

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

**RAPPORT PARTICULIER n° 3**

**La comparaison internationale des  
systèmes d'imposition sur le revenu des  
personnes physiques**

**M<sup>me</sup> Alexandra Besly,  
Inspectrice des finances**

**M<sup>me</sup> Maud Legros,  
Auditrice à la Cour des comptes**

Avec la collaboration de M. Victor Woillet, stagiaire au CPO

Octobre 2024



## SOMMAIRE

<b>1. UN SYSTEME D'IMPOSITION UNIVERSEL, DONT LES DIFFERENCES DE TAXATION SELON LES ASSIETTES EN FRAGILISENT L'EQUITE, PHENOMENE PARTIELLEMENT COMPENSE PAR CERTAINS AMENAGEMENTS DEDIES .....</b>	<b>9</b>
1.1. Des systèmes d'imposition variés au cœur des finances publiques.....	9
1.1.1. <i>Une classification difficile.....</i>	9
1.1.2. <i>L'imposition sur les revenus des personnes physiques génère en moyenne plus du tiers des recettes des prélèvements obligatoires des États de l'OCDE .....</i>	10
1.1.3. <i>La charge fiscale sur les revenus du travail des personnes physiques apparaît supérieure à celle sur les revenus du capital.....</i>	14
1.1.4. <i>Outre le budget général, les recettes de l'imposition sur les revenus des personnes physiques financent également les collectivités territoriales et les systèmes de protection sociale.....</i>	16
1.2. L'imposition sur les revenus du travail repose sur un principe de taxation progressive sur une assiette large, bien que le degré de progressivité tende à s'affaiblir .....	18
1.2.1. <i>Au-delà des revenus du travail, l'imposition sur les revenus des personnes physiques englobe les revenus de remplacement.....</i>	18
1.2.2. <i>Les réformes récentes des impôts sur les revenus ont allégé la pression fiscale sur les hauts revenus plus fortement que sur les revenus les plus bas .....</i>	25
1.3. La fiscalité sur les revenus du capital tient difficilement compte du principe d'égalité au regard de son caractère fragmenté.....	29
1.3.1. <i>La fiscalité des revenus du capital en Europe et au sein de l'OCDE se caractérise par la fragmentation des assiettes taxées .....</i>	29
1.3.2. <i>Les revenus fonciers (ou revenus locatifs) font l'objet d'un traitement dédié... ..</i>	35
1.3.3. <i>La majorité des pays proposent des mécanismes favorables ou d'exonérations des plus-values immobilières.....</i>	37
1.3.4. <i>La taxation des plus-values mobilières se caractérise par une très grande hétérogénéité .....</i>	38
1.3.5. <i>La fiscalité préférentielle pour l'épargne préférentielle des ménages constitue un modèle qui tend à s'imposer en Europe à la suite de l'expérience des pays nordiques .....</i>	40
1.4. Les mécanismes de conjugalisation et de familialisation de l'impôt sur les revenus des personnes physiques tendent à moduler le principe d'égalité fiscale en faveur de l'équité horizontale des ménages.....	43
1.4.1. <i>Si les systèmes fiscaux ont évolué vers davantage d'individualisation, la notion de couple reste prise en compte en Europe.....</i>	43
1.4.2. <i>Le traitement fiscal des enfants et des personnes à charge tend à alléger la charge fiscale des ménages.....</i>	50
<b>2. DU POINT DE VUE DE L'EQUITE FISCALE, LE SYSTEME FRANÇAIS D'IMPOSITION SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES S'INSCRIT DANS UNE POSITION INTERMEDIAIRE PAR RAPPORT A CEUX DES ETATS « CIBLES » DU PRESENT RAPPORT.....</b>	<b>53</b>
2.1. Les outils de comparaison n'offrent pas de vision globale des effets de l'imposition sur les revenus des personnes physiques .....	53
2.2. En matière d'imposition des revenus du travail, le système français apparaît dans la moyenne des pays examinés, du point de vue de sa progressivité comme des effets des mécanismes visant à assurer l'équité horizontale des ménages.....	55
2.2.1. <i>Objectifs de comparaison et choix effectués par la mission .....</i>	55
2.2.2. <i>Principaux résultats.....</i>	57
2.2.3. <i>L'équité horizontale doit être appréhendée au regard des systèmes redistributifs dans leur ensemble.....</i>	63

