de la manière dont chaque pays opère les arbitrages évoqués au chapitre 2. En pratique, aucun pays de l'OCDE n'applique dans son intégralité un système unifié, dual ou forfaitaire. Tous prévoient un régime fiscal particulier pour certaines catégories de revenus (comme les avantages annexes aux salaires et ceux des propriétaires de logements qui les occupent) et beaucoup d'entre eux ne prélèvent des cotisations sociales que sur certains revenus (essentiellement ceux du travail). En d'autres termes, la plupart ont des systèmes d'imposition du revenu « semi-unifiés », « semi-duaux » ou « semi-forfaitaires ». L'approche semi-duale est particulièrement répandue. Néanmoins, on ne peut établir de distinction parfaite. La question de savoir si un système donné doit être qualifié de « semi-dual », plutôt que « semi-unifié », relève de l'interprétation et reste matière à débat.

Ce chapitre aborde brièvement l'impôt sur la dépense (consommation). Bien qu'aucun pays de l'OCDE n'ait instauré ce système dans sa forme la plus pure, la plupart d'entre eux pratiquent un dosage d'imposition du revenu et de la consommation – notamment ceux qui donnent une grande place à la TVA. En outre, les pays de l'OCDE prévoient généralement des règles fiscales spéciales pour l'épargne retraite (système EET), qui sont assimilables à un impôt sur la dépense – et beaucoup d'entre eux accordent aussi des incitations fiscales spécifiques à d'autres formes d'épargne. Si l'on évoque rapidement l'impôt sur la dépense, c'est aussi parce que de

nombreux économistes soutiennent qu'il présente plusieurs avantages par rapport à l'imposition du revenu.

1. L'imposition unifiée du revenu

Dans une majorité de pays de l'OCDE, le système fiscal repose sur le principe d'une imposition unifiée des revenus, mais en pratique il s'en éloigne sur plusieurs points. Théoriquement, ce système se réfère à la notion d'équité horizontale, puisque les personnes ayant le même niveau de revenu règlent un impôt identique ; à l'évidence, il se fonde aussi sur le concept d'équité verticale. Sous sa forme authentique, il permet une redistribution effective des revenus au moyen de la progressivité, car il est alors plus difficile d'échapper à l'impôt en transformant la nature du revenu. L'impossibilité de recourir à ce procédé est probablement un facteur de réduction des charges administratives. Comme on l'a déjà fait remarquer, une véritable imposition unifiée du revenu – au sens de Schanz-Haig-Simons – définit la matière imposable comme la somme de la valeur de marché de la consommation et des variations du patrimoine net calculées sur la base des droits constitués. Toutefois, la mise en œuvre concrète de cette définition serait très malaisée et entraînerait des coûts élevés de recouvrement et de gestion.

Dans les faits, aucun pays membre de l'OCDE ne suit la définition du revenu unifié donnée par Schanz-Haig-Simons. Les systèmes d'imposition unifiée en vigueur s'appliquent surtout aux revenus réalisés, l'assiette de l'impôt comprenant la rémunération et les revenus du capital perçus en numéraire. A supposer que les plus-values soient taxées, elles le sont lors de leur réalisation et non de leur constitution. De même, la plupart des pays exonèrent les revenus notionnels (imputés) des propriétaires occupants de logements¹ ou les imposent à des taux effectifs très inférieurs à ceux qui frappent les autres catégories de revenus patrimoniaux (c'est aussi le cas d'autres biens de consommation durable). Et bien qu'ils englobent les avantages annexes au salaire dans les revenus du travail imposables, les taux de prélèvement effectifs sont plus bas que sur les salaires eux-mêmes. Le fait que, dans la réalité, l'IRPP ne frappe pas uniformément toutes les catégories de revenus offre des possibilités d'arbitrage. Par suite, ce défaut de neutralité pèse sur les coûts de recouvrement et d'administration, affaiblit la discipline fiscale, ampute les recettes et porte atteinte à l'efficacité ainsi qu'à l'équité du système fiscal.

L'imposition (unifiée) progressive du revenu suscite une autre préoccupation: elle nuit à l'efficacité et enfreint le principe d'équité horizontale en exerçant une discrimination à l'encontre des revenus

variables. Cela risque, par exemple, de freiner les investissements en capital humain et de diminuer la demande d'actifs risqués. Néanmoins, il est possible d'atténuer ces effets dommageables au moyen d'autres mesures de politique publique. Ainsi, les salariés faiblement rémunérés peuvent bénéficier des systèmes de protection sociale, tandis que les incitations à investir dans le capital humain dépendent aussi des subventions publiques à l'éducation. Les répercussions de la progressivité des taux sur la demande d'actifs risqués sont aussi fonction du régime fiscal appliqué aux pertes. Enfin, les investisseurs sont censés ajuster la composition de leur portefeuille pour tenir compte des incidences éventuelles de la fiscalité.

Les systèmes d'imposition unifiée posent d'autres problèmes, dans la mesure où ils ne tiennent pas compte du fait que la mobilité internationale des capitaux soit supérieure à celle de la main-d'œuvre. Il est souvent très facile d'échapper à une lourde taxation des revenus du capital en plaçant son épargne à l'étranger et en ne déclarant pas les revenus exacts correspondants à l'administration fiscale. Plusieurs pays de l'OCDE ont réagi à cette situation en soumettant tout ou partie des revenus patrimoniaux personnels à des taux d'imposition inférieurs à ceux des salaires. Il est donc préférable de qualifier leur régime d'imposition de « semi dual » plutôt que d'unifier.

Par ailleurs, les pays de l'OCDE où l'impôt sur le revenu est unifié s'appuient souvent davantage sur la taxation des dépenses que ceux où le système d'imposition directe est dual ou forfaitaire – la Nouvelle-Zélande constituant toutefois l'une des exceptions en la matière. Ces déviations signifient que les dispositifs d'imposition unifiée en vigueur respectent moins le principe d'équité horizontale et verticale, collectent de moindre recettes, sont plus complexes et induisent davantage de non-neutralités que ne le ferait un modèle « pur ».

2. L'imposition duale du revenu

En instituant au début des années 1990 un système d'imposition dual, la Finlande, la Norvège, la Suède et, à un moindre degré, le Danemark poursuivaient un double objectif: gommer certaines distorsions, notamment en matière de taxation des bénéfices des sociétés comme des revenus du capital, et continuer à utiliser l'IRPP à des fins de redistribution. Le principe essentiel qui guide ce système est un double mode d'imposition: progressif sur les revenus du travail ; proportionnel sur les bénéfices des sociétés et les revenus patrimoniaux, avec une large assiette et un taux fort modéré.

La Norvège ayant introduit la forme la plus pure d'imposition duale, elle servira d'exemple. Les traits caractéristiques du dispositif norvégien sont les suivants:

- Un taux de prélèvement forfaitaire de 28 pour cent sur les ressources nettes, qui incluent le salaire, la pension de retraite et les revenus patrimoniaux après déductions. Le même taux s'applique aux bénéficiaires des sociétés. Il en résulte:
 - Un traitement symétrique de tous les revenus du capital ; ainsi, il n'y a pas de double imposition des dividendes et des plus-values sur actions (*cf.* ci-dessous), tandis que toutes les charges d'intérêts sont intégralement déductibles.
 - Une large assiette, afin d'aligner le revenu imposable sur le revenu économique réel et de diminuer le nombre et la valeur des abattements, tous ceux qui subsistent n'étant déductibles qu'au taux forfaitaire de 28 pour cent.
- Une imposition progressive des salaires et des pensions, en sus du taux forfaitaire, sous la forme d'une surtaxe frappant ces revenus bruts à partir d'un certain seuil. En 1992, date d'application de la réforme fiscale, la surtaxe maximum sur les salaires et les retraites étaient de 13 pour cent ; elle a été portée à 19.5 pour cent en 2000, puis réduite à 15.5 pour cent en 2005.

Comme le rendement des capitaux propres supporte déjà le taux de l'impôt sur les sociétés – contrairement aux versements d'intérêts qui sont déductibles des bénéfices imposables et donc taxés seulement au niveau des personnes physiques – la double imposition des bénéfices distribués est évitée grâce à une imputation intégrale. Les actionnaires ont droit à un crédit d'impôt sur les dividendes au titre de l'impôt sur les sociétés, qui peut être imputé à ceux qu'ils perçoivent. Le système écarte aussi la double imposition des bénéfices mis en réserve. Les actionnaires sont autorisés à réévaluer leurs actions d'un montant égal aux bénéfices imposables de la société que celle-ci garde en réserve. De ce fait, l'imposition des revenus du capital ne s'applique qu'à la fraction des plus-values supérieure aux bénéfices non distribués déjà assujettis à l'impôt sur les sociétés (Sørensen (2003)). Cette méthode, appelée RISK, est coûteuse sur le plan administratif.

Pour assurer l'égalité de traitement des salariés et des travailleurs indépendants, le système dual divise les ressources des seconds en deux parties: une composante revenu du travail, qui récompense l'effort, et une composante revenu du capital correspondant au rendement de l'épargne investie dans l'entreprise individuelle. La première partie est imposée selon le barème progressif et la deuxième au taux forfaitaire. Ce « modèle de division » impute un rendement aux capitaux investis et considère le revenu résiduel comme produit du travail (Sørensen (1998)). On l'emploie aussi pour empêcher les propriétaires « actifs » de sociétés qu'ils contrôlent

étroitement de convertir leurs salaires, lourdement taxés, en revenu du capital plus favorisé fiscalement (en distribuant des dividendes ou en laissant des plus-values s'accumuler au sein de l'entreprise). Selon la définition légale, les propriétaires dits « actifs » travaillent dans leur propre affaire et détiennent un minimum de deux tiers des parts ou ont droit à au moins deux tiers des dividendes. Ce mécanisme implique effectivement de taxer un rendement imputé des actifs de la société sous contrôle comme revenu du capital et le solde des bénéfices comme revenu du travail.

En Norvège, le rendement imputé est le taux d'intérêt des obligations d'État à cinq ans, majoré d'une prime de risque de quatre pour cent. Comme il est considéré comme le rendement d'opportunité d'autres investissements privés, le modèle de division des revenus ne fausse pas les décisions d'investissement entre les différents types d'entreprises. De plus, avec cette méthode, le système d'imposition dual utilisé en Norvège ne taxe pas seulement aux taux progressifs les plus élevés les revenus du travail, mais aussi diverses rentes économiques. Il convient de mentionner deux autres aspects du modèle qui relativisent ce résultat (Christiansen (2004)), D'abord, les revenus supérieurs à un certain seuil sont traités comme produits du capital et donc imposés au taux forfaitaire (sauf pour certaines professions comme les médecins, les avocats, *etc.*). Ensuite, les propriétaires d'entreprises « actifs » employant des salariés ont le droit en calculant leur propre revenu salarial d'opérer une déduction à ce titre sur le bénéfice résiduel, qui est égale à 20 pour cent de la masse salariale.

Le modèle de division soulève un certain nombre de problèmes techniques (Sørensen (1998)): il faut définir les actifs professionnels auxquels on peut imputer un rendement, déterminer leur valeur et choisir un taux de rendement approprié qui puisse leur être attribué ; les autorités doivent aussi décider d'intégrer ou non l'actif et le passif financier dans la base à laquelle un rendement sera imputé.²

En principe, l'imposition duale réalise l'équité horizontale dans la taxation des revenus du capital, d'une part, et dans celle des revenus du travail, d'autre part. Avec cette méthode, les contribuables qui perçoivent les deux catégories de revenus dans des proportions différentes ne paient pas le même impôt, ce qui peut être jugé contraire à l'équité horizontale évaluée sur la base du revenu annuel. Mais, si on l'évalue par référence au revenu d'une vie entière, le fait de taxer le capital à un taux inférieur devient un facteur d'équité horizontale. En outre, les systèmes d'imposition duale conjuguent une fiscalité plutôt neutre et modérée du capital, ce qui est favorable à l'efficacité économique, à une redistribution assurée par la taxation progressive des revenus du travail. Enfin, ils sont assez simples, puisqu'ils réduisent le nombre d'abattements et de crédits d'impôt.

Cependant, l'abaissement du taux proportionnel d'imposition des revenus du capital risquerait de compromettre l'équité verticale du code des impôts, pour la raison essentielle que ces revenus ont tendance à être concentrés dans les tranches supérieures du barème. Les partisans de l'imposition duale ont coutume de dire que l'atteinte à l'équité verticale est largement compensée par les gains d'efficacité liés à la raréfaction des possibilités d'arbitrage fiscal, et que les systèmes d'imposition semi-unifiés ne sont pas nécessairement plus conformes à cette forme d'équité.

D'autres motifs peuvent permettre de justifier une faible taxation des revenus du capital. En général, l'IRPP s'applique au rendement nominal du capital, alors même que la prime d'inflation ne fait que compenser l'érosion de la valeur réelle des actifs. Dans ces conditions, un taux d'imposition réduit des revenus patrimoniaux personnels pourrait compenser le lourd prélèvement qui résulte de la taxation du rendement *nominal* de l'épargne et de l'investissement – l'argument est surtout pertinent dans les périodes de forte inflation.

Sørensen (1998) avance un autre argument intéressant pour justifier la taxation des revenus du capital à un taux proportionnel et celle des revenus du travail selon un barème progressif, dans le cadre d'un système dual. Comme on l'a indiqué, une imposition vraiment unifiée des revenus s'appliquerait à la somme de la valeur de marché de la consommation et des variations du patrimoine net sur la base des droits constitués. Ces variations comprennent l'augmentation du stock de capital humain du contribuable. Or, les systèmes traditionnels d'imposition directe permettent de comptabiliser intégralement comme charge l'investissement en capital humain – lequel prend la forme d'une renonciation à un revenu salarial (imposable) – alors que les investissements en capital physique ne bénéficient pas de ce régime fiscal de faveur. Dès lors, l'imposition progressive des revenus du travail, par opposition au prélèvement proportionnel sur ceux du capital, compense le traitement préférentiel de l'investissement humain – en faisant l'hypothèse que cette forme d'investissement conduit à une hausse des revenus du travail.

En se plaçant dans une perspective internationale, on trouve des raisons supplémentaires de taxer modérément les revenus du capital. Comme il est difficile aux administrations fiscales de détecter les revenus de source étrangère de leurs résidents, une forte imposition des revenus patrimoniaux renforce les incitations à exporter des capitaux, ce qui se traduit par de moindres recettes et risque de réduire le volume des fonds disponibles pour les investissements internes. La mobilité internationale des capitaux tend à uniformiser le niveau des taux d'intérêt avant impôt des différents pays ; dans un système d'IRPP fondé sur la résidence, les contribuables des pays qui appliquent les taux marginaux les plus élevés obtiendront le plus faible

rendement net sur leur épargne. En outre, une faible imposition des revenus du capital peut permettre d'éviter des répercussions négatives sur le volume de l'épargne globale.

Pourtant, aucun pays n'a institué un mécanisme pur d'imposition duale, avec application d'un taux forfaitaire identique à *tous* les revenus du capital (personnels et de sociétés), ceux du travail et des pensions étant au contraire soumis à la progressivité. La principale exception est le revenu imputé des propriétaires occupant leur logement, qui bénéficie d'un régime beaucoup plus favorable que les autres catégories de revenus patrimoniaux. De plus, la Norvège a conservé des dispositifs d'épargne fiscalement privilégiés, par exemple l'épargne retraite.

La modeste imposition des investissements en logements occupés par leurs propriétaires donne un dernier argument pour justifier un bas taux d'imposition des revenus patrimoniaux. Les intérêts sur les dettes contractées pour acquérir des logements que l'on occupe sont souvent déductibles en totalité du revenu personnel imposable, bien que le revenu correspondant soit peu imposé. Cela a pour effet d'amputer les recettes au titre des revenus du capital et d'inciter à un excès d'endettement. En fait, les contribuables situés dans les tranches supérieures sont souvent ceux qui y gagnent le plus, puisqu'ils supportent le taux marginal maximum. On peut atténuer ces effets préjudiciables aux rentrées d'impôts, à l'efficacité et à l'équité en abaissant les taux de l'IRPP, ce qui diminue la valeur fiscale de la déduction des intérêts.

Le système norvégien d'imposition duale a buté sur deux difficultés principales. En premier lieu, la taxation des dividendes et des plus-values sur actions étrangères était supérieure à celle appliquée aux actions de sociétés norvégiennes. Comme les particuliers détenteurs d'actions n'avaient pas droit à l'imputation de la totalité de l'impôt (mais seulement à un crédit d'impôt égal à la retenue à la source effectuée à l'étranger), les dividendes d'actions étrangères – qui supportaient à la fois l'impôt étranger sur les sociétés et le prélèvement de 28 pour cent sur les revenus de capitaux – étaient plus lourdement imposés que les dividendes versés par des sociétés norvégiennes, assujettis seulement à un taux de 28 pour cent. De même, le dispositif RISK, destiné à éviter la double imposition des bénéfices mis en réserve, ne s'appliquait qu'aux actions de sociétés norvégiennes. Les bénéfices non distribués d'une société étrangère – soumis à l'impôt étranger sur les sociétés et au taux de 28 pour cent appliqué à l'actionnaire au moment de la réalisation des plus-values – étaient moins bien traités que ceux des sociétés norvégiennes, lesquels supportaient seulement un taux de 28 pour cent.

Le deuxième problème auquel se heurtait le système norvégien d'imposition duale était l'existence d'un écart important entre les taux marginaux d'imposition du travail et du capital. Les contribuables étaient incités à déclarer leurs ressources en tant que revenus du capital plutôt que du travail, par exemple en créant une société. On observe des problèmes de cette nature dans la plupart des pays où la charge fiscale est inégale entre les revenus du capital et ceux du travail. Le fait que les cotisations de sécurité sociale soient souvent assises sur les seuls revenus du travail accentue ces pratiques. Sørensen (2005a) signale qu'un nombre croissant d'actionnaires « actifs » a pu échapper à la division des revenus en faisant entrer des associés « passifs » dans leurs sociétés. De plus, une proportion élevée de propriétaires actifs, soumis à la division, déclaraient souvent un revenu d'activité négatif, ce qui laisse penser que la déduction appliquée sur le bénéficiaire résiduel, au titre de la masse salariale, était trop généreuse. Le recours répandu à la conversion factice des revenus a manifestement porté atteinte à l'équité horizontale du système fiscal, puisque certains sont parvenus à faire imposer des revenus du travail comme revenus du capital et d'autres pas. Outre les pertes de recettes et d'efficacité, cette pratique affaiblit les effets réels de redistribution des taux élevés frappant les revenus d'activité (équité verticale).

A dater du 1^{er} janvier 2006, la Norvège a alourdi l'imposition des gains réalisés par les actionnaires au-delà d'un taux de rendement normal, qualifié d'« abatement sur le taux de rendement » (rate-of-return allowance) ou RRA. L'impôt frappe le revenu encaissé par l'actionnaire, qui se compose de la somme des dividendes et des éventuelles plus-values réalisées (diminuées des moins-values), après déduction du RRA (*cf.* Sørensen (2005b)). Il porte sur les actions de sociétés norvégiennes et étrangères détenues par des contribuables résidant en Norvège et remplace l'ancien système d'imputation ainsi que le dispositif RISK. Le taux normal de rendement n'étant pas imposé au stade de l'actionnaire, il ne supporte que le taux de l'impôt sur les sociétés (28 pour cent). Au-delà, l'impôt sur les dividendes est prélevé sur l'actionnaire en tant que revenu du capital au taux de 28 pour cent, ce qui donne donc un taux marginal total maximum de 48.16 pour cent sur les dividendes. Si les dividendes distribués sont inférieurs au RRA, la différence peut être reportée pour venir en déduction des dividendes distribués l'année suivante ou d'une éventuelle plus-value lors de la cession des titres (on réévalue alors les actions à hauteur de la fraction inutilisée du RRA). A la suite de la réforme fiscale, les plus-values réalisées (dans la mesure où le gain dépasse le RRA) supportent la surtaxation des revenus d'actions, de sorte que leur taux maximum d'imposition est égal au taux marginal sur les dividendes (48.16 pour cent). Toutefois, le prélèvement fiscal sera souvent inférieur en raison de la possibilité de différer le paiement de la taxe sur les plus-values.