2.3. En matière d'imposition des revenus du capital, les taux effectifs français apparaissent dans la moyenne des pays cibles .....	66
<b>3. CONCILIANTE DIFFICILEMENT DES OBJECTIFS TROP NOMBREUX, LA COMPLEXITE DES SYSTEMES D'IMPOSITION SUR LES REVENUS NUIT A LEUR EFFICACITE ET A L'EGALITE DE TRAITEMENT DES CONTRIBUABLES .....</b>	<b>68</b>
3.1. L'égalité devant l'impôt, qui n'est pas une notion universellement garantie, n'est pas le seul objectif recherché.....	68
3.1.1. <i>Tous les pays ne reconnaissent pas le principe d'égalité devant l'impôt comme un principe constitutionnel.....</i>	<i>68</i>
3.1.2. <i>Les politiques fiscales européennes tendent à poursuivre d'autres objectifs que celui de l'égalité devant l'impôt.....</i>	<i>69</i>
3.2. Les aménagements répondant à cette multiplicité d'objectifs engendrent certains effets indésirables dans son fonctionnement .....	73
3.2.1. <i>La Certains dispositifs fiscaux de conjugalisation désincitent au travail.....</i>	<i>73</i>
3.2.2. <i>Les allègements fiscaux pour les bas revenus peuvent avoir des effets contre-productifs pour inciter à l'amélioration du niveau de vie .....</i>	<i>75</i>
3.2.3. <i>Les possibilités d'évitement de l'impôt sur le revenu pour les hauts revenus constituent des pratiques fiscales dommageables.....</i>	<i>76</i>
3.2.4. <i>Une évaluation insuffisante des pertes de recettes et des effets économiques des dépenses fiscales.....</i>	<i>78</i>
3.3. Le niveau de complexité qui en découle pose un problème de compréhension pour les contribuables, et de gestion pour les administrations .....	82
3.3.1. <i>La complexité et l'informatisation de l'imposition sur les revenus sont susceptibles d'en fragiliser la compréhension par les contribuables.....</i>	<i>82</i>
3.3.2. <i>La gestion et les réformes de l'imposition sur les revenus sont également pénalisées par la complexité de son fonctionnement et des modalités de décision .....</i>	<i>85</i>
<b>4. LA SECURISATION DES RESSOURCES FISCALES POURRAIT REORIENTER CERTAINES PRIORITES DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....</b>	<b>88</b>
4.1. Une réflexion globale sur le rééquilibrage de la taxation entre les différentes formes de travail et la taxation du capital apparaît en germe dans la majorité des pays européens ...	88
4.2. L'articulation entre le système fiscal et les prestations sociales pourrait être repensée ...	90
4.3. La sécurisation des ressources fiscales pourrait conduire à améliorer la connaissance de l'administration fiscale des capacités contributives des contribuables et à l'harmonisation des revenus taxables entre les États.....	91
4.3.1. <i>Des dispositifs de concurrence fiscale sur l'IRPP dommageables, à destination des contribuables les plus aisés .....</i>	<i>91</i>
4.3.2. <i>Une meilleure utilisation des données pourrait permettre de mieux lutter contre la fraude fiscale des personnes physiques.....</i>	<i>94</i>
4.3.3. <i>Renforcer la capacité des administrations fiscales à appréhender l'assiette de taxation des personnes physiques .....</i>	<i>96</i>

## SYNTHÈSE

**La comparaison internationale des systèmes d'imposition des revenus des personnes physiques se heurte à plusieurs difficultés, liées aux nombreuses différences entre les assiettes, les techniques d'imposition et les objectifs de politique fiscale des États analysés.**

À la complexité de comparer ces systèmes d'imposition s'ajoutent les différences d'approche entre États en matière de cotisations sociales : certains comme le Danemark ont pratiquement renoncé à utiliser ces modes de prélèvement (avec des recettes prélevées correspondant à moins de 1 % du total des prélèvements obligatoires), d'autres comme la République tchèque ou la Slovénie y recourent fortement (respectivement 47,3 et 43,2% des recettes des PO).

**Toutefois, au-delà de ces différences structurelles, une analyse comparée révèle certaines tendances et caractéristiques communes entre ces systèmes d'imposition, malgré les traditions fiscales nationales et quelquefois régionales des pays.**

**En premier lieu, et du fait de leur portée universelle, les recettes des prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques représentent une part importante des recettes fiscales totales des États** : en ne considérant que l'imposition des revenus et les cotisations sociales salariales, elles représentent 36,6 % du total des PO en moyenne dans l'OCDE ; en englobant l'ensemble des cotisations sociales (salariales et patronales), les PO sur les revenus représentent 49,4 % des recettes des prélèvements obligatoires.

### Précaution méthodologique

Le périmètre de cette étude porte sur les contributions obligatoires des personnes physiques, ce qui oblige à inclure dans l'analyse la question des prélèvements obligatoires portant sur les revenus du travail, et donc d'analyser la part des cotisations sociales patronales pesant également sur les rémunérations des personnes physiques (revenus super-bruts). Le présent rapport tient compte de cette donnée dans les grandes lignes de la comparaison des principales sources de recettes des États. En revanche, l'analyse menée à une échelle plus micro-économique, visant à comparer les niveaux d'imposition de plusieurs cas-types de contribuables, reste centrée sur les seules contributions obligatoires pesant directement sur les personnes physiques à partir de leurs salaires bruts.

**En deuxième lieu, les systèmes d'imposition sur les revenus, reposant à la fois sur un impôt sur le revenu et des cotisations sociales, appliqués dans 17 des 38 pays membres de l'OCDE, semblent dominer le paysage fiscal occidental. Dans ces schémas, la fiscalité des revenus du travail se caractérise majoritairement par une imposition progressive, reposant sur des barèmes dont l'amplitude s'est toutefois resserrée au fil des réformes menées depuis une vingtaine d'années.** En effet, les réformes menées à partir des années 1980 dans les économies avancées dans un contexte de mondialisation du marché des travailleurs les plus qualifiés ont conduit à la diminution régulière des taux marginaux supérieurs d'imposition ; malgré l'inversion de cette tendance dans la plupart des États-membres de l'Union européenne au lendemain de la crise financière de 2008, *in fine* seuls 4 États membres de l'UE ont connu une hausse globale de ce taux marginal supérieur entre 1995 et 2021<sup>1</sup>.

**À l'inverse, les systèmes de taxation des revenus du capital sont plus souvent proportionnels (*flat tax*) avec des taux qui se situent en moyenne, parmi les pays européens, entre 15 et 30%.** En leur sein, de grandes disparités de traitement des différents revenus du capital se dessinent également selon que les pays ont choisi ou non de traiter l'ensemble des revenus du capital de manière similaire ou d'en distinguer certains pour leur appliquer la même taxation que les revenus du travail.

<sup>1</sup> Source : EU Tax Observatory, *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation, 2021*

**Dans ces systèmes, la charge fiscale sur les revenus du travail apparaît supérieure à celle sur les revenus du capital, et le décalage des niveaux de pression fiscale s'accroît avec la hausse des revenus imposés.**

**Autre caractéristique commune, les États ont largement développé des mécanismes visant à tenir compte des capacités contributives réelles des contribuables en fonction de leur environnement conjugal et familial.** Pour autant, l'individualisation de l'imposition des revenus demeure le principe. En outre, le système fiscal n'est pas nécessairement le vecteur de la politique familiale dans tous les pays : si le Royaume-Uni utilise principalement l'administration fiscale pour la distribution des aides et la mise en œuvre de ses politiques, l'Italie et l'Espagne s'appuient principalement sur les systèmes de prestations sociales.

**Ces différences de traitement fragilisent l'application du principe d'égalité des contribuables devant la charge fiscale,** un principe essentiellement décliné pour l'IR français sous l'angle de l'équité horizontale entre contribuables et de la progressivité, mais dont la reconnaissance n'est toutefois pas universelle. L'Espagne et l'Italie reconnaissent également le principe d'égalité devant les charges publiques et de progressivité dans leur Constitution. Parmi les États scandinaves et anglo-saxons, en revanche, ces principes ne sont pas consacrés par les lois fondamentales, et d'autres enjeux président prioritairement aux réformes des systèmes d'imposition des personnes physiques, comme les incitations à la participation sur le marché du travail ou au financement de l'économie.

**Pour comparer l'équité et la progressivité dans le traitement fiscal des personnes physiques, ainsi que la prise en compte des structures conjugales et familiales par les systèmes fiscaux, les rapporteurs ont comparé plusieurs cas-types de ménages à partir des données de l'OCDE.**

L'examen des résultats fait ressortir que **le système français se place dans la moyenne des États examinés en ce qui concerne le degré de progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques jusqu'à un niveau de revenus correspondant à 2,5 fois le salaire moyen, puis à un niveau de pression fiscale plus proche de ceux de la Belgique et du Danemark pour des revenus atteignant 20 fois le salaire moyen.** La France apparaît également dans une position moyenne en ce qui concerne le traitement fiscal de la familialisation ; elle se distingue toutefois par un traitement fiscal particulièrement favorable en faveur des parents seuls. Concernant l'imposition des revenus du capital, et la comparaison de la pression fiscale sur ces revenus par rapport à celle sur les revenus du travail, l'exploitation des données de l'OCDE révèle à nouveau une position intermédiaire de la France dans les taux pratiqués.

**D'une manière plus générale, la complexité croissante des systèmes d'imposition sur les revenus des personnes physiques est apparue comme une tendance commune parmi les pays examinés, qui a pour effet de fragiliser la bonne compréhension du système par les contribuables et par voie de conséquence le consentement à l'impôt.** Bien qu'ils répondent à d'autres objectifs de politique économique, les aménagements apportés aux barèmes d'imposition pour alléger la pression fiscale, que ce soit pour les revenus les plus bas ou pour les conjoints, génèrent des effets de seuils contre-productifs, respectivement désignés comme « pièges à inactivité » et « pièges à promotion ». Ainsi au Danemark, un travailleur gagnant 30 % du revenu moyen serait « imposé » à hauteur de 79 % de ses revenus gagnés (en prenant en compte la baisse de ses prestations) dans l'hypothèse où ses revenus augmenteraient de 33 points pour atteindre 63% du salaire moyen.

**Autre source de complexité, indépendamment des niveaux de revenus, les niches fiscales visant à orienter ponctuellement les comportements des contribuables peuvent également présenter des effets régressifs, en bénéficiant majoritairement aux revenus les plus aisés, mais souvent peu évalués,** alors même qu'ils représentent une perte de revenus fiscaux pour les recettes publiques. Dans l'ensemble, l'évaluation des pertes de recettes et des effets économiques des dépenses fiscales semble insuffisante, alors que l'exemple de l'évaluation menée par le Conseil des finances publiques espagnol<sup>2</sup> témoigne des enseignements qui peuvent en être tirés.

<sup>2</sup> *Autoridad independiente de responsabilidad fiscal* (Airef).

**Alors que les contribuables bénéficient des efforts menés par les administrations pour moderniser la gestion de l'imposition et la numériser, par exemple en déployant des dispositifs de pré-remplissage des déclarations fiscales,** fondées sur la collecte des informations par des parties tierces, le confort d'usage apporté par ces innovations a pour contrepartie plus négative de contribuer à **éloigner le contribuable de la gestion de son imposition, au risque de lui en faire perdre la bonne compréhension.** Cela peut constituer un risque dans les Etats où la déclaration fiscale apparaît facultative, comme en Allemagne, mais est toutefois nécessaire pour que le contribuable puisse effectuer une réclamation en cas de montant versé en excès à l'administration fiscale dans le cadre du prélèvement à la source. **À date toutefois et à la connaissance des rapporteuses, aucune étude n'est disponible concernant ce risque potentiel.**

**Enfin, la nécessité de sécuriser des ressources fiscales face aux risques d'érosion de la base taxable et au mur d'investissement pour financer la triple transition écologique, numérique et démographique pourrait inciter les États examinés à réorienter les priorités en matière de réformes fiscales. Cet enjeu est d'abord lié à celui de rééquilibrer les niveaux de pression fiscale exercés sur les revenus du travail et sur les revenus du capital,** dans la continuité d'un certain nombre de réformes menées comme les « virages fiscaux » (« *Tax Shifts* ») belges, et ce dans un contexte d'évolution démographique défavorable dans l'Union européenne, et alors que le ratio de dépendance est estimé en voie de dégradation dans l'ensemble des Etats, à des degrés plus ou moins élevés (+70% en Allemagne entre 2015 et 2050, + 82% en Estonie à ces mêmes dates).