Dans le cadre de la réforme fiscale, on a remplacé le modèle de division du revenu des travailleurs indépendants par une règle plus générale: la totalité des bénéfices professionnels qui dépasse l'intérêt (hors risque) sur le capital investi est imposée, en tant que revenu du travail, à des taux progressifs. On a également remplacé le modèle de division du revenu des propriétaires « actifs » de sociétés. A partir de 2006, la fraction des bénéfices distribués excédant le taux normal de rendement est imposée comme revenu du capital au taux de 28 pour cent. Comme les bénéfices mis en réserve ou distribués sont également soumis au taux de l'impôt sur les sociétés (c'est-à-dire 28 pour cent), le taux marginal maximum d'imposition des bénéfices distribués s'élève à 48.16 pour cent.

On voit donc que la fiscalité des revenus d'actions au-delà du RRA s'est beaucoup alourdie (passant de 28 pour cent à 48.16 pour cent). En même temps, le taux marginal le plus élevé de l'IRPP (en incluant les cotisations sociales salariales) a régressé (de 61.5 pour cent à 54.3 pour cent). Comme ces deux changements réduisent sensiblement le différentiel de taux à la marge, les incitations à convertir le revenu du travail en revenu du capital diminuent d'autant.

3. L'imposition semi-duale du revenu

Il ressort de ce qui précède qu'aucun pays n'utilise un système d'imposition unifié pur ou un système dual pur. En pratique, la majorité des pays de l'OCDE pratique ce que l'on peut caractériser d'imposition « semi-duale » (ou « semi-unifié »). Un régime semi-dual n'applique pas les mêmes taux de prélèvement aux diverses catégories de revenus; en général, certaines formes de rémunération du capital (revenus personnels ou de sociétés) sont soumises à des taux modérés et souvent forfaitaires, tandis que les autres revenus supportent des taux plus élevés et progressifs.

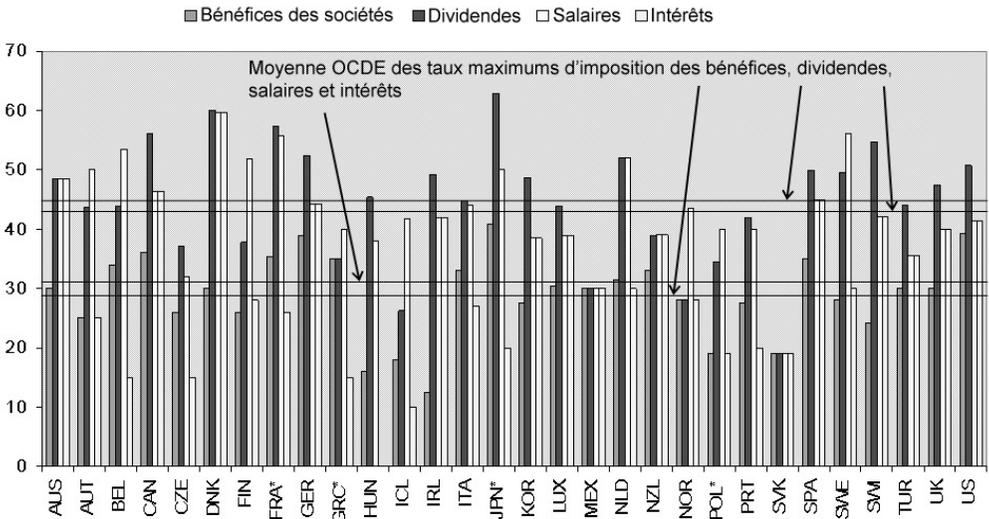
Comme on l'a déjà dit, la distinction entre impôt sur le revenu « semi-dual » et « semi-unifié » reste une question d'interprétation, car il est difficile de les délimiter avec précision. Toutefois, le système semi-dual applique à la plupart des revenus du capital des taux réduits et fréquemment forfaitaires, qui contrastent avec la progressivité appliquée aux revenus du travail; pour leur part, les systèmes semi-unifiés imposent la plupart des revenus du capital à des taux élevés et généralement progressifs, et font de même pour les revenus du travail.

Si on excepte la Finlande, la Norvège et la Suède, le système de « boîtes », introduit aux Pays-Bas par la loi fiscale de 2001, est probablement celui qui se rapproche le plus d'un modèle « pur » d'imposition duale. Après l'avoir décrit brièvement, nous donnerons des

exemples de l'évolution de nombreux autres pays de l'OCDE vers la « semi-dualité ».

Les objectifs du nouveau système néerlandais étaient les suivants: diminuer les taux d'imposition et élargir l'assiette, remplacer les abattements par des crédits d'impôt, substituer à la taxation du patrimoine et des revenus patrimoniaux personnels celle d'un revenu du capital imputé. L'un des principaux arguments en faveur de l'imputation était d'assurer une égalité de traitement fiscal de toutes les catégories de revenus patrimoniaux personnels, afin d'empêcher les contribuables de les percevoir sous la forme de plus-values exonérées (ce qui était possible avant la réforme). Voici les grandes lignes du système:

- La Boîte 1 englobe les salaires, les revenus des travailleurs indépendants, les prestations sociales, les pensions et le revenu imputé des propriétaires occupant leurs logements, diminués des déductions autorisées (comme l'abattement personnel, les frais de garde des enfants *etc.*). Le revenu net est imposé selon un barème progressif, qui va de quelque 30 pour cent (en incluant les cotisations sociales prélevées sur le revenu net) jusqu'à un maximum de 52 pour cent.
- La Boîte 2 comprend les gains provenant d'une participation substantielle dans une entreprise ; ils sont définis comme les revenus des actions – perçus sous forme de dividendes ou de plus-values encaissées – d'une SARL ou d'une société anonyme dont l'actionnaire détient (directement ou indirectement) au moins 5 pour cent. Les gains nets correspondants sont imposés, au niveau des personnes physiques, à un taux proportionnel de 25 pour cent.
- La Boîte 3 inclut les revenus de tous les placements personnels, c'est-à-dire par exemple les dépôts, actions, obligations et les biens immobiliers (sauf les logements occupés par leurs propriétaires) – y compris les gains tirés de participations non substantielles. Au lieu d'imposer les produits réels, on applique une taxe proportionnelle de 30 pour cent à un rendement notionnel de 4 pour cent de la valeur nette des avoirs de l'actionnaire (moyenne des actifs nets entre le premier janvier et le 31 décembre). Concrètement, ce prélèvement notionnel revient à taxer le patrimoine net à un taux de 1.2 pour cent (30 pour cent du rendement de 4 pour cent). Pour introduire un élément de progressivité, on prévoit un abattement à la base.
- Le taux de l'impôt sur les bénéfices de sociétés a été ramené de 35 à 34.5 pour cent en 2002, puis abaissé à 31.5 pour cent en 2005.

Figure 4.1. Taux maximums d'imposition des bénéfices des sociétés, des dividendes, des salaires et des intérêts dans les pays de l'OCDE^{1,2} (2005)

¹ Le taux sur les dividendes est la somme des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu frappant les dividendes versés par les sociétés résidentes aux actionnaires résidents. Le taux d'imposition des salaires ne tient pas compte des cotisations de sécurité sociale. Les taux sur les intérêts sont ceux prélevés sur la rémunération d'un dépôt bancaire ordinaire.

² Chiffres de 2004 pour les pays signalés par *.

Source: Base de données fiscales de l'OCDE pour les taux d'imposition des bénéfices, des dividendes et des salaires ; Manuel fiscal européen et sites Internet nationaux pour les taux appliqués aux intérêts.

La Figure 4.1 montre dans quelle mesure les pays de l'OCDE pratiquent une imposition directe unifiée, duale ou semi-duale. Elle indique les taux maximums de prélèvement sur les bénéfices des sociétés, les dividendes versés par une société résidente à un actionnaire résident, les salaires (à l'exclusion des cotisations de sécurité sociale) et les intérêts versés sur les dépôts bancaires ordinaires. On s'aperçoit que la Norvège présente les caractéristiques propres à un impôt dual, avec un taux élevé sur les salaires et un taux uniforme sur les différentes catégories de revenus du capital. En Suède, les taux d'imposition des dividendes et des salaires sont presque égaux et dépassent ceux appliqués aux bénéfices des sociétés et aux intérêts. Il apparaît qu'en Autriche, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne et au Portugal, la hiérarchie d'imposition des taux est similaire à celle de la Suède. En revanche, l'Islande et la Finlande ont un barème très proche de celui appliqué en Norvège – bien que les taux maximums frappant les trois

différentes catégories de revenus du capital indiquées sur le graphique divergent légèrement. Les autres pays dont le système d'imposition peut être qualifié de semi-dual, au vu de la Figure 4.1, sont la Belgique, la Grèce, la Hongrie, le Japon et la République tchèque.

En Australie, au Danemark, au Mexique, en Nouvelle-Zélande et en République slovaque, les taux les plus élevés d'imposition sur les dividendes, les salaires et les intérêts sont égaux (ou presque) ; mais le Mexique et la République slovaque sont les seuls de ces pays où les bénéficiaires des sociétés sont aussi taxés à ce même taux. Des autres pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, Corée, Espagne, États-Unis, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni, Suisse et Turquie), on peut aussi dire que leur système se rapproche de l'imposition unifiée des revenus (il est « semi-unifié »), sous réserve d'une légère variation des taux appliqués aux différentes catégories de revenus personnels.

On peut conclure de cette comparaison que la moitié des pays membres de l'OCDE pratique une imposition duale ou semi-duale, alors que l'autre moitié utilise une hiérarchie de taux qui caractérise une fiscalité des revenus unifiés ou semi-unifié. Mais la Figure 4.1 est à la fois manifestement partielle et sujette à interprétation. Ainsi, la comparaison ne porte que sur les taux maximums de prélèvement, alors que les revenus du capital sont imposés à des taux proportionnels ou progressifs selon les pays. Certains prévoient aussi des abattements à la base différents pour diverses catégories de revenus, de sorte que le taux moyen appliqué peut différer, même si les taux marginaux sont éventuellement les mêmes. Enfin, la charge fiscale effective sur différents types d'actifs peut également varier en fonction de l'inflation ou de l'existence d'impôts sur le patrimoine.

La comparaison a aussi le défaut d'ignorer les plus-values, qui, dans de nombreux pays de l'OCDE, n'ont pas le même régime fiscal que les dividendes. Par ailleurs, certains pays membres taxent différemment les intérêts en fonction de leur source³ et/ou accordent des incitations fiscales particulières à certains types de comptes d'épargne ou d'actifs.⁴ Le taux d'imposition des dividendes présenté à la Figure 4.1 est le total des prélèvements sur les dividendes versés par une société résidente à un contribuable résident ; il arrive qu'il diffère du taux frappant les dividendes d'origine étrangère.⁵ Enfin, un rapprochement des taux d'imposition ne constitue pas une référence appropriée pour apprécier les effets économiques de différents systèmes fiscaux.⁶ On s'abstient donc ici d'analyser et de comparer les possibles incidences économiques des systèmes d'imposition « semi-duale » et « semi-unifié » du revenu.

4. L'impôt forfaitaire

En 1994, l'Estonie a été le premier pays européen à adopter ce système, en instaurant un taux d'imposition forfaitaire de 26 pour cent sur les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés.⁷ Au demeurant, ce taux va être progressivement ramené à 20 pour cent à partir de 2007. Les autres États baltes ont rapidement suivi l'exemple estonien, au même titre que plusieurs pays d'Europe centrale et orientale – dont la Russie, qui a adopté en 2001 une imposition forfaitaire des revenus personnels au taux de 13 pour cent.⁸ La République slovaque est jusqu'à présent le premier, et le seul, pays de l'OCDE pratiquant une fiscalité forfaitaire. En 2004, elle a décidé de taxer les bénéfices des sociétés et les revenus des ménages à un taux de 19 pour cent, qui est aussi celui de la TVA.⁹ La Pologne a envisagé d'introduire un régime fiscal similaire avec un taux unique. En outre, plusieurs autres pays de l'OCDE ont étudié les systèmes forfaitaires et continuent d'en débattre.

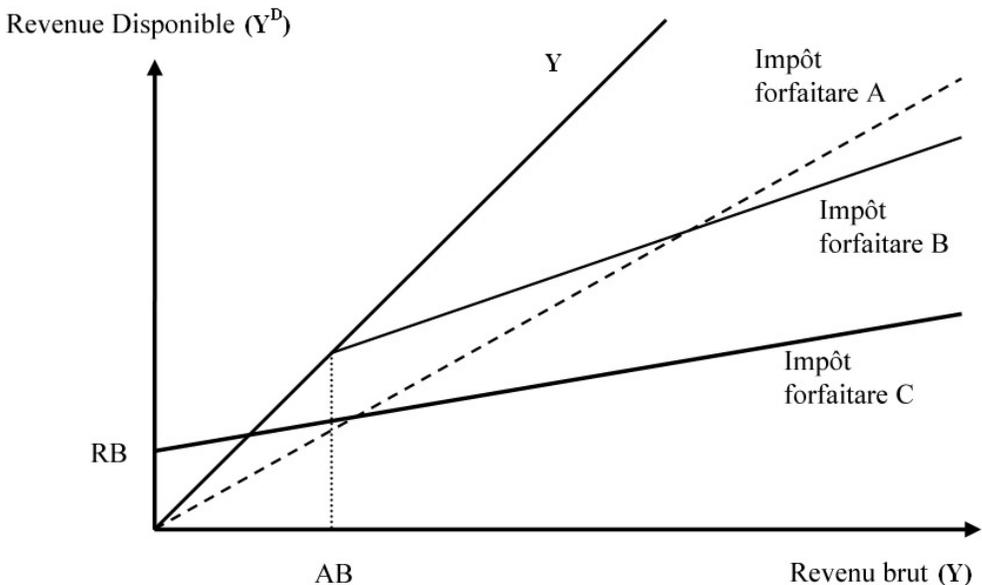
Comme la montre la Figure 4.2, il existe plusieurs définitions possibles de l'impôt forfaitaire.

- Taux unique sans abattement à la base. La totalité du revenu (positif) est soumise à un taux forfaitaire (**impôt forfaitaire A** sur la Figure 4.2).
- Taux unique avec un abattement à la base. Au-delà de l'abattement (AB), la totalité du revenu (positif) est soumise à un taux forfaitaire (**impôt forfaitaire B** sur la Figure 4.2).
- Tous les émoluments (positifs) versés aux salariés, au-delà d'un abattement à la base, sont soumis à un taux forfaitaire (situation similaire au taux forfaitaire B de la Figure 4.2). De plus, le même taux forfaitaire est prélevé sur tous les bénéfices professionnels (entreprises constituées ou non sous forme de sociétés). La base de l'impôt est la valeur ajoutée, calculée en termes de cash-flow, dont on soustrait les sommes versées aux salariés. Ce système, qui équivaut à une taxe sur la consommation avec un abattement à la base, est souvent qualifié de projet d'impôt forfaitaire de Hall-Rabushka (1985, 1995). Les revenus procurés par l'épargne et l'investissement sont donc exonérés dans ce cadre.
- Taux unique avec un crédit d'impôt récupérable (« revenu de base »). Ce crédit d'impôt est de valeur égale à tous les niveaux de revenus (en pratique, c'est donc un impôt négatif pour les revenus modestes). On désigne souvent ce système comme l'« impôt forfaitaire sur le revenu de base », ce dernier (RB) étant censé

remplacer toutes les prestations sociales. De plus, le revenu des personnes physiques est imposé à un taux forfaitaire. Ce système correspond au projet d'impôt forfaitaire d'Atkinson (1995)¹⁰ (**impôt forfaitaire C** sur la Figure 4.2).

Cette courte énumération montre que l'expression « impôt forfaitaire » revêt plusieurs significations. L'impôt peut être assis sur le revenu ou sur la consommation. Il s'applique éventuellement aux seuls revenus personnels (comme en Russie) ou à la fois à eux et aux bénéficiaires professionnels (comme en République slovaque). Il peut être soit strictement proportionnel, soit progressif (par le biais d'un abattement à la base ou d'un crédit d'impôt). Enfin, il est possible que, comme dans le cas du projet d'impôt forfaitaire d'Atkinson, il intègre aussi un revenu de base se substituant aux prestations sociale.

Figure 4.2. Illustration de différents types d'impôts forfaitaires



Les partisans de l'impôt forfaitaire ont coutume de le présenter comme plus simple, plus équitable et plus efficace que les autres solutions.

Tous les projets d'impôt forfaitaire ont pour point commun de préconiser à la fois l'adoption d'un taux d'imposition unique et la suppression de tous, ou presque tous, les abattements et crédits d'impôt. C'est surtout le deuxième aspect qui rend la formule forfaitaire *plus simple* que les systèmes actuels. La simplification est encore plus poussée si l'on

adopte le même taux forfaitaire pour l'imposition des personnes physiques et des sociétés, car cela réduit, voire même supprime, les incitations à faire passer les revenus personnels dans la catégorie des bénéfiques. Cependant, des taux de prélèvement identiques ne suffisent pas à faire disparaître ces incitations, qui dépendent aussi de la définition de la matière imposable. Si l'on considère l'IRPP isolément, on peut soutenir qu'un barème progressif n'est pas beaucoup plus difficile à gérer qu'un taux forfaitaire, une fois l'assiette déterminée. C'est probablement vrai ; néanmoins, en présence d'un grand nombre de tranches, le contribuable risque d'avoir plus de difficultés qu'avec un taux forfaitaire à comprendre le fonctionnement du système et à calculer l'impôt qu'il devra en définitive régler. De plus, avec la progressivité, les incitations à l'évasion et à la fraude fiscales augmentent parallèlement aux revenus, ce qui pèse sur les recettes, affaiblit l'efficacité du système et en compromet l'équité. Par suite, la confiance à l'égard de la fiscalité risque de souffrir, et il devient encore plus coûteux de faire respecter et de gérer la progressivité. En revanche, les incitations à l'évasion et à la fraude résultent sans doute davantage du niveau des taux d'imposition que de leur nombre.

Outre l'impôt sur le revenu, la plupart des pays prélèvent des cotisations de sécurité sociale assises sur les seuls revenus du travail (et non par exemple sur les revenus du capital). Cette manière de faire va à l'encontre du caractère « forfaitaire » de la fiscalité, si les cotisations ne confèrent pas un droit, équitable sur le plan actuariel, à de futures prestations éventuellement contingentes. On pourrait donc dire que les systèmes forfaitaires se transforment en régimes d'imposition (semi-)duale, dans lesquels les revenus du travail font l'objet d'une taxation proportionnelle au lieu d'être progressive.

En régime forfaitaire, la progressivité résulte des modalités de l'abattement à la base/du revenu de base, plutôt que de l'existence de taux marginaux de plus en plus élevés en fonction du revenu. Selon les tenants de cette solution, la réduction des abattements améliore l'équité de la fiscalité. Ils soutiennent aussi qu'elle joue en faveur de la redistribution, et cela pour deux raisons. D'abord, dans le cadre de la progressivité, la valeur des déductions augmente avec le revenu et les contribuables les plus favorisés sont généralement mieux placés pour en tirer parti que ceux disposant d'un revenu modeste ou moyen. Ensuite, on dit souvent qu'un abaissement des taux d'imposition stimule l'économie et la création d'emplois, ce qui a en principe aussi des effets bénéfiques sur la répartition. En revanche, les incidences statiques/de départ de l'adoption d'un impôt forfaitaire reviennent probablement à attribuer aux mieux lotis les allègements fiscaux les plus importants – c'est en tout cas l'argument avancé aux États-Unis par les adversaires du projet Hall-Rabushka d'impôt forfaitaire et aussi la

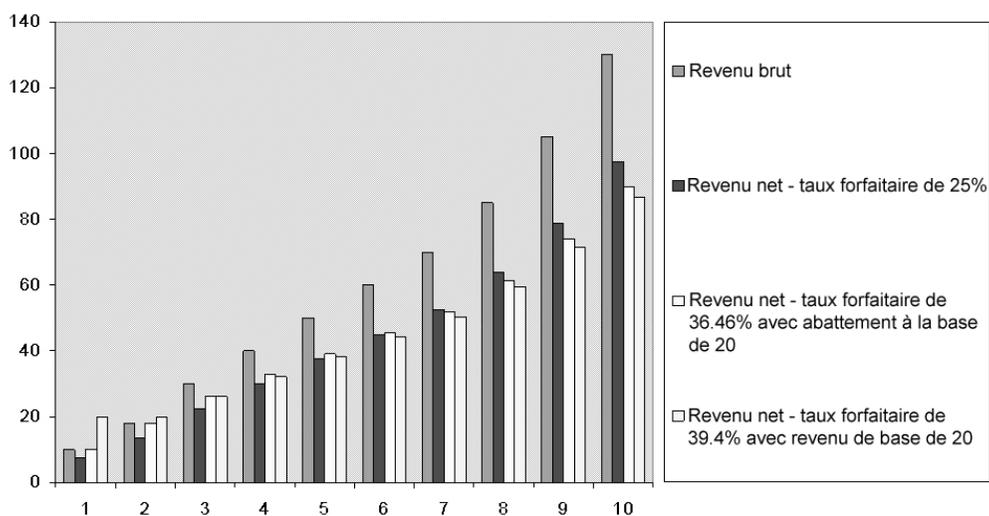
conclusion du rapport publié en 1999 sur cette question par une commission officielle norvégienne.¹¹ Pour que les conséquences en matière de redistribution ressenties pendant la première année d'application soient compensées au fil du temps, il faut que les effets dynamiques du passage de la progressivité à l'impôt forfaitaire soient assez significatifs.