**Une réflexion à l'échelle internationale est également en cours concernant l'opportunité de taxer les « ultra-riches » et de cartographier et d'évaluer les dispositifs de concurrence fiscale dommageables.** Cette initiative pourrait être utilement complétée par une harmonisation de l'assiette des revenus imposables des personnes physiques entre les États. Pour les contribuables aux plus bas niveaux de revenus, une ingénierie plus fine est recherchée dans certains pays pour mieux articuler aides sociales et impositions des revenus, en déployant par exemple des systèmes de crédits d'impôts négatifs sur le modèle espagnol.

\*  
\* \*

## INTRODUCTION

Le présent rapport vise à dresser une comparaison internationale des systèmes d'imposition sur les revenus des personnes physiques sous l'angle de l'égalité devant l'impôt.

Les prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques, qui représentent en moyenne plus du tiers des recettes fiscales des Etats, se décomposent dans les pays examinés en deux sous-ensembles principaux : l'impôt sur le revenu (IR) et les cotisations sociales.

### Avis méthodologique

Bien que le périmètre de ce travail porte sur les contributions obligatoires des personnes physiques, dès lors qu'il s'agit d'aborder la question des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail, il convient également d'analyser la part des cotisations sociales patronales pesant également sur les rémunérations des personnes physiques. Le présent rapport aborde donc également cette recette dans les grandes lignes de la comparaison des principales sources de recettes des Etats. En revanche, l'analyse menée à une échelle plus micro-économique, visant à comparer les niveaux d'imposition de plusieurs cas-types de contribuables, reste logiquement centrée sur les seules contributions obligatoires pesant sur les personnes physiques à partir de leurs salaires bruts.

La comparaison internationale est rendue d'autant plus délicate que les pays ont adopté des équilibres différents en matière de prélèvements obligatoires sur les ménages. Se distinguent en effet les pays de tradition bismarckienne ou béveridgienne en matière de financement de la protection sociale, les États ayant adopté des systèmes de *flat tax* pour la taxation des revenus du capital et ceux conservant un traitement fiscal identique entre certains des revenus du capital et ceux du travail, ceux dont les cotisations sociales ne portent que sur les revenus du travail et ceux qui en appliquent sur les revenus du capital, etc. Toutefois, au-delà des différences marquées en ce qui concerne leur architecture, qu'il s'agisse des assiettes, des barèmes, des exonérations, abattements ou crédits d'impôts, ou encore de leur affectation budgétaire (budget général, sécurité sociale, collectivités territoriales), plusieurs points de convergence se dessinent sur les systèmes de prélèvements obligatoires des pays examinés (partie 1).

La notion d'égalité en matière fiscale s'apprécie sous plusieurs angles au sein des États examinés. La très grande majorité retient des barèmes progressifs d'imposition des revenus du travail des personnes physiques, qui visent à moduler la pression fiscale selon les capacités contributives des redevables. Assurer l'équité horizontale entre les différentes catégories de contribuables apparaît comme un enjeu lors des réformes fiscales menées. L'outil de l'imposition sur les revenus des personnes physiques est toutefois prioritairement utilisé pour contribuer à une grande diversité d'objectifs de politique économique, en matière d'emploi mais également d'incitations à l'épargne ou à l'investissement, dont les applications tendent non seulement à rendre complexes les systèmes d'imposition des personnes physiques, mais également à en fragiliser l'équité (partie 3).

Alors que les travaux de comparaison internationale n'apportent pas à date de vision des effets d'ensemble du système d'imposition des revenus, du point de vue de cette problématique de l'égalité, le rapport se propose de comparer la charge fiscale pesant sur les revenus de plusieurs cas-types de contribuables, à partir de données disponibles, entre la France et six pays « focus », et à synthétiser les résultats des études disponibles en la matière. La France apparaît, au regard des pays examinés, dans une position intermédiaire tant en matière de charge fiscale sur les revenus du travail et du capital que de recours à des mécanismes visant à favoriser l'équité horizontale entre contribuables selon les caractéristiques et personnes à charge des ménages (partie 2).

Au-delà de la comparaison quantitative des effets de ces systèmes, et compte tenu de la grande variété d'objectifs qui lui sont assignés, le rapport s'est attaché à examiner les sources de complexité des systèmes étrangers d'imposition des revenus des individus qui, à l'instar du système français, tendent à en fragiliser la lisibilité pour les contribuables de même que le caractère équitable. Ces difficultés apparaissent de plusieurs ordres : aménagements apportés aux architectures fiscales par le biais d'exonérations et d'abattements qui engendrent des effets de seuils difficilement lisibles pour les contribuables, notamment dans la partie la plus basse de la distribution des revenus, multiplication des possibilités d'évitement pour les contribuables les plus aisés, et pertes de recettes fiscales insuffisamment évaluées à tous les niveaux de revenus (partie 3).

Dans une dernière partie, le rapport examine les pistes de réformes envisagées dans les pays de l'étude, qui ont en commun de répondre à l'enjeu de sécuriser dans la durée les recettes des prélèvements obligatoires issues des revenus des personnes physiques, dans un contexte où les finances publiques des Etats européens sont de plus en plus contraintes, où le vieillissement démographique limite le nombre d'actifs et donc les recettes des prélèvements sur le travail, et où la dépense publique doit répondre aux enjeux de transition écologique et numérique, notamment. Alors que les recettes fiscales sur les revenus du travail sont plus de deux fois plus fortes que celle sur les revenus du capital (environ 22% du PIB contre 8% dans l'UE à 27 en 2020), et au regard des évolutions démographiques anticipées, les gisements potentiels de nouvelles ressources fiscales semblent se concentrer sur la fiscalité sur les revenus du capital, et tout particulièrement sur les très hauts revenus. Compte tenu des possibilités d'évitement de l'imposition, notamment permises par la concurrence menée par certains États sur la fiscalité des revenus des personnes physiques, le développement de ce type de réformes n'apparaît envisageable qu'à une échelle internationale (partie 4).

Pour réaliser cette mission, en sus de l'exploitation des données ouvertes et des entretiens conduits en France, les rapporteurs ont pu se rendre dans cinq pays identifiés (désignés « pays cibles » ou « pays examinés pour le présent rapport » dans la suite des développements), à savoir le **Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Belgique**, et se sont entretenus **à distance avec l'administration estonienne**. Pour les autres pays membres de l'OCDE qui présentaient des spécificités intéressantes pour ce rapport, **des questionnaires ont été adressés au réseau de la direction générale du Trésor (DG Trésor) auprès de six pays : la Suisse, le Portugal, l'Italie, la Finlande, les Pays-Bas et les États-Unis**. La liste des acteurs administratifs, mais aussi politiques, économiques ou encore universitaires rencontrés dans ces différents pays est indiquée à l'annexe n°1.

Les rapporteurs tiennent à cet égard à remercier non seulement leurs interlocuteurs en France et à l'étranger, dont les éclairages apportés sur les enjeux et débats de leurs pays respectifs ont été précieux, ainsi que les services de la DG Trésor et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à Paris et dans les différents pays examinés par la mission, pour leur appui dans la réalisation de cette enquête et la qualité des échanges qu'ils ont permis.

\*

## 1. Un système d'imposition universel, dont les différences de taxation selon les assiettes fragilisent l'équité, phénomène partiellement compensé par certains aménagements dédiés

### 1.1. Des systèmes d'imposition variés au cœur des finances publiques

#### 1.1.1. Une classification difficile

Les systèmes d'imposition des revenus des personnes physiques des États de l'OCDE se caractérisent par leur très grande hétérogénéité. Plusieurs axes de comparaison peuvent être retenus :

- ◆ existe-t-il un seul système de taxation, unifiant les assiettes des revenus du travail et du capital ?
- ◆ existe-t-il un barème ou un taux proportionnel ?
- ◆ le système est-il mixte avec un impôt à barème pour les revenus du travail et un impôt fixe pour les revenus du capital ?
- ◆ les revenus du capital sont-ils soumis à plusieurs impôts ?

**Afin de permettre des comparaisons internationales, l'OCDE retient une classification en quatre catégories selon la manière dont chaque pays taxe les revenus du travail et les revenus du capital.**

La première catégorie regroupe les pays qui taxent selon le même barème l'ensemble des revenus, à l'instar des États-Unis ou du Royaume-Uni. **La deuxième catégorie dite des systèmes duaux, avec une taxation différenciée et généralement proportionnelle sur les revenus du capital, constitue l'approche la plus courante de l'imposition au niveau des personnes physiques** : introduits dans les pays scandinaves au début des années 1990, ils s'appliquent désormais dans 17 des 38 pays de l'OCDE.

Dans une troisième catégorie, l'OCDE classe l'Estonie et la Belgique en considérant que la plupart des revenus du capital sont taxés avec les revenus du travail mais qu'il existe certains régimes spécifiques pour certains revenus du capital.

Enfin, l'Allemagne, comme la France, sont classées à part par l'OCDE en considérant qu'il existe un impôt proportionnel dédié pour les revenus du capital, mais qu'il est possible d'opter pour le barème progressif sur l'ensemble de ses revenus (*cf.* Tableau 1).

**Tableau 1 : Classification des systèmes d'imposition sur les revenus des personnes physiques**

Système	Pays concernés
<u>Système complet d'impôt sur les revenus</u> ( <i>comprehensive system</i> ) : l'ensemble des revenus (travail et capital) sont taxés selon le même barème	Australie, Canada, Luxembourg, Suisse, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Etats-Unis,
<u>Système dual d'impôt sur les revenus</u> ( <i>dual system</i> ) : les revenus du capital et du travail sont taxés séparément. Les revenus du travail sont souvent taxés sur une base progressive, ceux du capital sur une base proportionnelle avec un taux plus bas que ceux du travail.	Costa Rica, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovaquie, Espagne, Suède, Turquie
<u>Système semi-dual d'impôt sur les revenus</u> ( <i>semi dual system</i> ) : une partie des revenus du capital sont taxés sur le même système que les revenus du travail, une autre partie de ces revenus est taxée selon un système dédié.	Belgique, Colombie, République tchèque, Estonie, Irlande, Mexique, Slovaquie

Source : OCDE, *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, 2023

**Cette classification repose toutefois sur certaines simplifications qui ne rendent pas compte de la très grande diversité des systèmes d'imposition sur les revenus du capital entre les États.**

À titre d'exemple, le Royaume-Uni est classé dans la catégorie des systèmes complets d'impôt sur les revenus mais applique en pratique des taux distincts pour les plus-values et les dividendes, et différents niveaux d'exonération fiscale pour les revenus de l'épargne, des dividendes, des plus-values et de la propriété. Par ailleurs, les taux d'imposition évoluent selon la tranche d'imposition dans laquelle le contribuable se situe : pour les contribuables se situant dans la fourchette haute, au taux de 40% à l'IR, le taux sera de 20% de la plus-value réalisée ; pour ceux qui se situent dans la tranche de la fourchette de base, dite « Basic rate », le taux dépend du montant de la plus-value et si celle-ci provient d'un bien immobilier résidentiel ou d'un autre actif.