Par ailleurs, comme le montrait la Figure 4.3, la progressivité dépend du mode d'imposition forfaitaire effectivement retenu. Comme celle présentée aux Figures 3.1 et 3.2, la démonstration qui suit part d'une hypothèse de répartition en dix déciles des revenus avant impôt, le revenu brut allant de 10 dans le premier décile à 130 dans le dernier.

Dans l'exemple, on calcule la répartition du revenu après impôt dans trois types de systèmes forfaitaires, sachant que chacun génère un même montant de recettes:

- Taux forfaitaire de 25% sans déduction
- Taux forfaitaire de 36.46% avec un abattement à la base de 20
- Taux forfaitaire de 39.4% avec un crédit d'impôt récupérable (revenu de base) de 20

Figure 4.3. Comparaison entre systèmes d'imposition forfaitaire dans le cadre de la neutralité des recettes



Cet exemple simple aboutit à deux conclusions. En premier lieu, dans le cadre de la neutralité des rentrées fiscales, le taux de l'impôt forfaitaire peut dépendre largement du montant de l'abattement à la base ou du « revenu de

base ». En l'occurrence, il faut porter le taux forfaitaire de 25 pour cent à près de 36.5 pour cent pour financer un abattement de 20 et à 39.4 pour cent si l'on prévoit plutôt un crédit d'impôt récupérable (revenu de base). Et cela même si l'abattement/revenu de base n'est pas anormalement élevé, puisque moins de 20 pour cent de la population se trouvent exonérés. En deuxième lieu, la Figure 4.3 indique que les différents modes d'imposition forfaitaire n'ont pas les mêmes conséquences sur la répartition. Le résultat n'est pas surprenant: les effets de l'instauration d'un abattement à la base ou d'un crédit d'impôt (avec neutralité des recettes) sont les plus sensibles en haut et en bas de la hiérarchie des revenus – alors qu'ils sont relativement mineurs pour les revenus moyens.

Le troisième argument des partisans des systèmes forfaitaires est qu'ils sont *plus efficaces* qu'un barème progressif. Deux aspects au moins des projets d'imposition forfaitaire sont susceptibles d'influer sur l'efficacité de la fiscalité: le niveau des taux effectifs appliqués au revenu personnel et les distorsions qu'entraînent, pour certaines activités, les abattements et les mesures d'incitation.

L'abaissement des taux de l'IRPP devrait avoir des incidences positives sur l'offre de main-d'oeuvre ainsi que l'épargne et permettre d'atténuer les distorsions d'origine fiscale. Le point de savoir si la substitution de la méthode forfaitaire à la progressivité augmente vraiment l'efficacité du système dépend de la fixation des taux. La plupart des projets d'impôt forfaitaire impliquent une diminution des taux marginaux, partiellement financée par une révision en baisse des abattements et des incitations. Mais leur adoption, à recettes fiscales inchangées, pourrait se traduire par un relèvement des taux appliqués aux bas revenus, pour financer l'abattement à la base et l'allègement des taux marginaux supérieurs. Or, si les taux de prélèvement baissent pour certaines catégories et augmentent pour d'autres, le caractère positif de l'incidence globale sur l'efficacité du système fiscal devient une question d'ordre empirique.

Les déductions et les incitations fiscales sont susceptibles de fausser l'offre de travail des ménages et leurs décisions d'épargne – en particulier la répartition de cette dernière quand le taux effectif de l'impôt diffère selon les instruments d'épargne. Toutefois, ces distorsions découlent surtout de l'existence de dispositions fiscales spécifiques et non pas du fait qu'il existe un taux unique de prélèvement ou un barème progressif. Si les gouvernants décident de conserver ces mesures spécifiques, tout en passant de la progressivité à l'impôt forfaitaire, les distorsions perdureront, même si leur impact quantitatif change en fonction du niveau du taux de l'impôt. A l'inverse, il est possible d'y mettre fin sans modifier aucunement le barème. Cependant, les responsables politiques préfèrent souvent inclure des mesures impopulaires d'élargissement de l'assiette dans un dispositif global

de réforme fondamentale, comprenant aussi l'abaissement des taux de prélèvement. Un exemple de cette démarche serait le remplacement d'un barème progressif par un impôt forfaitaire.

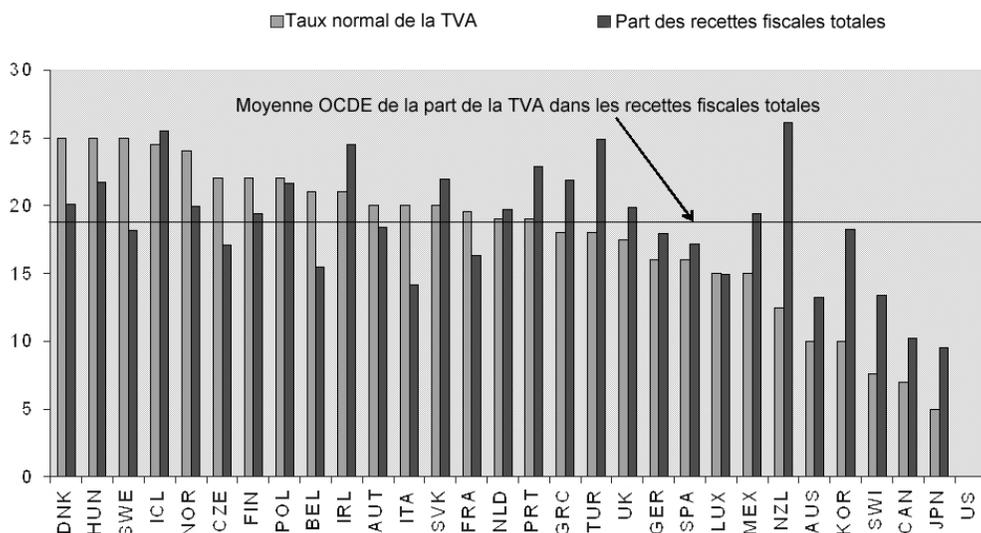
Le projet d'impôt forfaitaire sur un revenu de base exigerait également une refonte complète du système de prestations sociales. Selon ses auteurs, il permettrait de simplifier à la fois la fiscalité et la protection sociale. Outre l'instauration d'un impôt forfaitaire, ce type de réforme garantirait à tous un revenu de base (dont le montant pourrait varier en fonction de l'âge), lequel remplacerait l'ensemble des prestations de sécurité sociale. L'intention est de mettre fin à l'impôt progressif sur le revenu et à tous les abattements personnels. Dans la mesure où toutes les aides et tous les crédits d'impôt sous condition de ressources seraient effectivement supprimés, il y aurait manifestement une simplification majeure de l'administration des impôts et des transferts sociaux, qui s'ajouterait à celle procurée par l'impôt forfaitaire. On verrait ainsi disparaître les phénomènes qualifiés d'engrenage de la pauvreté et du chômage, en raison de l'existence d'un seul taux d'imposition effectif sur tous les revenus. Mais, comme tout le monde recevrait un revenu de base indépendant de ses ressources, il faudrait accepter une majoration du taux moyen de l'impôt et/ou une diminution des prestations pour financer cette mesure – même si l'on réalisait aussi d'importantes économies de gestion administrative. Dans la plupart des pays de l'OCDE, une hausse du taux moyen d'imposition personnelle impliquerait que le taux forfaitaire appliqué aux personnes physiques soit supérieur à celui appliqué aux bénéficiaires des sociétés ou encore de relever ce dernier, si le taux forfaitaire portait à la fois sur les bénéficiaires des sociétés et les ressources des personnes physiques. L'existence de taux différents frappant ces deux catégories de revenus donne des possibilités de substitution, susceptibles d'être exploitées par les contribuables à haut revenu, sachant que la tendance actuelle dans les pays de l'OCDE est de diminuer, plutôt que d'augmenter, les taux de l'impôt sur les sociétés.

5. L'impôt sur la dépense

Aux yeux de nombreux économistes, taxer la dépense est à la fois plus simple et plus efficace que taxer les revenus.¹² Sur le plan de l'efficacité, le principal argument en faveur d'une taxation de la dépense (ou de la consommation) est que les consommations présente et future seraient imposées au même taux¹³, alors qu'avec la taxation du revenu la consommation actuelle est moins imposée que la consommation future (en raison de la fiscalisation des revenus de l'épargne). Certes, pour des raisons de deuxième meilleure optimalité, il n'est pas évident que le taux optimal d'imposition des revenus du capital soit nul, à cause des distorsions

inévitables sur le marché du travail ; mais il n'existe à ce jour aucun modèle d'impôt optimal démontrant qu'un pur impôt unifié sur les revenus soit universellement préféré, pour des motifs d'efficience, à un pur impôt sur la dépense. On met aussi au crédit de l'imposition des dépenses que la matière imposable est plus facile à calculer que celle d'un impôt unifié sur le revenu. Ce dernier exige de mesurer les revenus patrimoniaux et le rendement des investissements en capital humain sur la base des droits constitués, alors que ce n'est pas nécessaire dans un système d'impôt sur la dépense. L'assiette est égale à la consommation totale, que l'on peut évaluer comme le flux de revenu moins l'épargne. En revanche, on peut soutenir qu'un système d'impôt direct progressif redistribue mieux les revenus qu'un impôt sur la dépense. C'est peut-être vrai, mais à condition que les contribuables les mieux lotis paient effectivement l'impôt à des taux progressifs sur la totalité de leurs revenus. On doit aussi garder à l'esprit que taxer la dépense ne revient pas nécessairement à exclure les revenus du capital de la matière imposable, puisque toutes les sources de revenus qui financent la consommation seront finalement assujetties.¹⁴ Autre argument contre l'impôt sur la dépense: il risque d'être difficile de lever un montant suffisant de recettes dans un monde où d'autres pays taxent les revenus. Les contribuables peuvent décider de consommer une partie de leurs revenus à l'étranger (ou même de s'installer à l'étranger), ce qui amputera les rentrées fiscales dans leur pays.

Dans cette partie, on ne poussera pas plus loin l'analyse des avantages et des inconvénients relatifs de l'impôt sur la dépense et de la taxation des revenus. Sur le plan théorique, il existe des arguments en faveur des deux systèmes – et souvent aussi d'un dosage de l'un et de l'autre. Comme aucun pays n'est encore passé de la fiscalité des revenus à celle des dépenses, on ne dispose pas d'une grande expérience pratique en la matière.

Figure 4.4. Taux normaux de TVA et part dans les recettes fiscales totales (2003)

Source: OCDE, Base de données fiscales de l'OCDE et OCDE (2004) *Statistiques des recettes publiques 1965-2004*, OCDE Paris.

En revanche, le système fiscal de tous les pays de l'OCDE comporte certains éléments de taxation de la dépense. Ainsi, une majorité de ces pays applique à l'épargne retraite les règles fiscales qualifiées d'EET (21 pays) ou de TEE (1 pays),¹⁵ qui s'apparentent à un impôt sur la dépense. Le reste des pays de l'OCDE prévoit d'autres régimes préférentiels pour l'épargne retraite. Plusieurs d'entre eux ont aussi mis en place des incitations fiscales pour d'autres formes d'épargne, ce qui revient à rapprocher encore plus l'impôt sur le revenu d'un système de taxation des dépenses.

En outre, la Figure 4.4 montre que la plupart des pays de l'OCDE donnent une grande place à la TVA dans leur dosage fiscal. En moyenne de la zone OCDE, 18 pour cent environ des recettes fiscales provenaient en 2003 de la TVA et, dans certains pays, la proportion était proche de 25 pour cent ou supérieure. En tenant compte d'autres taxes sur la consommation (par exemple les droits d'accise et les droits de douane), la part totale des prélèvements à ce titre dans la zone de l'OCDE s'élevait, en 2003, à quelque 30 pour cent. On voit donc qu'en pratique les pays de l'OCDE recourent à un dosage d'impôts sur le revenu et la consommation pour financer les dépenses publiques. Dès lors, les débats académiques sur les vertus relatives d'une imposition (unifiée) « pure » des revenus et d'un « pur » impôt sur la dépense présentent surtout un intérêt en ce qui concerne les effets de ces

différents systèmes sur l'efficacité et l'équité ; mais moins en tant que guide pratique servant de base aux véritables décisions de politique fiscale.

Notes

1. Au lieu de cela, de nombreux pays appliquent des impôts immobiliers et des droits de timbre.
2. On trouvera une analyse schématique dans Sørensen, Peter Birch (2005a).
3. Ainsi, plusieurs pays taxent moins les intérêts des obligations d'Etat que ceux des comptes d'épargne ordinaires.
4. La plupart des pays accordent, par exemple, un traitement de faveur aux logements occupés par leurs propriétaires. De plus, beaucoup appliquent des taux réduits à l'épargne retraite et/ou des incitations fiscales spécifiques à certains comptes d'épargne. La Corée prélève seulement une retenue à la source de 15 pour cent (majorée de l'IRPP local de 1.5 pour cent), si la somme des dividendes et des intérêts est inférieure à 40 millions KRV (soit environ 33 000 EUR) ; mais, au-delà de ce niveau, l'imposition se fait sur une base unifiée (hypothèse retenue par la Figure 4.1).
5. Schratzenstaller (2004) se livre à un exercice analogue pour des pays (surtout) européens. L'étude s'intéresse aussi à la taxation des plus-values, tout en donnant une description plus précise du régime des dividendes et des intérêts. On trouvera aussi dans Boadway, R. (2004) une analyse de l'imposition unifiée, duale et des systèmes fiscaux de « compromis ».
6. Si le fait de taxer davantage les dividendes d'origine interne que les autres catégories de revenus du capital a probablement un effet sur les choix de portefeuille des épargnants d'un pays, cette hiérarchie des taux d'imposition est moins susceptible d'avoir une incidence significative sur les investissements internes.
7. Depuis 2000, les bénéfices des sociétés ne sont imposés (à la source) que s'ils sont distribués sous forme de dividendes.
8. Pour une analyse de l'impôt forfaitaire russe, on se reportera à: Ivanova, Keen et Klemm (2005). Selon cette étude, le nouveau système a favorisé la discipline fiscale. Mais il est peu vraisemblable que son adoption explique la vive hausse des recettes fiscales qui a suivi la réforme.
9. L'Islande aussi applique un impôt forfaitaire sur le revenu au-dessus d'un certain seuil (le taux était de 37.73 pour cent en 2005). Mais il y a une surtaxe supplémentaire de 2 pour cent (qui était de 7 pour cent en 2002 avant de diminuer progressivement) frappant les revenus dépassant un niveau de quelque 150 pour cent du salaire moyen.
10. Milton Friedman avait aussi proposé un système similaire dans les années 1940.

11. NOU 1999: 7 Flatere Skatt.
12. Le premier à proposer d'imposer les dépenses a été Kaldor (1955). Mais, depuis lors, ce concept a fait l'objet de plusieurs projets pratiques et analyses théoriques. Parmi les travaux d'ordre concret, on peut citer ceux de la Commission Meade (1978) et le projet d'impôt forfaitaire de Hall et Rabushka (1985, 1995). On trouvera dans Atkinson et Sandmo (1980) l'une des nombreuses analyses théoriques sur ce sujet.
13. Cela suppose que le taux d'imposition de la dépense reste stable dans le temps.
14. La taxation de la dépense est identique à un impôt à taux nul sur les revenus du capital en l'absence de capital hérité (la totalité de l'épargne provient des revenus du travail) et de rentes économiques. Avec la première, en revanche, les rentes économiques et les revenus tirés du capital hérité seront taxés lors de leur consommation, ce qui n'est pas le cas si l'on instaure un taux d'imposition nulle sur les revenus du capital.
15. Avec le régime EET (exonéré, exonéré, taxé), l'imposition de l'épargne retraite est différée jusqu'au moment où le contribuable perçoit effectivement sa pension (déduction au titre de l'épargne retraite et exonération des produits). Avec le régime TEE (taxé, exonéré, exonéré) l'épargne provient des revenus après impôt, mais il n'y a pas de taxation ultérieure (exonération des produits de l'épargne retraite et de la pension perçue).

Chapitre 5

Les projets récents de réforme de l'impôt sur le revenu

Ce chapitre traite d'abord certains problèmes actuels relatifs à l'adoption de l'imposition duale ou forfaitaire des revenus personnels dans un certain nombre de pays de l'OCDE ; il analyse ensuite les effets d'un changement de l'unité fiscale.

1. Problèmes concernant l'impôt forfaitaire

Cette partie évalue les conséquences de l'instauration d'un impôt forfaitaire en Russie et en République slovaque, avant de présenter et de commenter le débat qui a lieu sur ce thème en Suisse et en Pologne. Enfin, on utilise le modèle de simulation fiscale de l'Office norvégien de statistiques pour figurer les conséquences d'une éventuelle réforme de l'impôt sur le revenu dans ce pays.

L'expérience russe

Le 1^{er} janvier 2001, la Russie a réformé l'impôt sur le revenu en lui donnant un caractère forfaitaire.¹ Auparavant, il y avait trois tranches d'imposition, avec des taux marginaux de respectivement 12 pour cent – sur les revenus allant de quelque 12 pour cent à 187 pour cent du salaire moyen – 20 pour cent et 30 pour cent. Le taux marginal le plus élevé s'appliquait au-dessus de 560 pour cent du salaire moyen. Les dividendes étaient soumis à un taux de 15 pour cent, tandis que les intérêts perçus étaient généralement exonérés. Par ailleurs, des cotisations sociales distinctes étaient réglées à

divers Fonds: Pensions, Assurance sociale, Assurance médicale et Emploi ; le taux global de prélèvement était de 38.5 pour cent pour l'employeur et de 1 pour cent pour le salarié. Ces taux étaient indépendants du revenu de l'assujéti.

Les autorités russes ont élargi l'assiette de l'impôt en mettant fin à de nombreuses déductions et exemptions. Elles ont également institué un taux forfaitaire de 13 pour cent, au-delà de l'abattement à la base ; ce dernier est resté constant en proportion du salaire moyen, malgré une hausse de 30 pour cent en termes réels de 2000 à 2001. Si le taux d'imposition des dividendes a été porté à 30 pour cent, on a créé en même temps un crédit d'impôt au titre du prélèvement déjà opéré sur les bénéfices des sociétés (ce crédit d'imputation a été supprimé en 2002, mais le taux frappant les dividendes a été abaissé à 6 pour cent, avant d'être relevé à 9 pour cent à dater du 1^{er} janvier 2005). Il n'existe ni retenue à la source sur les intérêts perçus par les particuliers, ni taxation des plus-values sur les cessions d'actions russes détenues depuis plus de trois ans. Si les plus-values sont réalisées plus tôt, elles supportent le taux normal d'imposition de 13 pour cent (KPMG (2000)).

La réforme fiscale a modifié le régime des cotisations de sécurité sociale. Une « taxe sociale unique », à la charge de l'employeur, se substitue aux prélèvements qui alimentaient distinctement les quatre Fonds précités (Pensions, Assurance sociale, Assurance médicale et Emploi). La nouvelle taxe est prélevée à des taux dégressifs, allant de 35.6 pour cent (40 pour cent en 2005 (KPMG (2005))) sur les bas et moyens salaires jusqu'à 5 pour cent sur les rémunérations les plus élevées (le taux maximal a été réduit à 2 pour cent en 2002). Les salariés ne sont plus tenus de cotiser. Avant la réforme fiscale, les cotisations sociales distinctes s'appliquaient à différentes définitions des revenus du travail. La réforme de 2001 a également mis fin à ces complications.

Les revenus des travailleurs indépendants sont soumis à l'impôt forfaitaire. Depuis le 2 juillet 2002, les PME ayant moins de 100 salariés et un chiffre d'affaires limité² peuvent opter pour un régime spécial (qualifié d' « impôt unique »), au lieu d'être soumises à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Cet impôt unique remplace l'impôt sur les sociétés, la TVA et la taxe sociale unique (mais pas les cotisations retraite obligatoires). Le taux est de 6 pour cent sur le chiffre d'affaires ou de 15 pour cent sur les bénéfices (les entreprises peuvent choisir la base d'imposition et le taux).

Les règles en matière d'administration et d'exécution de l'impôt ont été révisées, dans la mesure où l'on a circonscrit le fondement juridique des opérations de recouvrement et de contrôle en vigueur avant la réforme de 2001 (Gaddy et Gale (2005)). Ainsi, dans la période antérieure à la réforme,

les contribuables négociaient souvent l'impôt qu'ils versaient, sans tenir compte de leurs obligations. De plus, le paiement pouvait se faire sous forme de marchandises. La très faible rémunération des fonctionnaires des impôts favorisait la corruption, ce qui sapait encore davantage le respect à leur égard. La réforme a créé un numéro d'identification unique du contribuable et autorisé le prélèvement de l'impôt à la source sur tous les revenus des particuliers. Les services fiscaux peuvent désormais calculer indirectement l'impôt dû, en utilisant les données dont ils disposent déjà sur les contribuables, et il est possible de lancer une enquête fiscale s'il existe assez de preuves de l'existence d'un délit de cette nature.

Le taux marginal total résultant de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales a diminué d'environ 1.3 point pour les contribuables qui, avant la réforme, étaient soumis au taux le plus bas de l'IRPP (12 pour cent). La plupart supportaient alors un taux marginal global de 37.1 pour cent, que la réforme a ramené à 35.8 pour cent. Les salariés les mieux rémunérés ont bénéficié de l'allègement le plus important. Ainsi, ceux dont le salaire dépassait 600 000 roubles acquittaient un taux marginal de 50.2 pour cent avant la réforme, ramené à 17.1 pour cent (et à 14.7 pour cent depuis 2002), soit une réduction de plus de 33 points de pourcentage. La réforme a donc eu une incidence directe marquée sur les contribuables les mieux payés, mais assez modeste sur la majorité d'entre eux.

En proportion du PIB, les recettes de l'impôt sur le revenu ont progressé d'à peu près 20 pour cent entre 2000 et 2001. Leur montant s'est accru de quelque 46 pour cent en valeur nominale et d'environ 25 pour cent en termes réels. Toutefois, l'étude d'Ivanova, Keen et Klemm (2005) démontre que l'essentiel de la progression des rentrées provient de contribuables qui ont peu ressenti l'effet de la réforme fiscale. On n'a pas non plus observé de « conversion » de bénéficiaires professionnels en revenus de personnes physiques. Enfin, les données disponibles ne montrent pas d'accroissement, en 2001, de l'offre de travail des ménages lourdement taxés avant la réforme relativement à ceux qui l'étaient au taux de 12 pour cent. L'évolution de l'offre de main-d'œuvre a été sensiblement la même pour les catégories touchées ou non par la réforme fiscale. Ces auteurs concluent donc à l'absence de preuves solides d'une relation causale entre le gonflement des recettes de l'IRPP et l'instauration de l'« impôt forfaitaire ».

En fait, ils démontrent que la vive poussée des salaires réels pendant cette période explique sans doute, dans une large mesure, l'importance des rentrées d'impôt sur le revenu. En 2001, la hausse des salaires réels a été de 18.5 pour cent après impôt et de 11.6 pour cent en brut – la différence s'expliquant par la baisse des taux d'imposition – mais, dans les deux cas, elle a dépassé la croissance du PIB (5.1 pour cent). Par ailleurs, les mêmes auteurs prouvent que les plus-values de recettes résultent, pour une part,

d'un durcissement des contrôles et de la réforme de l'administration fiscale russe, à telle enseigne que les contribuables concernés par la réforme ont fait preuve d'une beaucoup plus grande discipline. Parmi les autres causes éventuelles figurent la montée des prix de l'énergie (du pétrole) et le simple fait que les recettes fiscales aient retrouvé leur niveau d'équilibre antérieur à la crise de 1998.

Le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 30 pour cent en 2000 à 35 pour cent en 2001 ; depuis 2002, il s'élève à 24 pour cent. Le taux frappant les dividendes a été porté de 15 pour cent en 2000 à 30 pour cent en 2001. Mais la réforme a allégé la charge pesant sur eux en instituant un crédit d'imputation au titre de l'impôt sur les bénéfices déjà payé. Elle est ensuite restée constante jusqu'au début de 2005 – la suppression du crédit d'impôt, en 2002, a été compensée par un abaissement à 6 pour cent du taux d'imposition, ce qui rapproche le système russe d'un modèle *semi-dual* d'imposition des revenus. Récemment, le taux appliqué aux dividendes a été relevé à 9 pour cent. Le rendement des créances reste exonéré. Les bénéfices mis en réserve supportent l'impôt sur les sociétés, mais les plus-values qui en résultent sont exemptées à partir de trois ans de détention des actions. Le prélèvement sur les bénéfices non distribués est donc égal au taux de l'impôt sur les sociétés. Au total, la fiscalité russe fausse les décisions des entreprises en les incitant à se financer par l'endettement plutôt que par dotations aux réserves. Les augmentations de capital sont le mode de financement le moins prisé.

Les revenus du travail et du capital continuent d'être taxés à des taux différents. La charge pesant sur les contribuables les moins favorisés risque d'être supérieure à celles que subissent les revenus du capital. Mais il semble que ce soit le contraire pour les contribuables les mieux lotis, puisque le taux de l'impôt sur les sociétés dépasse celui frappant leurs salaires (IRPP plus cotisations sociales).

Le régime fiscal réservé aux PME a pour but d'améliorer les incitations et la discipline fiscale dans ce secteur. Pourtant, en créant cette nouvelle catégorie, les autorités russes faussent encore plus les choix des entreprises en matière de statut juridique. Les PME risquent de ne pas être encouragées à recruter davantage de salariés, de crainte de perdre leurs avantages fiscaux. Ce système est aussi de nature à inciter fortement les travailleurs indépendants à se constituer en société.

Il est possible que la réforme ait accentué l'inégalité des revenus, puisque la baisse du taux global d'imposition (IRPP plus cotisations sociales) est d'autant plus forte que les ressources du contribuable sont élevées. En réalité, le taux d'imposition s'est légèrement accru pour les contribuables à bas et moyens revenus, tout en fléchissant très sensiblement

pour les mieux payés. Si les cotisations de sécurité sociale ont diminué à tous les niveaux de revenus, l'allègement a été le plus marqué pour les catégories supérieures. Néanmoins, l'effet de cette mesure sur l'inégalité a peut-être été atténué par les progrès très sensibles de la discipline fiscale des gros contribuables (Ivanova, Keen et Klemm (2005)).

La réforme de 2001 a rendu le système fiscal russe plus simple et plus transparent. L'élargissement de l'assiette, et en particulier le remplacement d'un barème progressif par un taux unique de 13 pour cent, a facilité le respect de la législation (même si les cotisations sociales varient selon le revenu). L'équité a également gagné à l'application plus stricte de l'impôt et à la réorganisation de l'administration fiscale. Concrètement, ces réformes administratives ont eu des répercussions plus profondes que le remaniement des taux d'imposition des revenus (Ivanova, Keen et Klemm (2005)).

L'expérience slovaque

En République slovaque, avant la réforme fiscale de 2004, le barème de l'impôt sur le revenu comportait cinq tranches, les taux marginaux allant de 10 à 38 pour cent (un ouvrier payé au salaire moyen acquittait un taux marginal de 20 pour cent). Le taux de l'impôt sur les sociétés était de 25 pour cent (29 pour cent en 2000/2001 et 40 pour cent avant 2000). Les dividendes étaient soumis à une retenue à la source de 15 pour cent, pour solde de tout compte, et le même système s'appliquait aux intérêts avec un taux de 25 pour cent. La TVA avait un taux normal de 20 pour cent et un taux réduit de 14 pour cent. Avant les changements, la République slovaque pratiquait donc une imposition semi-duale des revenus personnels.

Les objectifs généraux des réformateurs étaient les suivants: mise en place de conditions favorables à l'activité et aux investissements des personnes physiques et des sociétés ; élimination des distorsions d'origine fiscale et amélioration de l'équité fiscale, grâce à une taxation identique de toutes les catégories et de tous les niveaux de revenus (Brook et Leibfritz (2005)). Plus précisément, les pouvoirs publics cherchaient à rendre le marché de l'emploi plus souple, à renforcer les incitations à travailler (diminution du chômage à long terme) et à attirer davantage d'investissements étrangers directs ; pourvu que les changements aient un effet globalement neutre sur le budget.³

Depuis le 1^{er} janvier 2004, il existe un impôt forfaitaire de 19 pour cent sur les revenus des sociétés et des personnes physiques. L'assiette de l'IRPP englobe les rémunérations professionnelles, les bénéfices des PME et les revenus locatifs nets. Les intérêts perçus doivent être inclus, mais pas les dividendes. Les cotisations au titre des retraites supplémentaires et de

l'assurance-vie ainsi que certaines formes d'épargne à vocation particulière peuvent être déduites, dans la limite d'un plafond⁴, si certaines conditions sont remplies.

Les plus-values encaissées doivent aussi être intégrées, et sont par conséquent imposées au taux de 19 pour cent. Toutefois, certaines plus-values réalisées par des personnes physiques sont exemptées, notamment celles qui résultent de la cession d'un logement occupé par son propriétaire, après plus de deux années de détention. Il y a aussi exonération des plus-values sur d'autres biens immeubles détenus depuis au moins cinq ans. De plus, les plus-values sur cessions de titres échappent à l'impôt si leur montant ne dépasse pas cinq fois le niveau de subsistance. Celles réalisées sur les actions acquises avant 2004 sont exonérées, à condition que la durée de détention soit supérieure à trois ans au moment de la vente (PWC (2005)).

La mise en place d'un impôt forfaitaire s'est accompagnée de mesures d'élargissement de la matière imposable et d'un important relèvement de l'abattement à la base⁵ -- lequel a plus que doublé et représente maintenant quelque 60 pour cent du salaire moyen. Autrement dit, la version slovaque de l'impôt forfaitaire est un exemple du système de type B (cf. Figure 4.2), caractérisé par un taux unique d'imposition de tous les revenus positifs au-delà d'un abattement à la base. En même temps, le gouvernement a diminué les aides sociales et déplacé la charge fiscale des impôts directs vers les taxes indirectes. Les deux taux de la TVA (14 et 20 pour cent) ont été remplacés par un taux unique de 19 pour cent et on a majoré certains droits d'accise.⁶

L'État slovaque continue à prélever de lourdes cotisations de sécurité sociale. La double cotisation salariale au titre de la santé et de la sécurité sociale, dont le taux s'élevait à 13.4 pour cent en 2005, est assise sur le salaire brut ; la cotisation correspondante versée par les employeurs est comprise entre 34.7 et 36.5 pour cent sur la même base (en 2003, ces deux taux étaient respectivement de 12.8 pour cent et de 38 pour cent). Cependant, les salariés peuvent déduire les cotisations à leur charge du revenu imposable à l'IRPP. C'est pourquoi la contribution aux recettes de l'État de ces prélèvements obligatoires sur les personnes physiques est d'importance mineure après l'adoption de l'impôt forfaitaire, comme c'était déjà le cas auparavant. En raison de la place importante des cotisations sociales dans les recettes publiques, les revenus du travail continuent d'être taxés beaucoup plus lourdement que ceux du capital et que les bénéficiaires des sociétés. Néanmoins, les cotisations salariales et patronales sont plafonnées à un montant qui représente environ trois fois le salaire de l'ouvrier moyen. Seuls les salaires qui dépassent ce niveau sont donc soumis à l'impôt

forfaitaire de 19 pour cent, qui frappe aussi les revenus du capital et les bénéfices des sociétés.

Tableau 5.1. Moyenne de l'impôt sur le revenu et du coin fiscal en % des gains bruts d'un contribuable sans conjoint. Avant et après la réforme slovaque (2003 comparé à 2005)

	67% du SOM		100% du SOM		167% du SOM	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005
Impôt sur le revenu	5.5	4.9	8.2	8.7	13.1	11.9
Coin fiscal	40.9	35.3	42.9	38.3	46.3	40.3

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires 2004-2005*, OCDE, Paris.

Le Tableau 5.1 compare, en utilisant le cadre de la publication OCDE « *Impôts sur les salaires* » (2005b), les taux d'imposition moyens en 2003 et 2005 pour des personnes seules à différents niveaux de revenus. Il montre que le prélèvement moyen a fléchi aux niveaux de 67 et 167 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen, mais a augmenté au niveau de 100 pour cent. Les coins fiscaux sont largement supérieurs à la charge fiscale moyenne, à cause du rôle important des cotisations sociales en République slovaque. Pourtant, ils ont diminué de 5,6, 4,6 et 6 points pour les contribuables sans conjoint, de 2003 à 2005, à des niveaux de revenus représentant respectivement 67, 100 et 167 pour cent du SOM. Le tableau 5.2 donne les résultats d'un exercice similaire portant sur des couples mariés avec deux enfants dépendants. L'imposition négative des couples à revenu modeste s'explique par l'existence d'un crédit d'impôt récupérable au titre des enfants et d'un abattement au titre du conjoint dépendant.

Tableau 5.2. Moyenne de l'impôt sur le revenu et du coin fiscal en % des gains bruts d'un couple marié (l'un des conjoints touche 100% du SOM et l'autre 0%, 33% ou 67%) avec deux enfants dépendants. Avant et après la réforme slovaque (2003 comparé 2005)

	0% du SOM		33% du SOM		67% du SOM	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005
Impôt sur le revenu	4.1	-3.4	4.1	2.2	5.1	4.6
Coin fiscal	31.9	23.2	35.7	29.0	37.2	31.7

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires 2004-2005*, OCDE, Paris.

L'effet de la réforme fiscale sur les recettes s'est avéré à peu près neutre, en raison du déplacement de la charge fiscale de l'impôt direct vers l'impôt indirect. Une comparaison entre une estimation des rentrées fiscales qui auraient été perçues en 2004 en l'absence de réforme et le montant effectivement encaissé, en pourcentage du PIB⁷, donne le résultat suivant: la diminution du produit de l'impôt sur le revenu (passé de 3.3 à 2.5 pour cent du PIB) et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (passé de 3 à 2.2 pour cent du PIB) est presque totalement compensée par la hausse du produit de la TVA (de 7.2 pour cent à 8 pour cent du PIB) et des droits d'accise (de 2.8 à 3.4 pour cent du PIB).

Il ressort des tableaux 5.1 et 5.2 que l'abaissement des taux de l'IRPP n'a pas fortement incité les chômeurs slovaques à accepter un emploi. Mais le gouvernement a également diminué les aides sociales et adopté certaines autres réformes pour « rentabiliser le travail ».

Compte tenu du niveau élevé des cotisations sociales, les revenus du travail continuent à être taxés plus lourdement que ceux du capital et que les bénéfices des sociétés. Les contribuables sont donc toujours incités à faire passer les revenus du travail, fiscalement pénalisés, pour des revenus patrimoniaux, mieux traités sur ce plan. Cela cesse seulement d'être le cas quand ils sont plus de trois fois supérieurs au salaire moyen, car ils échappent alors aux cotisations sociales.

La réforme fiscale slovaque a amélioré le rendement de l'épargne et des investissements en diminuant les taux d'imposition des revenus du capital (ceux frappant les bénéfices des sociétés et les intérêts ont l'un et l'autre été ramenés de 25 à 19 pour cent) et en supprimant la double imposition des dividendes distribués. De plus, le report des pertes est devenu plus facile pour les entreprises et les provisions autorisées pour l'amortissement des bâtiments industriels ont été augmentées.

Le nouveau dispositif atténue également les distorsions en matière de décisions de financement. Les dividendes distribués ne sont plus taxés au niveau des actionnaires et les bénéfices des sociétés supportent le même taux (19 pour cent) que les intérêts ; cela n'incite plus à se financer, pour des raisons fiscales, par endettement plutôt que par augmentation de capital. Néanmoins, les bénéfices mis en réserve sont soumis à l'impôt sur les sociétés et les plus-values subséquentes subissent encore un prélèvement fiscal lors de la cession des actions (si elles dépassent cinq fois le niveau de subsistance) ; même après la réforme, le système fiscal slovaque fausse donc le choix entre le recours à l'émission d'actions nouvelles et l'autofinancement.

La réforme fiscale, qui s'est ajoutée à une révision en baisse des aides sociales, a probablement accentué l'inégalité des revenus et limité les effets

redistributifs de la fiscalité, mais sans doute pas pour les familles ayant des enfants. On a remplacé le barème progressif par un taux proportionnel, qui est inférieur aux anciens taux marginaux les plus élevés. Toutefois, l'effet de cette mesure sur l'inégalité pourrait être amorti par le relèvement substantiel de l'abattement à la base. L'allègement de la fiscalité sur les dividendes est susceptible de favoriser surtout les riches, parce qu'ils sont censés en recevoir plus que les pauvres. Le changement du taux normal de la TVA, passé de 14 à 19 pour cent, affecte aussi relativement plus les catégories défavorisées.

Les modifications effectuées ont rendu le système plus simple et plus transparent. L'élargissement de la matière imposable et le remplacement du barème progressif par un taux unique facilitent en particulier le respect de la législation fiscale. Cependant, le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale (surtout patronales) reste l'une des causes du travail au noir.

Les principaux avantages des mesures prises en 2004 par le gouvernement slovaque sont les suivants: renforcement des incitations à l'investissement et à la création d'entreprises en général ; moindre distorsion de la répartition des capitaux ; gains d'efficience dus à un élargissement supplémentaire de la base d'imposition. Malgré les mérites évidents de la taxation forfaitaire des revenus du travail, il semble qu'il ne faille pas en exagérer les effets positifs ; en effet, le rôle de l'impôt sur le revenu reste peu important dans ce pays, notamment à cause du poids des cotisations sociales et du niveau relativement élevé de la TVA.

Le débat sur l'impôt forfaitaire en Suisse⁸

En Suisse, les revenus des personnes physiques sont soumis à l'impôt direct fédéral, dont le barème progressif comporte neuf tranches – les taux vont de zéro pour cent dans la première jusqu'à un maximum de 13.2 pour cent, avec une inflexion à 11.5 pour cent dans la dernière tranche. Les revenus des contribuables sans conjoint sont exonérés jusqu'à 16 100 CHF. Pour les couples mariés, la fraction non imposée est de 27 400 CHF. Un abattement supplémentaire de 5 600 CHF est accordé pour chaque enfant dépendant et, si les deux membres du couple perçoivent un revenu (système du foyer fiscal), ils ont droit à un abattement de 7 000 CHF. Il existe aussi un impôt sur le revenu dans chacun des 26 cantons et chacune des 2 900 communes. Bien que les principes généraux de la fiscalité soient les mêmes, le montant des déductions et le niveau des taux (progressifs) de l'IRPP varient selon les cantons. L'impôt communal sur le revenu est le plus souvent un pourcentage ou un multiple du taux de l'impôt cantonal de base. En moyenne, la somme de l'impôt cantonal et communal représente un montant deux fois supérieur à l'impôt direct fédéral, de sorte que le taux

marginal total peut dépasser 40 pour cent pour les contribuables à revenus élevés.

Outre l'impôt direct, les salariés versent des cotisations de sécurité sociale, qui s'élèvent à 10.05 pour cent du salaire brut pour la vieillesse et à 1 pour cent (avec un plafond de 106.800 CHF) pour le chômage. Les employeurs sont assujettis aux mêmes prélèvements, à quoi s'ajoute une cotisation familiale supplémentaire annuelle de 2 623 CHF par enfant dépendant.