De même, l'Estonie est classée dans la catégorie « Semi-dual » alors que l'Estonie impose à 20 % l'ensemble des revenus du travail et du capital. Toutefois, selon l'analyse de l'OCDE<sup>3</sup>, le système fiscal estonien serait présenté à tort comme à taux unique. L'OCDE considère en effet que l'Estonie présente un barème progressif à deux tranches : 0 % et 20 % en considérant à la fois les exonérations de base (« *personal allowance* »), les abattements de base (de 170 euros à 500 euros par mois) et la réforme de 2022 qui a supprimé l'exemption d'impôt sur le revenu pour les intérêts des paiements hypothécaires.

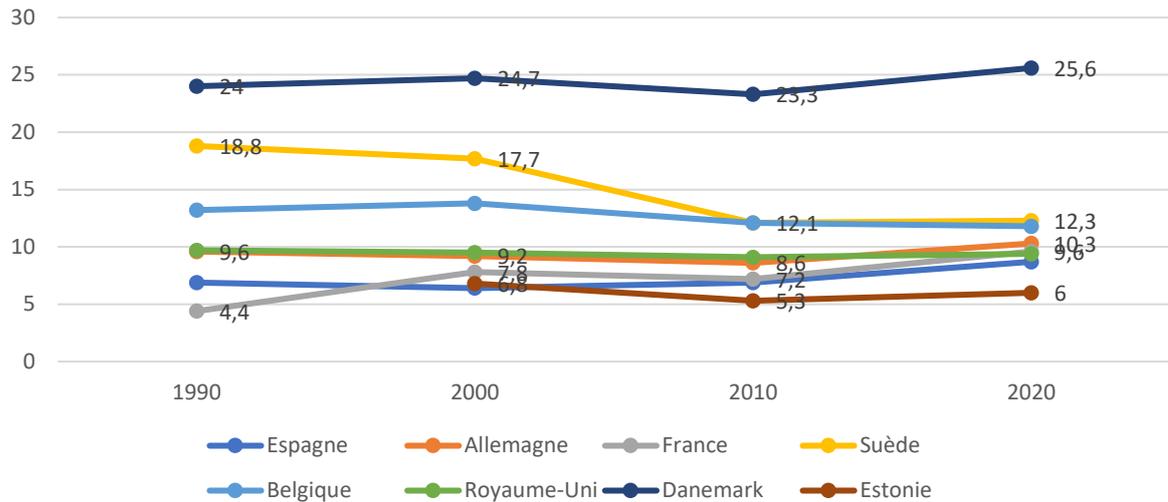
### **1.1.2. Les prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques apportent en moyenne la moitié des recettes des prélèvements obligatoires des États de l'OCDE**

**En moyenne dans l'OCDE, l'imposition des revenus, des bénéfices et des gains en capital des personnes physiques était à l'origine de 23,7% des recettes fiscales en 2021, au second rang derrière les cotisations de sécurité sociale (patronales et salariales) qui ont généré en moyenne 25,6% des recettes fiscales, et avant la TVA qui a représenté 20,7% de ces recettes en moyenne.**

<sup>3</sup> OCDE Economic Surveys : Estonia 2022. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7f934290-en/index.html?itemId=/content/component/7f934290-en>

**Rapportés au PIB des États examinés par la mission, les rendements des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des personnes physiques sont globalement restés stables au cours des trente dernières années, à l'exception de la Suède** (cf. Graphique 1). Les recettes de l'IR suédois ont connu un infléchissement au cours de la décennie 2000, qui s'explique pour près de 2,5 points de PIB par la mise en place du crédit d'impôt pour l'emploi en 2007, et pour près de 2,5 points par la suppression complète de la contribution des employés au régime général de retraite devenue d'abord partiellement, puis quasi intégralement déductible en 2006 (contribution classifiée comme impôt car n'offrant aucune contrepartie).

**Graphique 1 : Recettes fiscales issues de l'impôt sur les revenus, les profits et le capital payées par les personnes physiques (en % du PIB)**



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2023

Légende : les données correspondent à l'indice fiscal 1100 de l'OCDE.

**La part des recettes fiscales représentée par l'IR varie fortement selon les États de l'OCDE** (cf. Graphique 2). En Europe, elle s'échelonne entre 9,2 % de l'ensemble des recettes des prélèvements obligatoires en République tchèque ou 12,1 % en Hongrie au plus bas, et 56,1 % des recettes fiscales au Danemark au plus haut. Rapportées au PIB, cela équivaut à 3,1 % du PIB pour la République tchèque, et à 23,5% du PIB pour le Danemark. **Ces différences s'expliquent par les modèles de financement de la protection sociale. Les caractéristiques fiscales entre les États historiquement rattachés au modèle beveridgien et ceux historiquement rattachés au modèle bismarckien tendent à converger au fil des réformes fiscales.** Comme le relevait le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires *Impôt sur le revenu, CSG, Quelle réformes ?* (2015), « la part des contributions publiques (impôts, taxes et dotations budgétaires) [ayant] eu tendance à progresser dans les pays historiquement marqués par un poids élevé des cotisations sociales pour le financement de la protection sociale (Italie, Belgique, Allemagne, Portugal), tandis qu'elle s'est stabilisée dans les pays d'Europe du Nord et a même reculé au Danemark ».

**Toutefois, certains systèmes fiscaux présentent encore des architectures contrastées. Ainsi les structures fiscales du Danemark, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande reposent quasi exclusivement sur de l'imposition ; à l'inverse les cotisations sociales représentent respectivement 47,3 %, 43,2 % et 37,6 % des prélèvements obligatoires en République tchèque, en Slovaquie, et en Allemagne en 2021.** Plus spécifiquement, en ce qui concerne les recettes des cotisations sociales salariales qui pèsent sur les personnes physiques, elles s'échelonnent donc de 0% du PIB au Danemark et en Nouvelle-Zélande, à 7,6% du PIB en Lituanie et 8,0% du PIB en Slovaquie en 2022.

Les graphiques 2 et 3 illustrent ces différences d'architectures fiscales entre les États de l'OCDE, en termes de recettes totales des prélèvements obligatoires et en pourcentage de PIB.

**Graphique 2 : Part des recettes des prélèvements obligatoires issues des revenus du travail, en % du total des recettes des prélèvements obligatoires (2021)**

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2023

**Graphique 3 : Part des recettes des prélèvements obligatoires issues des revenus du travail, en pourcentage du PIB (2021)**

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2023

**Au total, les recettes des prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques représentaient en moyenne 17,3 % du PIB des États de l'OCDE et 49,4 % de leurs recettes issues des prélèvements obligatoires en 2021.** La France se situe plutôt au-delà de la moyenne de l'OCDE puisque le produit l'imposition sur les revenus des personnes physiques représente 24,3 % du PIB et 53,8 % des recettes des prélèvements obligatoires.

**Ces recettes doivent enfin être mises en regard des structures de dépenses publiques des États et de leurs principales données macroéconomiques** (cf. Tableau 2). Ainsi, la Suède et le Danemark ne présentent pas de déficit budgétaire et affichent, à l'instar de l'Estonie, une dette publique très maîtrisée. A l'inverse, l'Espagne se situe dans une situation comparable à la France et au Royaume-Uni concernant le poids de la dette publique rapportée au PIB. Pour autant, le poids des prélèvements obligatoires par rapport au PIB reste plus faible pour l'Espagne et le Royaume-Uni.

**Tableau 2 : Données de référence (en % pour 2021)**

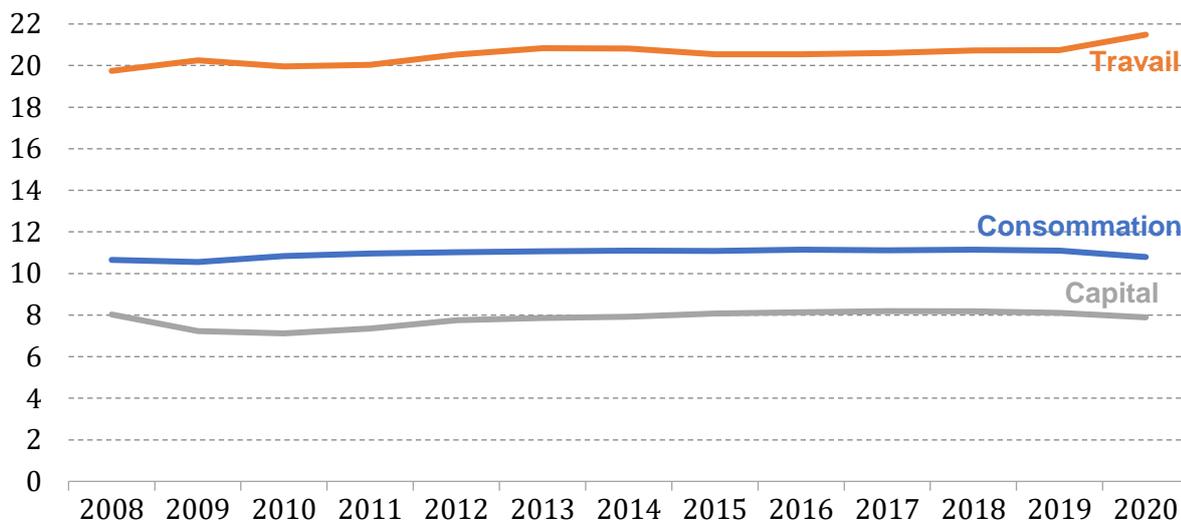
	France	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Estonie	Royaume-Uni	Suède
Prélèvements obligatoires/PIB	45,2	39,3	42,5	47,4	37,8	33,5	34,4	42,7
Dépenses/PIB	59	51	54,9	49,9	50	41,5	48,1	49,1
Déficit des administrations publiques/PIB (* Valeurs estimées)	-6,5*	-3,6	-5,4	4,1	-6,7	-2,4	-7,9	0
Dette des administrations/PIB	138	79,1	104	35	116	24,3	104	58,9

*Source : OCDE, Panorama des administrations publiques et Recettes fiscales ; Dépenses des administrations publiques ; Déficit des administrations publiques ; Dette des administrations publiques, 2023.*

*Note de lecture : le périmètre de la dette des administrations publiques retenu par l'OCDE est "la somme des catégories d'engagements suivantes (le cas échéant) : numéraire et dépôts, titres de créance, crédits, droits sur les régimes d'assurance, de retraite et de garanties normalisées, et autres comptes à payer."*

### **1.1.3. La charge fiscale sur les revenus du travail des personnes physiques apparaît supérieure à celle sur les revenus du capital**

Les recettes des prélèvements obligatoires issus du travail représentent la plus grande part du PIB au sein de l'Union européenne, celles assises sur les revenus du capital la plus faible (cf. Graphique 4).