Le tableau 5.3 compare, en utilisant le cadre des « Impôts sur les salaires », les taux moyens d'imposition du revenu et les coins fiscaux pour des contribuables sans conjoint à différents niveaux de revenus. Il apparaît qu'en Suisse les coins fiscaux sont relativement limités et bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE (*cf.* Figure 1.3). Mais ces chiffres révèlent aussi l'importance des cotisations sociales dans la charge fiscale qui pèse sur les revenus du travail.

Tableau 5.3. Taux moyen d'imposition et coin fiscal en % du revenu brut d'un contribuable sans conjoint ni enfant en Suisse (2005)

	67% du SOM	100% du SOM	167% du SOM
Impôt sur le revenu	7.6	10.7	15.7
Coin fiscal	26.7	29.5	33.9

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires 2004-2005*, OCDE, Paris.

La complexité du système suisse d'IRPP explique l'intérêt suscité par une réforme fiscale fondamentale. L'administration fiscale suisse a étudié les effets statiques d'un remplacement de l'impôt actuel par un système forfaitaire. Tous les revenus supérieurs à un abattement à la base – de 20 000 CHF pour les personnes seules et de 40 000 CHF pour un couple marié, avec une majoration de 10 000 CHF pour chaque enfant dépendant – seraient soumis à un taux forfaitaire. Pour maintenir les recettes actuelles de l'IRPP à tous les niveaux des pouvoirs publics (fédéral, cantonal et communal), ce taux devrait être de 24 pour cent.

Parmi les contribuables sans conjoint habitant Zurich ou Berne, l'étude montre que seuls ceux ayant des ressources très importantes bénéficieraient de l'instauration d'un taux forfaitaire. Les couples mariés sans enfant disposant de revenus très élevés, mais aussi les couples sans enfant à revenus modestes gagneraient à la réforme fiscale. Il en irait de même pour tous les couples ayant deux enfants qui habitent Berne. A Zurich, en

revanche, seuls les couples à bas et à très hauts revenus ayant deux enfants profiteraient de la réforme. De manière générale, on pourrait conclure que le gain après impôt procuré aux ménages à bas et hauts revenus par l'adoption du système forfaitaire serait financé par les ménages à revenus moyens. Par ailleurs, c'est pour les ménages sans enfant que les gains seraient les plus limités.

Le projet d'impôt forfaitaire simplifierait le système suisse d'impôt sur le revenu. Mais on pourrait tout aussi bien remédier à sa complexité, qui découle de la taxation des revenus personnels aux différents niveaux de l'État, en appliquant d'autres modalités d'imposition directe ; on n'a pas besoin pour cela de mettre en oeuvre un système forfaitaire. En outre, le projet n'aligne pas le taux de l'impôt sur les sociétés sur celui de l'IRPP forfaitaire.

Le débat sur l'impôt forfaitaire en Pologne

Au cours des dix dernières années, l'impôt direct polonais sur les personnes physiques (et les sociétés) a été modifié dans le but de réduire les taux de prélèvement et d'élargir l'assiette imposable. Ce dernier résultat a été obtenu en supprimant un certain nombre de déductions et d'exemptions – pour remédier aux failles de la législation fiscale – et en intégrant les avantages annexes aux salaires ainsi que les avantages en nature dans le revenu imposable. Enfin, la réforme fiscale entrée en vigueur en 1999 a abaissé les taux de l'IRPP, mais relevé les cotisations de sécurité sociale.

En 2005, la Pologne disposait d'un système *semi-dual* d'imposition directe. Les revenus des personnes physiques étaient taxés, au-delà d'un certain seuil, à des taux progressifs. Le barème a trois tranches avec des taux marginaux de 19, 30 et 40 pour cent (seuls les contribuables dont le revenu dépassait à peu près 1.4 ou 2.8 fois le salaire de l'ouvrier moyen sont taxés marginalement à 30 ou 40 pour cent respectivement). Un taux supplémentaire de 50 pour cent a été introduit à dater du 1^{er} janvier 2006. Un prélèvement à la source de 19 pour cent est appliqué aux dividendes, aux intérêts et aux plus-values. Mais la Pologne conserve un système classique d'imposition des bénéfices de sociétés au taux de 19 pour cent.⁹

En 2005, les cotisations sociales salariales – au titre de l'assurance vieillesse, invalidité et maladie/maternité – représentaient 18.71 pour cent du salaire brut (OCDE (2005b)). Les salariés versent aussi 8.5 pour cent du solde au Fonds national de santé. Toutefois, ils ont droit à un crédit d'impôt de montant quasiment égal. Les employeurs doivent régler des cotisations à hauteur de 20.43 pour cent (en moyenne) du salaire brut.

Tableau 5.4. Taux moyen d'imposition et coin fiscal en % du revenu brut d'un contribuable sans conjoint ni enfant en Pologne (2005)

	67% du SOM	100% du SOM	167% du SOM
Impôt sur le revenu	5.0	6.4	8.0
Coin fiscal	42.4	43.6	44.8

Source: OCDE (2005), *Impôts sur les salaires 2004-2005*, OCDE, Paris.

Le tableau 5.4 compare les taux moyens d'impôt sur le revenu et les coins fiscaux pour des contribuables sans conjoint à différents niveaux de revenus, en se référant au cadre d' « Impôts sur les salaires ». Il en ressort que les taux moyens de l'IRPP sont relativement bas. Pourtant, en raison du poids important des cotisations sociales patronales et salariales, les coins fiscaux sont élevés en Pologne et dépassent la moyenne de l'OCDE (cf. Figure 1.3). Par ailleurs, les taux de prélèvement moyens, et surtout les coins fiscaux, sont relativement constants, quel que soit le revenu.

Le gouvernement polonais s'est penché sur divers projets d'impôt forfaitaire¹⁰. Le ministère des finances s'est livré à des simulations de coins fiscaux dans le cadre de différents systèmes forfaitaires (taux forfaitaire de 15.4 pour cent sans abattement à la base ; taux de 20.5 pour cent avec un abattement à la base). La conclusion de l'exercice est que les coins fiscaux ne changeraient guère pour la plupart des contribuables par rapport à la situation actuelle. Et cela pour deux raisons: d'abord, l'impôt sur le revenu représente une part beaucoup plus réduite du coin fiscal que les cotisations sociales ; ensuite, les taux marginaux de 30 et surtout de 40 pour cent de l'IRPP ne frappent que les gros revenus. A partir de là, le passage à un impôt forfaitaire au taux de 20.5 pour cent entraînerait une augmentation du coin fiscal pour la plupart des contribuables polonais (en ne tenant pas compte des effets de modifications de l'abattement à la base). Même pour les contribuables les mieux rémunérés, le coin fiscal tomberait à peine en dessous de 34 pour cent.

Les projets de réforme débattus en Pologne n'envisageaient pas de modifier le régime des revenus du capital, qui sont imposés au stade de l'actionnaire à un taux forfaitaire de 19 pour cent. Or, les investissements financés sur fonds propres – contrairement à ceux qui le sont par endettement – sont taxés à plus de 19 pour cent, puisque les bénéfices sont également soumis à l'impôt sur les sociétés. Étant donné que les réformes proposées ne remédient pas à la double imposition du rendement des fonds propres, l'impôt « forfaitaire » polonais continuerait à fausser les décisions

de financement et d'investissement des entreprises. De plus, les revenus du travail et ceux du capital resteraient taxés à des taux différents.

L'adoption d'un système forfaitaire aurait simplifié et rendu plus transparent l'impôt sur le revenu. L'instauration d'un taux de prélèvement unique et surtout l'élargissement de l'assiette – mesure sans doute nécessaire pour compenser les pertes de recettes – auraient facilité le respect de la législation fiscale et amélioré l'efficacité. Cependant, le passage à un régime forfaitaire se serait fait au détriment de l'équité fiscale, car seuls les contribuables disposant de revenus élevés auraient vu leur coin fiscal diminuer. En fait, même après la mise en place d'un impôt forfaitaire, au taux de 15.4 ou de 20.5 pour cent, les coins fiscaux seraient restés importants, parce que le pays aurait conservé de lourdes cotisations sociales. Récemment, le gouvernement polonais a décidé de n'appliquer aucune des formules de taux forfaitaire proposées.

Le modèle norvégien de simulation fiscale

L'Office norvégien de statistiques emploie un modèle statique de simulation fiscale, basé sur les déclarations de revenus véritables des contribuables, qui intègre les détails du système d'imposition duale en vigueur dans ce pays. Le ministère des finances le fait tourner pour calculer les effets sur les recettes et la répartition des revenus de modifications de l'IRPP. L'office et le ministère ont ainsi évalué les incidences sur les taux d'imposition et la répartition d'un remplacement, en 2005, du régime dual par un impôt forfaitaire ou par une imposition unifiée et progressive, dans le cadre de la neutralité des recettes. Le recours à un modèle statique, dans lequel les changements de la fiscalité sont supposés ne pas influencer sur les comportements, comporte des faiblesses évidentes ; mais il montre bien les effets de premier ordre d'une profonde réforme fiscale sur les taux d'imposition et la répartition des revenus.

Dans le système d'imposition duale en vigueur en 2005, les revenus (nets) du capital et les salaires sont imposés au taux normal de 28 pour cent dans la limite de 381 000 NOK¹¹ ; au-dessus de ce niveau, un prélèvement supplémentaire de 12 pour cent est appliqué au revenu brut dans la limite de 800 000 NOK. Il n'y a pas de double imposition des dividendes et des plus-values.

Tableau 5.5. Taux d'imposition dans les différents systèmes d'IRPP en Norvège: simulations à recettes inchangées

	Imposition duale des revenus	Imposition forfaitaire	Imposition unifiée
Revenus du capital	<ul style="list-style-type: none"> ● 28%, au-delà de 34 200 NOK 	<ul style="list-style-type: none"> ● 28.7%, au-delà de 66 000 NOK 	<ul style="list-style-type: none"> ● 26.4%, au-delà de 66 000 NOK
Revenus salariaux ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● 28%, au-delà de 66 000 NOK ● 40%, au-delà de 381 000 NOK ● 43.5%, au-delà de 800 000 NOK 		<ul style="list-style-type: none"> ● 38.4%, au-delà de 381 000 NOK ● 41.9% au-delà de 800 000 NOK

¹ Ils sont aussi soumis à des cotisations sociales aux taux de 7.8 pour cent pour les salariés et de 14.1 pour cent pour les employeurs.

Source: Office norvégien de statistiques et Ministère norvégien des finances.

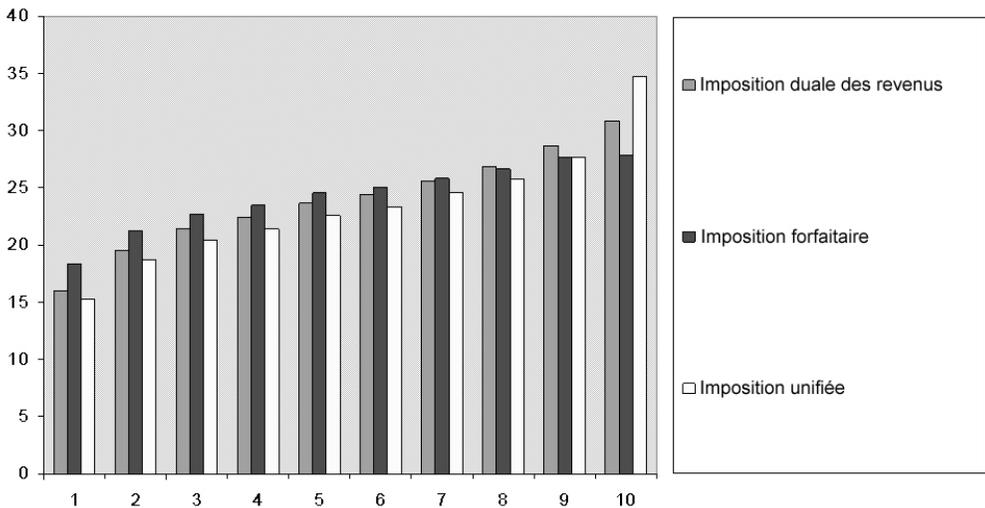
Le tableau 5.5 indique les conséquences du passage d'un système dual à un taux de prélèvement unique sur les revenus personnels (impôt forfaitaire) ou à une taxation de toutes les catégories de revenus selon un barème progressif (impôt unifié). Dans les simulations fiscales, on fait l'hypothèse que les tranches du barème et les taux progressifs (dans le cas de l'imposition unifiée) ne changent pas. Les réformes sont donc financées par une modification des abattements et du premier taux frappant un revenu (net). Les principaux résultats sont commentés ci-dessous.

- Le système d'*impôt forfaitaire* utilise un taux unique, au-dessus de l'abattement à la base, et il n'y a pas double imposition des dividendes et des plus-values. La réforme est financée par la suppression de tous les autres abattements prévus par le système fiscal norvégien, sauf la déduction des charges d'intérêts, et par une hausse du premier taux frappant un revenu (net) relativement à son niveau actuel. Quelque 70 pour cent des pertes de recettes résultant de l'abolition du barème progressif sont compensées par l'élargissement de la matière imposable.
- Le système dual applique un taux unique d'imposition de 28 pour cent sur les bénéfices des sociétés et les revenus patrimoniaux des personnes physiques. Si l'on conservait le principe d'un seul taux

pour toutes les catégories de revenus, le passage à un système forfaitaire serait aussi partiellement financé par une taxation plus lourde des entreprises. Un taux unique de 28.7 pour cent sur les bénéfices des sociétés et les revenus personnels serait alors neutre en termes de recettes. Les cotisations de sécurité sociale sont assises sur les revenus du travail, mais pas sur ceux du capital. Si l'on intègre aussi les cotisations salariales (qui représentent 7.8 pour cent du salaire) dans le taux unique d'imposition des sociétés et des personnes physiques, celui-ci doit s'élever à 35.5 pour cent pour assurer un montant de recettes inchangé. L'adoption d'un barème à taux unique, excluant les cotisations réglées par les salariés, serait donc largement financé par un relèvement significatif du taux de prélèvement sur les revenus du capital et les bénéfices.

- Dans le système *unifié d'imposition des revenus*, on suppose que ceux des personnes physiques sont soumis à un barème progressif, mais que le taux de l'impôt sur les sociétés reste à 28 pour cent et que l'on ne prélève toujours pas de cotisations sociales sur les revenus du capital. Comme l'imposition unifiée fait en principe un plus grand usage des allègements que l'imposition duale, on a relevé arbitrairement de 20 pour cent les abattements (à l'exception de l'abattement à la base et de la déduction des charges d'intérêts). S'agissant des dividendes, on a supprimé la méthode d'imputation intégrale. L'inclusion des revenus du capital dans le barème progressif permet une augmentation nette des recettes, même si l'on augmente les abattements. Ces rentrées supplémentaires financent un abaissement de 28 à 26.4 pour cent du taux frappant les revenus ordinaires.

Figure 5.1. Effets sur la répartition des revenus – mesurés par les taux moyens d'imposition



Source: Office norvégien des statistiques et Ministère norvégien des finances.

Il ressort de ce calcul qu'en Norvège le passage d'un système dual à un système forfaitaire n'aurait pas grande conséquence sur le taux d'imposition des revenus personnels ordinaires. Mais le résultat n'est pas le même si l'on inclut aussi dans l'impôt forfaitaire les cotisations de sécurité sociale ; en effet, cela impliquerait d'augmenter sensiblement la taxation des revenus du capital (et des bénéfices des sociétés) en comparaison du système dual actuellement en vigueur. L'adoption d'un système unifié, au lieu de l'imposition duale, n'aurait pas non plus beaucoup d'effet sur les taux d'imposition des revenus salariaux. Mais le taux frappant les revenus du capital au-delà du niveau de 381 000 NOK progresserait notablement.

La Figure 5.1 indique les conséquences d'éventuelles réformes sur la répartition des revenus, mesurées par le changement du taux moyen d'imposition dans chaque décile de revenus. Le passage d'un système dual à l'impôt forfaitaire entraîne une majoration du taux moyen d'imposition dans les sept premiers déciles, la variation étant la plus marquée dans le 1^{er} et le 7^{ème} déciles. L'adoption d'un système unifié s'accompagne d'une réduction du taux moyen d'imposition, comparativement à la situation actuelle, dans tous les déciles à l'exception du plus élevé ; et cela parce que les revenus du capital sont fortement concentrés au sommet de la hiérarchie des revenus. Le fait de passer de l'impôt forfaitaire à un système unifié se traduit par un relèvement de presque 7 points de pourcentage du taux moyen de

prélèvement dans le décile le plus élevé ; en revanche, le taux moyen diminue de quelque trois points dans le premier décile.

La conclusion n'est pas surprenante: les systèmes d'imposition unifiée sont un peu plus progressifs que l'imposition duale, alors que les régimes forfaitaires le sont un peu moins. Cependant, l'essentiel est que les conséquences sont limitées pour la plupart des déciles de revenus (si l'on ne tient pas compte de la modification des abattements). Par ailleurs, il faut bien voir que les comportements sont censés ne pas réagir à ces réformes. Enfin, les répercussions sur la répartition des revenus seraient différentes si l'on incluait les cotisations de sécurité sociale dans les réformes et si ces dernières allaient de pair avec un relèvement de l'abattement à la base (l'incidence de ce relèvement est évoquée au chapitre 3). Par conséquent, la présente analyse indique les éventuels effets de premier ordre des différences entre le mode d'imposition dual, forfaitaire et unifié – dans le cas de la Norvège.

2. Le débat allemand sur l'imposition duale des revenus¹²

De 1998 à 2005, le gouvernement allemand a largement remanié la législation fiscale et décidé une réduction sensible des taux d'imposition. Le taux marginal maximum de l'IRPP, qui atteignait 53 pour cent en 1998, s'établissait à 42 pour cent en 2005.¹³ Le taux marginal de départ a été ramené de 25.9 pour cent à 15 pour cent en 2005 ; en même temps, l'abattement à la base est passé de 6 322 EUR à 7 664 EUR. En ce qui concerne les sociétés, on a substitué à l'imposition à 45 pour cent des bénéficiaires mis en réserve et à 30 pour cent des bénéficiaires distribués un taux unique de 25 pour cent. En revanche, pour les dividendes, le système d'imputation intégrale a été remplacé par une autre méthode, qui exonère de l'impôt sur le revenu 50 pour cent des dividendes distribués.

Malgré la baisse des taux de prélèvement, Spengel et Wiegard (2004) soulignent que les réformes fiscales postérieures ont rendu le système encore plus complexe. Ils estiment aussi que, d'un point de vue international, les prélèvements obligatoires sont trop lourds en Allemagne, que la législation actuelle fausse les décisions de financement et d'investissement des entreprises davantage qu'en 1998 et que la différence de régime fiscal des entreprises, selon qu'elles se constituent ou non sous forme de sociétés, s'est également accentuée.

Les auteurs concluent de ce constat que la réforme fiscale pourrait être poursuivie pour simplifier le système et alléger la charge qui pèse effectivement sur les matières imposables internationalement mobiles. De nouvelles mesures seraient aussi envisageables pour rendre l'impôt plus

neutre à l'égard des décisions de financement et d'investissement ainsi que du choix du statut juridique des entreprises.

Divers projets ont été récemment présentés. Selon Spengel et Wiegard (2004), la plupart d'entre eux concernent surtout l'imposition des personnes physiques, sans tenir compte de son interaction avec celle des sociétés. Mais ce n'est pas le cas du projet d'impôt forfaitaire présenté par le Conseil d'universitaires placé auprès du Ministère fédéral des finances et du projet d'imposition duale avancé par le Conseil des experts économiques.

Le Conseil des universitaires a proposé d'instaurer un impôt forfaitaire sur le revenu au taux de 30 pour cent, avec un abattement annuel de 10 000 EUR. L'impôt actuel sur les bénéfices des sociétés serait porté à 30 pour cent, mais constituerait un prélèvement à la source définitif sur les rendements du capital. En d'autres termes, les dividendes et les plus-values ne seraient plus soumis à l'IRPP. Cependant, cette réforme se traduirait par des pertes de recettes très lourdes, estimées à quelque 13.2 milliards EUR.

Le Conseil des experts économiques (Conseil des Sages) a suggéré l'adoption d'un système dual d'imposition, analogue à celui qui existe actuellement en Norvège. Le principal objectif des mesures de réforme est de renforcer l'attrait de l'Allemagne en tant que site d'activité et de rendre la fiscalité neutre vis-à-vis des décisions de financement et d'investissement (German Council of Economic Experts (2006)). L'idée est de distinguer, au sein des revenus du capital, deux catégories de bénéfices: le « bénéfice normal » et le « bénéfice résiduel ». Le premier serait calculé en imputant un taux d'intérêt de 6 pour cent aux fonds propres de la société. Le solde des bénéfices serait qualifié de « résiduel ». Les deux formes de profits seraient imposées au stade de la société à un taux de 25 pour cent, qui comprendrait la surtaxe de solidarité. Le Conseil a également proposé de supprimer l'actuelle taxe professionnelle due au niveau local. Cette réforme réduirait très sensiblement le prélèvement total sur les sociétés, puisque la somme de l'impôt national, de l'impôt local et de la surtaxe de solidarité aboutirait à un taux de 38.9 pour cent en 2005 (*cf.* base de données fiscales de l'OCDE, tableau II.1).

Dans le cadre du projet de réforme, les bénéfices normaux distribués ne subiraient pas de double imposition. Les bénéfices résiduels distribués seraient taxés au niveau de l'actionnaire à un taux de 25 pour cent, ce qui donnerait un prélèvement global de 43.75 pour cent ($0.25 + 0.25 * (1 - 0.25)$). Les plus-values réalisées seraient soumises au même régime et on appliquerait aussi aux intérêts un taux de 25 pour cent. Le système proposé garantit donc la neutralité entre endettement et (rendement normal des) fonds propres. La charge fiscale sur les bénéfices résiduels correspondrait à peu près au taux maximal actuel de l'IRPP, qui, en incluant la surtaxe de

solidarité, atteint 44.31 pour cent ($0.42 * (1 + 0.055)$). Cela limiterait les incitations à pratiquer des conversions entre revenus du capital et du travail – si l'on ne tient pas compte de l'incidence des cotisations de sécurité sociale. Le Conseil des experts économiques a également suggéré une retenue à la source de l'impôt sur les bénéfices excédentaires distribués, les plus-values et les intérêts, en conservant peut-être l'option déclarative.

Par ailleurs, ce projet de réforme modifie la fiscalité des capitaux investis dans une entreprise individuelle. Leur rendement normal serait imposé, une fois pour toutes, à un taux proportionnel de 25 pour cent. Les bénéfices résiduels seraient assimilés à des revenus du travail et soumis au barème progressif, avec un taux maximum de 44.31 pour cent. Si l'on met à part l'incidence des cotisations sociales, ce dispositif assurerait aussi la neutralité fiscale vis-à-vis du choix du statut juridique de l'entreprise.

3. Le choix de l'unité fiscale: enjeux et conséquences

L'unité fiscale est l'un des aspects essentiels d'un système d'impôt sur le revenu, comme on l'a exposé au chapitre 3. Le choix fondamental à opérer est entre une imposition individuelle (distincte) ou sur la base de la famille (imposition commune). Entre ces deux extrêmes, plusieurs solutions intermédiaires sont possibles, y compris des formules de division des revenus. Cette partie indique, au moyen de simulations appliquées à la Belgique et à la France, les effets éventuels du passage d'un régime qui comporte des éléments d'imposition tenant compte de la situation familiale à l'individualisation.

Un tel changement a des conséquences importantes, à la fois sous l'angle de la redistribution globale et en ce qui concerne l'offre de travail. L'effet redistributif global résulte des retombées très différenciées sur diverses catégories de ménages (personnes seules, couples à revenu unique et couples à double revenu) que déclencherait la transition d'un système à l'autre. Les répercussions sur l'offre de main-d'œuvre découlent de variations importantes des taux moyen et marginal d'imposition du deuxième revenu du ménage. Dans le cadre d'une imposition commune, le premier euro du deuxième revenu est taxé au taux marginal applicable au dernier euro du premier revenu. Dès lors, le taux moyen et le taux marginal frappant le deuxième revenu sont plus élevés avec un système de foyer fiscal qu'avec une taxation individualisée. Cela risque de décourager à la fois l'entrée sur le marché du travail et l'augmentation du nombre d'heures ouvrées. Passer de l'imposition commune à l'imposition distincte est donc de nature à favoriser l'offre de main-d'œuvre, en particulier si son élasticité est supérieure pour le deuxième revenu du ménage que pour le premier. Par

suite, ces répercussions sur l'offre de travail modifieraient l'effet redistributif global de l'abandon du foyer fiscal au profit d'une imposition individualisée.

En Belgique, le système actuellement en vigueur conjugue l'imposition séparée et un quotient conjugal. Ce dernier est un mécanisme de division des revenus, qui détermine la proportion du revenu du seul conjoint rémunéré pouvant être attribuée au conjoint sans activité. La clé de répartition actuelle est de 70-30, dans la limite d'un plafond indexé de 8 160 EURO (en 2004) et permet le transfert entre époux des exonérations fiscales. Les simulations, faites sur la base d'une individualisation fiscale intégrale, éliminent ces deux dispositions.

Elles ont été effectuées avec SIRE – un modèle *statique* de micro-simulation de l'IRPP qui porte sur un échantillon de 24 000 déclarations. Il peut servir à simuler la plupart des changements envisageables de la législation fiscale, en donnant à chaque fois le résultat sur le rendement budgétaire d'une réforme et les conséquences sur les diverses catégories de ménages, à partir des renseignements tirés des déclarations d'impôts. Le modèle SIRE distingue quatre catégories de ménages: les personnes seules, les couples à revenu unique, les couples à double revenu imposés séparément et ceux pour lesquels le quotient conjugal est une option plus favorable. La quatrième catégorie correspond aux situations où l'un des conjoints ne contribue pas à plus de 30 pour cent des ressources totales nettes du couple. Elle englobe un grand nombre de ménages dont l'un des conjoints travaille à temps partiel ou interrompt momentanément sa carrière.

En Belgique, on a simulé l'individualisation de l'impôt pour les revenus de 2000, conformément à la législation existant en 2004, c'est-à-dire en tenant pleinement compte de la réforme de l'IRPP adoptée en 2001 et mise en œuvre de 2002 à 2004. Par conséquent, les résultats de la simulation reflètent l'incidence de la réforme fiscale de 2001, en faisant l'hypothèse qu'elle aurait aussi impliqué le passage à une individualisation intégrale. Le concept de ménage est celui de « foyer fiscal » ; il n'a pas été possible de reconstituer les résultats sur la base d'un concept de « ménage sociologique ».

S'agissant de la France, on a simulé le passage d'un système de quotient conjugal pur à une imposition distincte. Dans ce cas, la composante « couple » du quotient familial – qui agrège les revenus individuels de chaque conjoint et divise le total en deux parts égales, sans plafonnement – serait supprimée. Le reste du mécanisme du quotient familial ne serait pas modifié.

Le système appliqué actuellement en France crée une « prime au mariage », qui augmente parallèlement à l'écart de revenus entre les

conjoints, comme on le voit au tableau 5.6. Cette prime n'existe pas pour les couples dont le revenu est égal, mais elle atteint, par exemple, 8,2 pour cent du revenu disponible si l'un des conjoints gagne 80 000 EUR et l'autre rien.

Tableau 5.6. Prime au mariage en % du revenu disponible selon les gains annuels des époux – France 2002

Bas revenus	Revenus plus élevés				
	0	20 000	40 000	60 000	80 000
0	-	7.5%	8.0%	8.0%	8.2%
20 000		0.0%	0.8%	1.4%	2.5%
40 000			0.0%	0.3%	0.9%
60 000				0.0%	0.2%
80 000					0.0%

Note: Calculs théoriques effectués avec les tranches du barème de 2002 pour un couple marié sans enfant.

Pour la Belgique, le modèle de simulation s'appuie sur une description détaillée de la législation fiscale. L'échantillon représentatif se compose de 500 000 foyers fiscaux. La spécificité du modèle vient du fait que les ménages sont ensuite transformés en ménages sociologiques. Ce changement de concept est important, dans la mesure où il place les conséquences de la réforme dans une perspective tout à fait différente, comme nous le verrons ci-dessous.

L'effet redistributif global d'un passage à l'individualisation en Belgique

En Belgique, l'instauration d'un système d'imposition totalement individualisé aboutirait à une répartition différente de la charge fiscale entre les diverses catégories de ménages, comme le montre le tableau 5.7.

Près de 90 pour cent des couples disposant de deux revenus et imposés actuellement selon le régime du quotient conjugal seraient perdants, à hauteur d'un montant moyen de 1 300 EUR. Pour les couples déjà imposés séparément, les résultats dépendent beaucoup des hypothèses faites en matière de division des revenus communs et de déductions. Près de 90 pour cent des couples dont un seul conjoint perçoit un revenu seraient également perdants, pour un montant moyen de 2 160 EUR. Il est logique qu'ils soient davantage pénalisés, étant donné l'absence d'un deuxième revenu à imposer

séparément, contrairement aux couples à double revenu qui bénéficient du quotient conjugal dans le cadre des dispositions en vigueur.

Tableau 5.7. L'individualisation fiscale en Belgique: résultats par catégorie de ménages

Catégories	Incidence (en millions d'EUR)	Gain/perte moyen(ne)		Nombre d'unités fiscales		
		Gain (EUR)	Perte (EUR)	Gagnants	Perdants	Effet neutre
Contribuables sans conjoint	-97.90	0	-316	0	309 612	2 384 106
Couples mariés imposés séparément	24.27	229	-169	291 783	251 907	460 871
Couples à double revenu avec quotient conjugal	-506.94	185	-1 303	16 104	391 280	28 565
Couples mariés avec un seul revenu	-1 112.88	300	-2 160	8 052	562 669	64 990
Total	-1 793.45	229	-1 231	315 938	1 515 468	2 938 531

Source: Service des études du ministère belge des finances – modèle SIRE de micro-simulation de l'IRPP.

Tableau 5.8. L'individualisation fiscale en Belgique: résultats par décile

Décile	Limite supérieure	Incidence (en millions d'EUR)	Gain/perte moyen(ne)		Nombre d'unités fiscales		
			Gain (EUR)	Perte (EUR)	Gain (EUR)	Perte (EUR)	
1	6 948	-6.18	0	-576	0	10 736	466 047
2	10 526	-19.96	0	-293	0	68 057	408 917
3	12 781	-53.28	33	-461	767	115 601	360 607
4	15 242	-171.05	99	-973	4 601	176 181	296 192
5	16 570	-248.80	189	-1 320	7 477	189 601	279 897
6	17 949	-273.82	219	-1 414	20 513	196 886	259 575
7	21 171	-292.75	308	-1 508	33 358	200 912	242 705
8	25 407	-293.66	244	-1 462	66 715	212 031	198 228
9	32 020	-224.36	210	-1 378	94 896	177 332	204 746
10		-209.59	221	-1 362	87 611	168 130	221 617
Total		-1 793.45	229	-1 231	315 938	1 515 468	2 938 531

Source: Service des études du ministère belge des finances – modèle SIRE de micro-simulation de l'IRPP.

Les répercussions sont moindres pour les contribuables sans conjoint. L'ensemble de cette catégorie subirait un manque à gagner de l'ordre de 100 millions EUR. Il résulterait de la suppression de l'exonération

supplémentaire accordée à ceux d'entre eux qui ont des enfants dépendants, l'une des nouvelles mesures prévue par la réforme fiscale de 2001. 11.5 pour cent des contribuables sans conjoint subiraient une perte, d'un montant moyen de 316 EUR.

Tant le gain moyen que la perte moyenne augmentent parallèlement au revenu (*cf.* tableau 5.8), ce qui n'est guère surprenant. Il est plus intéressant d'exprimer ces résultats par rapport au revenu du décile ou à l'impôt moyen acquitté par ce décile dans le système actuel. Ils sont indiqués par la Figure 5.2.

- La perte est concentrée au milieu de la distribution, où elle atteint son maximum à 2.7 pour cent du revenu imposable. Elle est minimale pour les bas revenus (0.3 pour cent dans le premier décile) et représente 1 pour cent au sommet de la distribution. La même configuration ressort de la Figure 5.3, qui donne une vue plus globale de la dispersion des effets de l'individualisation, chaque point de l'échantillon représentant un ménage.
- La répartition des pertes peut s'expliquer par le fait que le quotient conjugal et le transfert des exonérations – dont la suppression est responsable d'une large part des conséquences de l'individualisation – n'ont pas la même incidence à tous les niveaux de revenus. Les avantages du transfert des exonérations diminuent en pourcentage du revenu. Celui conféré pour le quotient conjugal augmente d'abord parallèlement au revenu, puis se stabilise, et finalement diminue quand le plafond est atteint. La Figure 5.4 présente clairement le rapport entre avantages et revenu pour les couples où un seul conjoint est rémunéré, qui constitueraient la catégorie de ménages la plus touchée par une éventuelle individualisation.
- La situation apparaît différente si l'on exprime les conséquences de l'individualisation en pourcentage de l'impôt dû dans le système actuel. La Figure 5.2 montre que la charge fiscale s'accroît le plus dans le deuxième et le troisième décile.

La répartition des gagnants et des perdants n'est pas la même dans les différents déciles de revenus. La proportion de perdants augmente jusqu'au huitième décile, puis elle décline. Celle des ménages qui ne sont ni gagnants, ni perdants (« effet neutre ») régresse jusqu'au huitième décile et s'accroît ensuite. En effet, la répartition des diverses catégories de ménages au sein des déciles successifs est elle-même assez hétérogène, les contribuables sans conjoint étant concentrés dans la partie basse.

Figure 5.2. Impact de l'individualisation par décile en % du revenu et de l'impôt

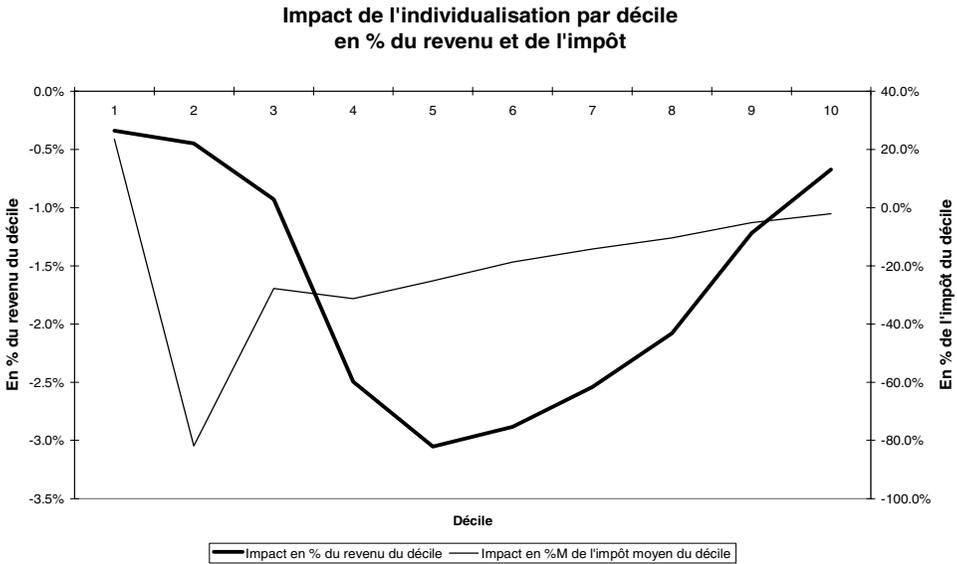
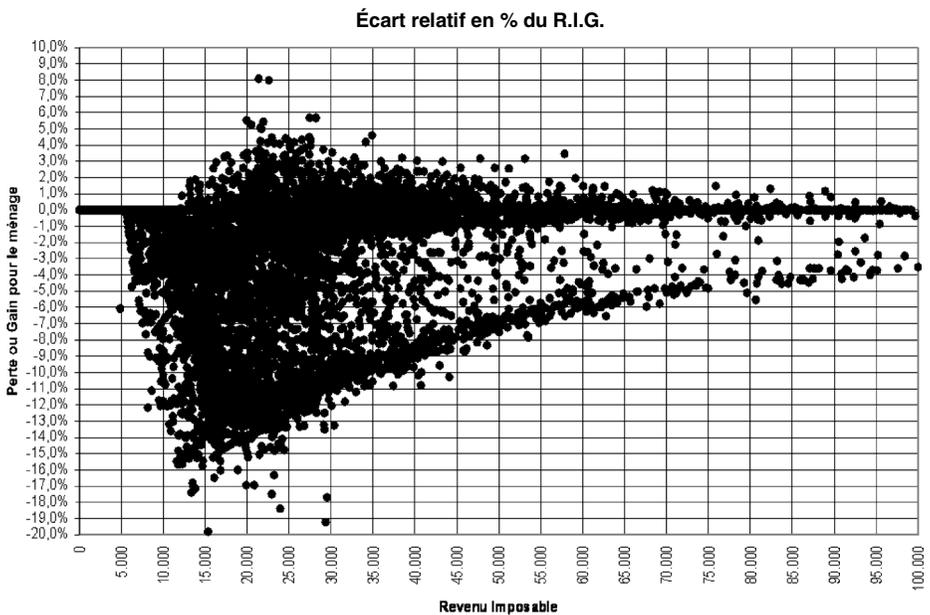
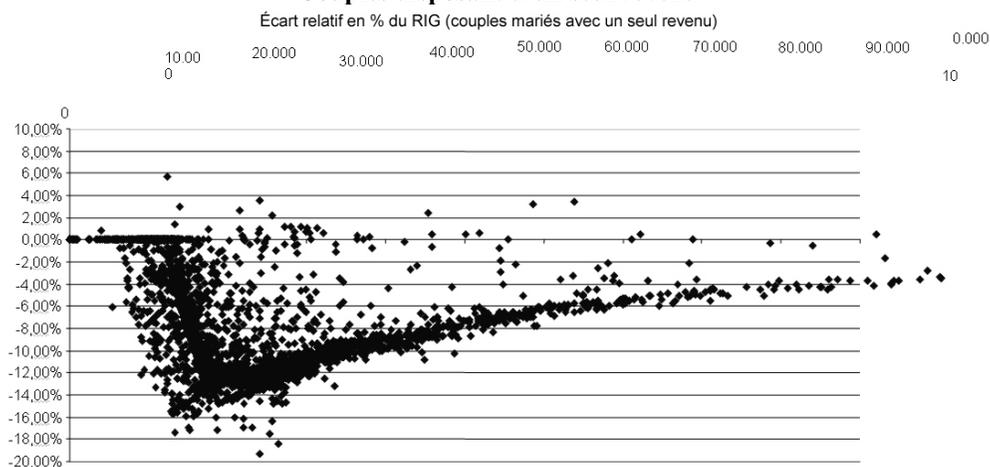


Figure 5.3. Effets de l'individualisation en % du revenu imposable global (en EUR)



Ordonnée : perte ou gain pour le ménage. *Abscisse* : revenu imposable en EUR.

**Figure 5.4. Effets de l'individualisation en % du revenu imposable global (en EUR)
Couples disposant d'un seul revenu**



L'effet redistributif global d'un passage à l'individualisation en France

Le modèle de simulation utilisé par la France permet de passer des foyers fiscaux aux foyers sociologiques. Les effets de l'individualisation fiscale apparaissent très différents selon le type de ménage auquel on les applique.

Si l'on divise la population en ménages situés de part et d'autre du revenu médian, le coût de l'individualisation (*cf.* tableau 5.9) se répartit de façon analogue: 15 pour cent au-dessous et 85 pour cent au-dessus de la médiane pour les deux définitions des ménages. Mais, si l'on examine de plus près la concentration des coûts en fonction du revenu avant impôt, des différences substantielles apparaissent. Le dernier décile supporte 28 pour cent de la charge de la réforme, si l'on considère les « foyers fiscaux », au lieu de 45 pour cent si l'on retient les « foyers sociologiques ». La concentration des coûts est nettement plus marquée pour les foyers définis sociologiquement. Quand on analyse les effets redistributifs d'une réforme fiscale, il importe donc d'aller au-delà d'une simple simulation sur la base des déclarations d'impôts. C'est pourquoi le tableau 5.10 donne le nombre de perdants et de gagnants sur le plan du niveau de vie, concept qui tient compte des prestations reçues et des prélèvements obligatoires. Avec une offre de travail inchangée, la réforme fiscale pénaliserait quelque 5.5 millions des 12.1 millions de couples mariés, alors que 2.7 millions en bénéficieraient (en raison de certaines dispositions fiscales comme le mécanisme de la décote, les seuils d'imposition et les abattements

spécifiques). La situation d'environ 3.9 millions de couples mariés n'évoluerait pas.

Tableau 5.9. Répartition des coûts de l'individualisation par décile de revenu en France

Décile de revenu avant impôt par unité de consommation	Foyers fiscaux (*)	Foyers sociologiques (**)
1	0%	0%
2	0%	1%
3	1%	3%
4	5%	5%
5	9%	6%
6	10%	7%
7	12%	7%
8	13%	10%
9	22%	16%
10	28%	45%
Total	100%	100%

* échantillon de 500 000 déclarations d'impôts sur le revenu pour 2001 ; résultats pondérés.

** enquête de 1999 sur les recettes fiscales, mise à jour en 2002 ; résultats pondérés.

Champ d'application: population totale (32.1 millions de foyers fiscaux, 23.7 millions de foyers sociologiques en 2002).

**Tableau 5.10. L'individualisation en France
Gagnants et perdants de la réforme par décile de niveau de vie**

Décile de niveau de vie	% de perdants	Nombre de perdants	Nombre de gagnants
1	7.1%	59 555	2 926
2	17.4%	177 916	10 387
3	30.3%	303 202	29 209
4	40.0%	438 379	127 853
5	47.1%	550 022	261 300
6	50.4%	640 612	410 637
7	48.3%	645 432	532 925
8	48.7%	679 698	551 876
9	64.2%	934 556	398 402
10	71.5%	1 100 990	329 463
Total	45.6%	5 530 362	2 654 979

Note: Enquête de 1999 sur les recettes fiscales, mise à jour en 2002 ; résultats pondérés.

Champ d'application: Couples mariés (12.1 millions de ménages en 2000).

L'effet de l'individualisation sur le taux effectif d'imposition des salaires et sur l'offre de travail en Belgique

L'une des conséquences du système de division des revenus pratiqué actuellement en Belgique est d'établir un lien entre les taux respectifs d'imposition de chaque conjoint. Dès lors, la reprise d'activité de l'un d'entre eux peut influencer sur l'impôt payé par l'autre. L'individualisation modifie cet état de fait en rendant les taux d'imposition des conjoints indépendants l'un de l'autre. On illustre cet aspect avec des exemples caractéristiques, définis par référence au salaire moyen et à diverses hypothèses de durée du travail. Le tableau 5.11 présente les taux d'imposition du conjoint 1, qui retourne sur le marché du travail, et le tableau 5.12 ceux du conjoint 2.

Tableau 5.11. Taux d'imposition sur les gains bruts du conjoint 1. Système belge actuel et individualisation

Gains du conjoint 1 en % d' IS	Durée du travail du conjoint 1	Individualisation	Gains du conjoint 2 en % du salaire moyen d' « Impôts sur les salaires » (IS)							
			0.50	0.60	0.67	0.70	0.80	0.90	1.00	
0.50	50.0%	2.5%	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	19.0%
0.50	80.0%	13.8%	13.8%	13.8%	13.8%	13.8%	13.8%	13.8%	13.8%	16.3%
0.50	100.0%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%	19.8%
0.60	50.0%	4.7%	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%	14.4%	14.4%	18.2%
0.60	80.0%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%	17.4%
0.60	100.0%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%	22.9%
0.70	50.0%	9.0%	11.4%	11.4%	11.4%	11.4%	11.4%	13.6%	13.6%	17.1%
0.70	80.0%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%
0.70	100.0%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%	26.3%

Prenons par exemple le cas d'un couple dans lequel le conjoint 2 est rémunéré à 50 pour cent du salaire moyen, tandis que le conjoint 1 gagne le même salaire horaire, mais travaille à mi-temps. Dans le système actuel de division des revenus entre conjoints, le conjoint 1 est imposé à un taux effectif de 14.8 pour cent sur ses gains propres et le conjoint 2 à un taux de 11.4 pour cent sur les siens (ces taux moyens sont exprimés en pourcentage du revenu réellement perçu par chacun des conjoints). Le passage à l'individualisation met entièrement fin à la division des revenus entre conjoints et chacun d'entre eux n'est imposé que sur sa propre rémunération. Le résultat est une baisse du taux d'imposition à 2.5 pour cent pour le conjoint 1 et une hausse à 19.8 pour cent pour le conjoint 2.

Tableau 5.12. Taux d'imposition sur les gains bruts du conjoint 2. Système belge actuel et individualisation

Gains du conjoint 1 en % d'IS	Durée du travail du conjoint 1	Gains du conjoint 2 en % du salaire moyen d'Impôts sur les salaires (IS)						
		0.50	0.60	0.67	0.70	0.80	0.90	1.00
Individualisation		19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%
0.50	50.0%	11.4%	15.7%	18.6%	19.9%	23.3%	26.2%	27.0%
0.50	80.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	32.1%
0.50	100.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%
0.60	50.0%	13.5%	17.4%	20.2%	21.4%	24.7%	27.1%	27.8%
0.60	80.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%
0.60	100.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%
0.70	50.0%	17.8%	21.2%	23.5%	24.7%	27.8%	29.0%	29.5%
0.70	80.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%
0.70	100.0%	19.8%	22.9%	25.1%	26.3%	29.2%	31.5%	33.2%

Ce type de conséquence se produit essentiellement pour les emplois mal rémunérés et à temps partiel. L'individualisation diminue le taux d'imposition des bas revenus et augmente celui des plus élevés. C'est logique, dans la mesure où l'actuel mécanisme de transfert entre conjoints réduit l'écart entre leurs revenus respectifs.

En supposant que l'élasticité de l'offre de travail soit supérieure pour le deuxième revenu du couple, l'individualisation pourrait entraîner un accroissement de l'offre totale de travail.

L'effet de l'individualisation de l'offre de travail en France

L'individualisation de l'impôt sur le revenu amputerait le revenu disponible moyen des ménages de 225 EUR (tableau 5.14). Les pertes subies seraient sensiblement différentes, notamment en fonction du revenu du ménage (tableau 5.14) et de sa division entre les conjoints. Compte tenu de la baisse induite des taux marginaux d'imposition du couple, la réforme aurait probablement pour conséquence – en supposant les salaires inchangés – d'élever le taux de participation des femmes de 0.6 point de pourcentage et d'aboutir à la création d'un maximum (c'est-à-dire en l'absence de contraintes sur la demande de main-d'œuvre) de quelque 80 000 emplois supplémentaires (tableau 5.13). 21 pour cent des éventuelles créations d'emplois seraient concentrées dans le dernier décile de niveau de vie, dont le taux de participation progresserait de 1.4 point.

Tableau 5.13. Taux de participation estimés des femmes mariées avant et après l'individualisation - France

Décile de niveau de vie	Taux de participation estimé avant la réforme	Taux de participation estimé après la réforme	Changement du taux de participation dû à la réforme	Hausse de la participation des femmes
1	41.4%	41.4%	+0.0%	+234
2	47.3%	47.5%	+0.1%	+1 630
3	55.7%	56.1%	+0.4%	+4 538
4	64.3%	65.0%	+0.7%	+7 334
5	72.1%	72.7%	+0.5%	+6 144
6	79.3%	80.1%	+0.8%	+9 896
7	83.7%	84.3%	+0.7%	+8 502
8	85.5%	86.3%	+0.9%	+11 231
9	88.7%	89.7%	+1.0%	+12 731
10	85.6%	87.0%	+1.4%	+16 762
Total	70.4%	71.0%	+0.6%	+79 003

Note: Enquête de 1999 sur les recettes fiscales, mise à jour en 2002 ; résultats pondérés.

Champ d'application: Couples mariés (12.1 millions de ménages en 2000).

Ainsi, la baisse moyenne de 225 EUR du revenu disponible après la réforme ressortirait finalement à 192 EUR, si l'on prend en compte les effets sur l'offre de travail. Ces derniers compenseraient donc près de 15 pour cent de la perte (tableau 5.14).

Tableau 5.14. Baisse/hausse moyenne du revenu disponible résultant de l'individualisation

Décile de niveau de vie (après impôt)	Baisse du revenu disponible causée par l'adoption d'une imposition séparée	Hausse du revenu disponible due à l'augmentation de la participation des femmes	Perte nette
1	-10	+1	-9
2	-27	+4	-23
3	-60	+15	-45
4	-97	+20	-77
5	-128	+16	-111
6	-150	+34	-116
7	-165	+26	-139
8	-210	+44	-166
9	-358	+61	-297
10	-1044	+110	-934
Total	-225	+33	-192

Note: Enquête de 1999 sur les recettes fiscales (mise à jour en 2002) ; résultats pondérés.

Champ d'application: Population totale (23.7 millions de ménages en 2000).

Notes

1. Cette partie s'inspire essentiellement d'Ivanova, Keen et Klemm (2005).
2. Ne dépassant pas 15 millions de roubles.
3. Informations communiquées par le Ministère slovaque des finances.
4. 12 000 SKK en 2005.
5. Tout le monde a droit à l'abattement personnel, qui est égal à 19.2 fois le niveau de subsistance et peut être majoré d'un abattement pour conjoint dépendant. La réforme a créé un crédit d'impôt annuel pour chaque enfant dépendant.
6. L'impôt sur les successions et les donations a été aboli ; la taxe sur les mutations immobilières a été supprimée à dater du 1er janvier 2005.
7. Informations plurielles communiquées par le Ministère slovaque des finances.
8. Cette partie s'inspire essentiellement d'informations communiquées par le gouvernement suisse.
9. Le taux normal de la TVA est de 22 pour cent et il existe des taux réduits de 7 et de 3 pour cent.
10. Les résultats indiqués ici sont de source officielle polonaise.
11. On suppose que le contribuable touche un salaire suffisant pour bénéficier en totalité de l'abattement à la base, qui se compose en Norvège de deux éléments. Le premier s'applique au revenu total et le deuxième au seul salaire. C'est pourquoi l'abattement à la base n'est pas le même pour les revenus du capital et du travail.
12. Cette partie ne mentionne pas la réforme de l'imposition duale en Norvège, déjà traitée au chapitre 4.
13. Cette analyse repose en partie sur des informations communiquées par le gouvernement allemand.

Chapitre 6

Conclusion

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la réforme de l'impôt sur le revenu figure de longue date dans les programmes politiques et économiques. Depuis plus de 15 ans, on constate une tendance à réduire les taux d'imposition et à élargir l'assiette.

En moyenne de la zone de l'OCDE, la part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes fiscales et dans le PIB est restée relativement stable. Toutefois, cette moyenne d'ensemble occulte d'importantes différences de politique fiscale, les pays membres divergeant à la fois sur le montant et sur les modalités de l'imposition personnelle. Il ressort de l'analyse présentée au chapitre 1 que les taux marginaux les plus élevés ont diminué. On observe une évolution analogue pour les taux marginaux frappant les dividendes. Cela s'inscrit dans une tendance globale à l'allègement des prélèvements à tous les niveaux de revenus, mais laisse aussi penser que l'on utilise moins les taux marginaux sur les plus hauts revenus comme instrument de redistribution (Dans certains pays de l'OCDE, la redistribution est renforcée par l'instauration de crédits d'impôt liés à l'activité et octroyés aux revenus les plus modestes). Le fait est qu'au cours des récentes décennies la répartition des revenus est devenue un peu moins égale dans beaucoup de pays de l'OCDE. Certes, les taux d'imposition des revenus du travail et les coins fiscaux sont désormais un peu plus progressifs, en moyenne, dans la zone de l'OCDE. Mais la progressivité est sensiblement moindre quand on compare les coins fiscaux, plutôt que les taux de l'IRPP, en raison de la non progressivité des cotisations de sécurité sociale. En outre, beaucoup de pays ont notablement réduit le nombre de tranches du barème au cours des années

1980-1990. Cette évolution vers des systèmes fiscaux moins progressifs – qui résulte aussi de la diminution des taux marginaux les plus élevés de l’IRPP – s’est poursuivie au-delà de 2000.

Au cours de la période récente, certains pays de l’OCDE ont envisagé de réformer plus profondément l’impôt sur le revenu. Dans ce rapport, on procède à une évaluation de trois grandes catégories de systèmes d’IRPP: l’imposition unifiée, duale et forfaitaire.

En général, les projets d’impôt forfaitaire comportent à la fois l’instauration d’un taux unique et un élargissement de la matière imposable, tandis que la progressivité est assurée par le recours à un abattement à la base. Les systèmes d’imposition duale conjuguent un taux proportionnel sur les revenus du capital à un barème progressif pour les revenus du travail, l’assiette étant habituellement large. Quand l’imposition est unifiée, un barème progressif s’applique à toutes les sources de revenus et l’on utilise en général davantage les abattements qu’en cas d’imposition forfaitaire ou duale.

On donne ci-après une appréciation de ces différents systèmes au regard des principes fondamentaux d’une politique fiscale saine: simplicité, efficacité, équité, discipline et rendement. En conclusion de ce chapitre figurent quelques réflexions sur l’avenir des réformes de l’impôt sur le revenu.

1. La simplification

La nécessité d’une simplification des systèmes fiscaux est un aspect important du débat politique sur la réforme fiscale dans beaucoup de pays. La simplicité des règles fiscales permet souvent de pratiquer des taux d’imposition modérés. On estime que l’impôt forfaitaire est un mécanisme simple, puisque l’instauration d’un taux unique s’accompagne souvent de la suppression de tous, ou presque tous, les abattements et les crédits d’impôts. Un autre argument cité en faveur de cette formule est qu’elle réduit les coûts de conformité aux règles supportées par les contribuables et facilite la tâche de l’administration, comparativement aux systèmes d’imposition unifiée et duale.

Mais la simplicité des systèmes fiscaux ne va pas de soi, compte tenu de la complexité du contexte économique. On a souligné, au chapitre 2, que cette dernière s’était sans doute sensiblement accrue au cours des dernières décennies du fait de la mondialisation ; on a également dit que, pour relever le défi, les gouvernements risquent d’être obligés d’adopter de nouvelles lois, lesquelles compliqueront encore davantage la fiscalité. Par ailleurs, la

complexité peut résulter de certaines inefficacités de l'administration fiscale et de méandres de la législation qui ne se justifient pas pour réaliser les objectifs de politique. Les gouvernants pourraient donc envisager de simplifier les textes et d'améliorer encore le fonctionnement des services fiscaux pour simplifier l'impôt sur le revenu.

On a probablement raison de dire que la définition de la matière imposable est, plus que le barème lui-même, la principale source de complication en la matière (par exemple le point de savoir si un revenu considéré est ou non imposable ainsi que l'utilisation de taux spécifiques et d'abattements pour certaines activités). Une fois l'assiette définie, on peut soutenir qu'il n'est pas beaucoup plus difficile de gérer un barème progressif (avec un nombre limité de tranches) qu'un taux unique applicable au-dessus d'un abattement à la base.

En revanche, le fait de soumettre à un barème forfaitaire toutes les catégories de revenus personnels et de bénéfices d'entreprises limite les pratiques de réaffectation des revenus entre le secteur des ménages et celui des sociétés, ce qui est un facteur de simplification. On évite aussi les substitutions entre sources de revenus, qui posent problème dans les systèmes d'imposition duale et semi-duale. L'absence de possibilités d'arbitrage fiscal dans les systèmes forfaitaires serait susceptible d'alléger sensiblement les coûts de mise en conformité, d'exécution et d'administration de l'impôt. Cependant, l'uniformité des taux ne suffit pas à éliminer les incitations à transformer les revenus personnels en bénéfices de sociétés, car elles dépendent aussi de la définition des matières imposables. Enfin, l'existence des cotisations de sécurité sociale risque de constituer un encouragement à la poursuite de ces pratiques, même dans le cadre de systèmes d'imposition forfaitaire.

2. L'efficacité

Le coût économique des distorsions associées à l'impôt sur le revenu dépend du niveau des taux d'imposition et des différences de traitement fiscal en fonction des modes d'épargne, d'investissement et de participation au marché du travail.

Le coût de la fiscalité en termes de bien-être tend à augmenter parallèlement au niveau des taux d'imposition, tandis qu'une diminution de ces derniers incite moins à l'évasion et à la fraude fiscale ; c'est pourquoi de nombreux pays de l'OCDE réduisent les taux de l'IRPP depuis un certain temps. La plus grande mobilité internationale des matières imposables et la concurrence fiscale entre juridictions explique aussi que l'on s'efforce d'abaisser les taux de prélèvement sur les éléments les plus mobiles. A

première vue, l'instauration d'un taux d'imposition forfaitaire modéré devrait donc favoriser l'efficacité. Néanmoins, le passage de la progressivité à un impôt forfaitaire, dans le cadre de recettes inchangées, pourrait impliquer un relèvement des taux d'imposition pour certains contribuables – ceux qui se situent dans les basses tranches de revenus, si l'abattement à la base n'augmente pas, et surtout ceux qui disposent de revenus moyens – et une baisse pour d'autres, en particulier les mieux lotis. La question de savoir si le remplacement d'un barème progressif par un taux unique, à recettes constantes, atténue ou non le coût économique total des distorsions fiscales devient alors d'ordre empirique. A l'appui d'une imposition proportionnelle (forfaitaire), on peut citer un argument d'efficacité: la progressivité est discriminatoire à l'égard des revenus variables, ce qui est de nature à décourager les activités saisonnières, les investissements en capital humain et la demande d'actifs risqués. En raison des besoins de recettes de l'État, il est souvent impossible de procéder à l'abaissement de tous les taux d'imposition. Dans ces conditions, il est peut-être plus efficace de ne le faire qu'en faveur des bases imposables les plus mobiles, plutôt que pas du tout. Il est possible qu'un allègement de la fiscalité sur les revenus du capital incite les particuliers à assimiler à ces derniers les revenus de leur travail ; mais, même dans cette hypothèse, les pertes de recettes et d'efficacité globale seraient moindres que si les matières imposables mobiles étaient transférées à l'étranger. L'imposition duale pourrait alors s'avérer une solution efficace aux problèmes d'évasion et de fraude fiscales internationales.

On peut soutenir que certains usages de la fiscalité – par exemple les impôts liés à l'environnement et les déductions au titre de la recherche-développement – sont sans doute favorables à l'efficacité économique, s'ils contribuent à internaliser les externalités négatives ou positives qui sont susceptibles d'apparaître dans une économie de marché. Pourtant, la rationalité économique des incitations fiscales n'est pas toujours évidente. En Nouvelle-Zélande et dans les pays nordiques, l'élargissement de l'assiette a été un principe fondamental des réformes fiscales. Mais d'autres pays de l'OCDE, comme les Pays-Bas, ont aussi élargi l'assiette de l'IRPP pour compenser les pertes de recettes dues à la baisse des taux d'imposition et atténuer les distorsions d'origine fiscale. De manière générale, la solution la plus favorable à l'efficacité économique est de taxer toutes les formes d'activité de façon symétrique et égale. Par conséquent, l'élargissement de la matière imposable est aussi un instrument de choix pour atténuer les distorsions d'origine fiscale et rendre le système plus efficace.

3. L'équité

Dans tous les pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu est progressif. Bien que les niveaux d'inégalité divergent sensiblement, c'est le signe que la redistribution des revenus par la fiscalité constitue un objectif important de la politique économique. Tant l'équité horizontale que l'équité verticale sont des critères à prendre en considération pour évaluer les systèmes d'impôt sur le revenu.

L'équité horizontale est le fait que des contribuables placés en situation d'égalité soient taxés de façon identique ; on peut l'évaluer sur la base du revenu annuel ou sur celle du revenu d'une vie entière. Selon la première conception, l'équité horizontale implique que le prélèvement fiscal sur un certain montant de revenu total soit le même, quelle que soit la composition du revenu – l'imposition unifiée et plus encore l'imposition forfaitaire répondent à ce critère. En revanche, les systèmes d'imposition (semi-)unifiée enfreignent souvent ce principe dans la pratique, en appliquant largement à divers types de revenus des allègements et un régime fiscal particulier. Élargir l'assiette de l'IRPP pourrait donc renforcer l'équité horizontale des systèmes d'imposition unifiée des revenus personnels. Par ailleurs, taxer le revenu annuel peut être contraire à l'équité horizontale, si les contribuables dont le revenu varie dans le temps doivent payer davantage que ceux dont le flux de ressources est plus constant. Les barèmes progressifs (en cas d'imposition unifiée et duale) contreviennent alors au principe d'équité horizontale. Par conséquent, seul l'impôt forfaitaire le respecte, à condition d'utiliser le revenu annuel comme critère d'évaluation. Mais si l'on se réfère au revenu acquis pendant la durée de la vie, l'équité horizontale exige que les produits du capital soient moins imposés que ceux du travail. Dans la perspective du cycle de vie, seule l'imposition duale est conforme au principe fiscal d'équité horizontale (bien que l'application de la progressivité aux revenus du travail reste horizontalement inéquitable).

Un barème progressif est intrinsèquement plus efficace pour réaliser l'équité verticale – selon laquelle les contribuables plus favorisés doivent verser une proportion supérieure de leurs revenus – qu'un système d'imposition proportionnelle, tel que, par exemple, l'application d'un taux forfaitaire. L'équité verticale implique que la hiérarchie des revenus après impôt soit plus resserrée ou que le taux moyen de prélèvement augmente en fonction du revenu. Cet objectif peut être atteint au moyen d'un abattement à la base, comme dans le cas du système forfaitaire, mais il le sera avec plus de précision en utilisant un barème progressif dans le cadre d'un système unifié ou dual. Ainsi, le choix entre la progressivité et l'impôt forfaitaire dépend en partie de l'équilibre entre l'équité horizontale – considérée sur l'angle du revenu annuel – et l'équité verticale. Si l'on retient le revenu

d'une vie entière, les systèmes d'imposition duale respectent à la fois le principe fiscal d'équité horizontale et celui d'équité verticale. Par ailleurs, nous avons démontré au chapitre 3 que l'abattement à la base permettait d'obtenir une bonne dose de progressivité, même en régime forfaitaire (bien que le passage d'un barème progressif à un taux forfaitaire puisse bénéficier aux détenteurs des plus hauts revenus et augmenter les taux marginaux supportés par la classe moyenne). L'impôt forfaitaire devient alors conforme à l'équité horizontale – évaluée sur la base du revenu annuel – et à l'équité verticale. En outre, une réduction du nombre de tranches d'imposition ne compromet pas forcément l'équité du système fiscal. Même s'il y a moins de taux d'imposition, les gouvernements restent en mesure de redistribuer efficacement les revenus.

L'élargissement de l'assiette a une incidence sur la répartition. Tout en améliorant l'efficacité, il renforce probablement l'équité horizontale, puisqu'il implique la suppression du régime de faveur accordé à certains contribuables. Il peut aussi favoriser l'équité verticale. En effet, si certains types d'abattements et de crédits d'impôt bénéficient aux ménages défavorisés – par exemple les crédits d'impôt au titre des revenus d'activité – il est fréquent que d'autres soient en pratique utilisés surtout par les mieux lotis ; ils le font notamment pour leur épargne, leurs investissements (financés par endettement) en logements qu'ils occupent, leurs dépenses d'éducation et de santé ainsi que leurs donations caritatives. Même si ces déductions restent en vigueur, l'adoption d'un barème forfaitaire en réduit la valeur pour les contribuables riches et l'égalise à tous les niveaux de revenus, d'où une amélioration de l'équité fiscale.

4. La discipline fiscale

On dit souvent que les comportements en matière de discipline fiscale évoluent, un nombre croissant de contribuables se livrant résolument à l'optimisation et à la fraude fiscales – quelquefois par le biais des paradis fiscaux. Cela pose la question de l'effet qu'auraient en ce domaine d'autres modalités d'imposition des revenus.

Les principaux facteurs d'une discipline fiscale spontanée sont les suivants: le degré de satisfaction des contribuables à l'égard de l'usage de l'argent public ; l'idée qu'ils se font de l'équité de l'impôt ; la facilité ou au contraire la difficulté de se conformer aux règles fiscales ; l'importance des possibilités de fraude qu'offre la législation. A l'exception du premier, ces facteurs sont sensibles à l'échelle des taux d'imposition et à l'assiette des différents dispositifs d'impôt sur le revenu.

La fiscalité risque d'être considérée comme injuste s'il existe de multiples déductions qui l'éloignent manifestement de l'équité horizontale. Cette situation rend aussi le système plus complexe et donne aux contribuables davantage d'occasions d'optimisation fiscale. Elle peut avoir une incidence négative sur l'équité verticale, parce que les détenteurs de revenus élevés ont souvent une plus forte propension à l'optimisation que les personnes à revenus modestes. La progressivité y incite d'ailleurs plus les premiers que les seconds. Dans ces conditions, l'élargissement de l'assiette est de nature à améliorer nettement la perception de l'équité de l'impôt et à réduire les possibilités d'arbitrage. La discipline fiscale est donc probablement supérieure quand la base imposable est large.

De même, des taux de prélèvement modérés facilitent sans doute le respect des obligations fiscales. Or, le passage de l'imposition unifiée – caractérisée par la progressivité du barème – à un impôt forfaitaire risque d'exiger un relèvement des taux appliqués aux bas revenus, alors qu'ils diminueraient pour les plus élevés. Si une telle mesure peut éventuellement favoriser la discipline fiscale des contribuables les mieux rémunérés, elle risque d'avoir l'effet contraire sur ceux qui perçoivent des revenus modestes ou moyens. Encore une fois, il serait loisible aux gouvernements de réserver les allègements aux matières imposables se prêtant le mieux à l'évasion fiscale, par exemple les revenus du capital dans les systèmes d'imposition duale.

5. Trouver des recettes dans un contexte international concurrentiel

En diminuant les taux d'imposition des revenus personnels, les pays de l'OCDE préservent peut-être indirectement leurs recettes, dans la mesure où ils lèvent certains obstacles à la création d'emplois et à la volonté de travailler. Du même coup, ils affaiblissent les incitations à l'évasion et à la fraude fiscales. De plus, s'il y a moins d'abattements et d'exemptions, les rentrées fiscales augmentent, ce qui ouvre éventuellement la voie à de nouvelles baisses de taux. L'adoption d'un système forfaitaire reposant sur une large assiette pourrait donc effectivement susciter une dynamique économique positive.

La mobilité internationale tend à restreindre le montant d'impôt qu'il est possible de prélever sur les matières imposables les plus instables (bénéfices des sociétés, revenus patrimoniaux personnels et revenus d'activité des particuliers généralement les mieux rémunérés). Dans les faits, la mobilité accrue de ces éléments a entraîné un abaissement des taux d'imposition correspondants, afin d'éviter des pertes de recettes encore supérieures ; faute de quoi, leur délocalisation aurait abouti à la disparition de l'intégralité de

ces recettes. Si l'instauration d'un impôt forfaitaire à large base conduisait à taxer davantage les éléments imposables les plus mobiles, il n'en résulterait pas nécessairement une hausse des rentrées fiscales totales.

6. L'avenir de la réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu

S'écarter d'un authentique système unifié d'imposition – conforme à la définition donnée par Schanz-Haig-Simons – est source d'inefficience et d'inéquité. Pourtant, sa mise en œuvre semble très coûteuse sur le plan administratif et politiquement impossible. On peut aussi douter de la viabilité de ce système dans un contexte international concurrentiel, où les matières imposables deviennent de plus en plus mobiles. Compte tenu de ces difficultés d'application, il est plus judicieux de qualifier de semi-unifiés les systèmes d'imposition des revenus en vigueur dans de nombreux pays de l'OCDE. Comme ils sont à l'origine de comportements d'arbitrage – les particuliers tirant parti des différences en matière de règles et de taux ainsi que des exemptions et abattements – les politiques fiscales ont mis l'accent sur l'élargissement de l'assiette et l'abaissement des taux de prélèvement. La réforme fiscale pourrait désormais s'orienter vers un système dual ou forfaitaire. La question de savoir quelle formule est préférable n'est pas tranchée et la réponse différera sans doute selon les pays.

Le système dual réalise l'équité horizontale pour l'imposition des revenus du capital, d'une part, et pour celle des revenus du travail, d'autre part. En outre, un taux de prélèvement modéré sur les revenus du capital ne réduit pas seulement les pertes de recettes et les coûts d'efficience qu'entraîne le fait de déduire les charges d'intérêts du revenu imposable des personnes physiques (par exemple les intérêts de l'emprunt finançant un logement occupé par son propriétaire) ; il atténue aussi les éventuelles moins-values qui résultent de la taxation du rendement nominal, plutôt que réel, d'un placement. Toutefois, c'est surtout dans une perspective internationale que l'on peut justifier l'imposition des revenus du capital à taux réduit, puisqu'elle affaiblit les incitations à exporter des fonds et à suivre des stratégies d'évasion/de fraude fiscales. Elle permet également à la fiscalité d'évoluer dans le sens d'un système d'imposition de la dépense. En revanche, l'objectif de redistribution et la nécessité de lever un montant suffisant de recettes expliquent le maintien d'un prélèvement progressif sur les revenus du travail dans un système dual.

Cependant les contribuables n'ayant pas le même dosage de revenus du capital et du travail ne supportent pas la même charge fiscale dans un système d'imposition duale, ce qui peut être jugé contraire à l'équité horizontale (appréciée sur la base du revenu annuel ; si on l'apprécie à partir

du revenu d'une vie entière, une taxation plus légère des produits du capital devient un facteur d'équité horizontale). Imposer les revenus du capital à un taux proportionnel modéré risquerait de compromettre l'équité verticale de la législation fiscale, d'autant qu'ils sont généralement concentrés dans les tranches supérieures du barème. De plus, la « conversion » de rémunérations du travail lourdement taxées en produits du capital fiscalement mieux traités reste possible ; en effet, les particuliers peuvent par exemple se constituer en sociétés, ce qui porte atteinte à l'équité horizontale et verticale de l'impôt.

Aucun autre pays de l'OCDE n'a reproduit dans son intégralité le système dual appliqué en Scandinavie. Néanmoins, de nombreux pays ont bel et bien institué un système semi-dual d'imposition des revenus patrimoniaux personnels, dans la mesure où la totalité ou une partie de ces revenus supporte un taux plus bas que les salaires.

Le système dual « pur » appliqué par la Norvège s'est heurté à deux difficultés principales. D'abord, la taxation des dividendes et des plus-values sur actions étrangères était plus lourde que pour les actions de sociétés norvégiennes, car le système d'imputation et le dispositif RISK ne s'appliquaient qu'aux secondes. Ensuite, l'écart important entre les taux marginaux maximums frappant respectivement les produits du travail et du capital incitait les contribuables à définir leur rémunération comme revenu du capital et non d'une activité professionnelle. Afin d'assurer une égalité de traitement fiscal entre salariés et travailleurs indépendants, le système dual divise le revenu de ces derniers en une composante qui rémunère le travail et une composante revenu du capital, laquelle correspond au rendement de l'épargne investie dans l'entreprise individuelle. La fraction considérée comme résultant de l'activité est soumise au barème progressif, tandis que celle considérée comme revenu du capital supporte un taux forfaitaire. On utilise le même mécanisme pour éviter que les propriétaires, dits « actifs », de sociétés qu'ils contrôlent étroitement ne transforment leurs émoluments fortement taxés, en revenus du capital, qui le sont moins. Le fait que les cotisations de sécurité sociale soient souvent assises seulement sur la rémunération du travail ne fait qu'accentuer ces pratiques de redésignation des revenus. Cependant, les actionnaires qualifiés d'actifs étaient en mesure d'éviter la division des revenus en faisant entrer dans la société des propriétaires « passifs ».

Le gouvernement norvégien a tenté de résoudre ces problèmes en instituant un abattement au titre du taux de rendement, dont le montant est assujéti à l'impôt sur les sociétés, mais exonéré au stade de l'actionnaire. La proposition faite, en Allemagne, par le Conseil des experts économiques est comparable à la réforme norvégienne. En revanche, le gouvernement belge a récemment mis en place un abattement correspondant à l'impôt frappant les fonds propres. Ce système met fin à la double imposition en exonérant de

l'impôt sur les sociétés le rendement normal des capitaux propres, qui ne reste donc imposé qu'au niveau de l'actionnaire. Mais il est encore trop tôt pour apprécier l'incidence globale de ces réformes.

Un authentique système forfaitaire ne connaît pas les problèmes de conversion abusive des revenus. L'instauration d'un impôt forfaitaire s'accompagne souvent d'une réduction significative des abattements et des crédits d'impôt. Cet élargissement de la base, qui simplifie le système fiscal et facilite son administration, devrait améliorer l'efficacité.

L'un des principaux inconvénients des systèmes d'imposition forfaitaire est de limiter les possibilités d'un partage équitable de la charge fiscale, bien que notre analyse démontre que l'abattement à la base permet un degré significatif de progressivité. De plus, quand les cotisations de sécurité sociale ne confèrent pas un droit équitable sur le plan actuariel à des prestations futures, éventuellement contingentes, la conversion entre revenus du capital et du travail reste avantageuse ; et cela même dans le cadre d'un impôt forfaitaire. Les systèmes forfaitaires deviennent alors des régimes d'imposition (semi-)duale, dans lesquels on applique aux revenus du travail un taux proportionnel plutôt que progressif.

Compte tenu des besoins de recettes des États, l'imposition forfaitaire des revenus du capital et du travail risque de devoir s'effectuer à un taux relativement élevé. Si les cotisations sociales n'étaient pas prélevées distinctement, mais intégrées au taux forfaitaire, il faudrait sans doute que celui-ci soit encore supérieur. Il reste à voir si cette solution serait viable face à la mobilité internationale des matières imposables.

Références

- Atkinson, A.B. and A. Sandmo (1980), “Welfare implications of the taxation of savings”, *Economic Journal*, 90, pp. 529-549.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*, Oxford, Clarendon Press.
- Atkinson, A.B. (2003), “Income inequality in OECD countries: data and explanations”, *CESifo Working Paper*, No. 881.
- Auerbach, Alan J. and Joel Slemrod (1997), “The economic effects of the tax reform act of 1986”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 2, pp. 589-632.
- Boadway, R. (2004), “The dual income tax – an overview”, *CESifo DICE Report*, 3/2004.
- Bradford, David F. (1986, 1999), *Untangling the income tax*, Harvard University Press.
- Brook, Anne-Marie and Willi Leibfritz (2005), “Slovakia’s introduction of a flat tax as part of wider economic reforms”, *Document de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, No. 448.
- Christiansen, Vidar (2004), “Norwegian income tax reforms”, *CESifo DICE Report*, 3/2004.
- Förster, M. and M. Mira d’Ercole (2005), « Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s », *Document de travail de l’OCDE sur les affaires sociales, l’emploi et les migrations*, No. 22.
- Förster, M. et M. Pearson (2002) « Distribution des revenus et pauvreté dans la zone de l’OCDE, tendances et déterminants », *Etudes économiques de l’OCDE*, No. 34.
- Gaddy, Clifford G. and William G. Gale (2005), “Demythologizing the Russian flat tax”, *Tax Notes International*, March 14, pp. 983-988.

- German Council of Economic Experts (2006), “Seize the chance – boldly advance the reforms”, *Annual Report 2005/06*.
- Hagemann, Robert P., Brian R. Jones and R. Bruce Montador (1987), “Tax reform in OECD countries: economic rationale and consequences”, *OECD Department of Economics and Statistics Working Papers*, No. 40.
- Hall, R.E. and A. Rabushka (1985, 1995), *The Flat Tax*, Stanford, California, Hoover Institution Press.
- Huizinga, H. and G. Nicodème (2004), “Are international deposits tax driven?”, *Journal of Public Economics*, 88, pp. 1093-1118.
- Ivanova, A., M. Keen and A. Klemm (2005), “The Russian ‘flat tax’ reform”, *Economic Policy*, Vol. 20, No. 43, pp. 397-444.
- Kaldor, N. (1955), *An Expenditure Tax*, London, Allen&Unwin.
- KPMG (2000), *Flash International Executive Alert*, No. 2000-106, September 25.
- KPMG (2005), *Russia tax overview*, March 2005.
- Meade Committee (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London, Allen&Unwin.
- OCDE (2001), “Fiscalité et économie: analyse comparative des pays de l’OCDE”, *Etudes de politique fiscale de l’OCDE*, No. 6, Paris
- OCDE (2004), “La politique fiscale dans les pays de l’OCDE: évolutions et réformes récentes”, *Etudes de politique fiscale de l’OCDE*, No. 9, Paris.
- OCDE (2005a), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004*, Paris.
- OCDE (2005b), *Impôts sur les salaires 2004-2005*, Paris, à paraître.
- OCDE (2006): *Bébés et employeurs: comment concilier travail et vie de famille dans les pays de l’OCDE, volume 5*, Paris, à paraître.
- Osberg, Lars (1995), “The equity/efficiency trade-off in retrospect”, *Canadian Business Economics*, pp. 5-19.
- Owens, Jeffrey and Stuart Hamilton (2004), “Experiences and innovations in other countries”, in: *The Crises in Tax Administration*, Brookings Institutions, Washington D.C.
- PWC (2005), *PricewaterhouseCoopers Pocket Tax Book 2005*.
- Schatzenstaller, M. (2004), “Towards dual income taxes, a country-comparative perspective”, *CESifo DICE Report*, 3/2004.

- Smeeding, T.M. (2002), “Globalization, inequality and the rich countries of the G-20: evidence from the Luxembourg income study (LIS)”, in Gruen, D., T. O’Brien and J. Lawson: *Globalization, living standards and inequality recent progress and continuing challenges, Proceedings of a Conference*. Reserve Bank of Australia.
- Sørensen, Peter Birch (1998), “Recent innovations in Nordic tax policy: from the global income tax to the dual income tax”, in: *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan Press.
- Sørensen, Peter Birch (2003), “Neutral taxation of shareholder income: a Norwegian tax reform proposal”, *EPRU Working Paper*, No. 6.
- Sørensen (2005a), “Dual income taxation: why and how?”, *EPRU Working Paper*, No. 10.
- Sørensen, Peter Birch (2005b), “Neutral taxation of shareholder income”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 6, pp. 777-801.
- Spengel, Christoph and Wolfgang Wiegard (2004), “Dual income tax: a pragmatic tax reform alternative for Germany”, *CESifo DICE Report*, No. 3.
- Stotsky, Jane (1995), “The base of the personal income tax”, in Parthasarathi Shome (ed.): *Tax Policy Handbook*, Département des affaires fiscales du Fonds monétaire international.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(23 2006 08 2 P) ISBN 92-64-02579-0 – n° 55136 2006

Études de politique fiscale de l'OCDE

Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques

Afin d'encourager la prise de risques, l'esprit d'entreprise et l'exploitation de leur avantage fiscal concurrentiel, un grand nombre de pays de l'OCDE ont procédé, depuis une vingtaine d'années, à une refonte de leur système d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Parallèlement, les pouvoirs publics sont conscients que pour pouvoir financer les dépenses publiques, ils doivent entretenir la confiance des contribuables dans l'intégrité du système fiscal. Équité et simplification sont devenus les maîtres-mots des instigateurs de la réforme, mais cette double ambition n'a pas permis de dégager un véritable consensus autour d'un régime d'IRPP idéal.

Même si l'on observe des différences notables entre les politiques fiscales des pays de l'OCDE, les réformes de l'IRPP ont essentiellement consisté, ces vingt dernières années, à abaisser les taux en élargissant l'assiette d'imposition. Cette étude examine les tendances marquantes et les évolutions les plus notables entourant la fiscalité des revenus du capital et des revenus salariaux. Elle analyse en détail les principaux moteurs de la réforme, les arbitrages auxquels elle a donné lieu au niveau des objectifs stratégiques, des principes directeurs, des finalités et des grands axes de la réforme fiscale, et tente de déterminer pourquoi la refonte de l'IRPP a occupé un rang aussi élevé dans la hiérarchie des priorités.

Les principaux régimes d'imposition (impôt global, dual et à taux unique) des revenus du capital et des revenus salariaux des personnes physiques adoptés isolément ou conjointement par les pays de l'OCDE sont étudiés et évalués en profondeur. Chacun d'entre eux est analysé en référence aux principes fondamentaux auxquels doit obéir une politique fiscale saine : simplicité, efficacité, équité, discipline fiscale et préservation des recettes fiscales, et leurs mérites et inconvénients respectifs sont passés en revue. La voie à suivre dans l'avenir sera esquissée au vu des résultats des diverses expériences et combinaisons de mesures décrites dans cette étude qui se veut à la fois analytique et complète.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.sourceocde.org/fiscalite/9264025790>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
<http://www.sourceocde.org/9264025790>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE

N° 13

ISBN 92-64-02579-0
23 2006 08 2 P