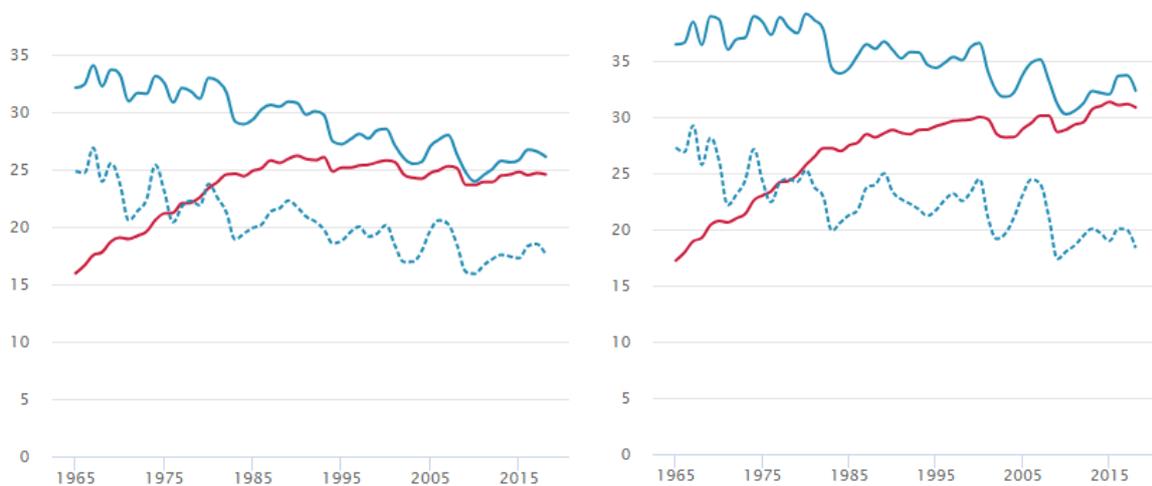
**Graphique 4 : Recette des prélèvements obligatoires par type d'assiette (UE à 27) de 2008 à 2020, en % de PIB**

*Source : Commission européenne, Taxation Trends in EU, 2023*

Les recettes des prélèvements obligatoires sur le travail (incluant ici l'ensemble des cotisations sociales) représentaient donc près de 22% du PIB dans l'Union européenne à 27 en 2020, soit environ la moitié des recettes totales des PO (40,5% du PIB de l'UE à cette date), une proportion légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Les recettes des prélèvements obligatoires sur les revenus du capital représentaient quant à elles de l'ordre de 8% du PIB de l'UE.

Ces différences de recettes sont pour partie le résultat de l'évolution des taux d'imposition appliqués à ces revenus. Dans leur étude *Globalization and Factor Income Taxation*<sup>4</sup>, P. Bachas, M. Fischer-Post, A. Jensen et G. Zucman examinent l'évolution des taux d'imposition effectifs moyens dans le monde et révèlent que dans un contexte de concurrence fiscale accrue par la mobilité des capitaux, les prélèvements obligatoires sur le travail et sur le capital ont convergé depuis 1965, avec une augmentation de 10 points du taux effectif d'imposition des revenus du travail et une diminution de 5 points du taux effectif d'imposition des revenus du capital (cf. graphique 5). La baisse globale de l'imposition du capital se concentre dans les pays à haut revenu, sous l'effet de la réduction marquée de l'imposition des bénéfices des sociétés.

<sup>4</sup> Pierre Bachas & Matthew H. Fisher-Post & Anders Jensen & Gabriel Zucman, 2022. "Globalization and Factor Income Taxation," NBER Working Papers 29819, National Bureau of Economic Research, Inc.

**Graphique 5 : Taux d'imposition effectifs moyens mondiaux (gauche) et dans les pays aux revenus élevés (droite) sur les revenus du travail, du capital et des sociétés (1965-2018)**

Source : P. Bachas, M. Fischer-Post, A. Jensen et G. Zucman, *Globalization and Factor Income Taxation*, 2024.

Légende : La courbe en rouge désigne le taux d'imposition moyen sur les revenus du travail, la courbe continue en bleu désigne celui du capital, la courbe discontinue en bleu désigne le taux moyen d'imposition sur les sociétés.

#### 1.1.4. Outre le budget général, les recettes de l'imposition sur les revenus des personnes physiques financent également les collectivités territoriales et les systèmes de protection sociale

Le principe de l'universalité budgétaire des recettes de l'impôt sur les revenus n'est pas prédominant en Europe : à l'exception de la France et du Royaume-Uni, les recettes de l'impôt sur le revenu abondent les recettes fiscales des collectivités territoriales dans les États examinés. Certaines, ont des prérogatives pour la détermination de certaines de ses caractéristiques (cf. partie 3.3). L'attribution de recettes d'impôt sur le revenu aux administrations de sécurité sociale ne concernent en revanche que la France et, de façon très limitée, la Belgique.

**Tableau 3 : Affectation des recettes de l'imposition sur les revenus, bénéfiques et gains en capital par type d'administration (2021)**

Pays	Recettes de l'imposition sur le revenu attribuées à l'Etat fédéral ou central (en % du PIB)	Recettes de l'imposition sur le revenu attribuées aux régions / Etats fédérés (en % du PIB)	Recettes de l'imposition sur le revenu attribuées aux administrations locales (en % du PIB)	Recettes de l'imposition sur le revenu attribuées aux administrations de sécurité sociale (en % du PIB)
France	6,3	0	0	5,7
Espagne	6,5	4,2	0,6	0
Suède	1,0	-	14,7	0
Allemagne	5,1	4,9	2,8	0
Belgique	12,5	1,8	0,6	0,3
Royaume-Uni	12,9	-	0	0
Danemark	20,6	-	10,9	0

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 2022*

Des mécanismes de péréquation peuvent exister entre collectivités pour lisser les différences infra étatiques de recettes issues de l'imposition sur les revenus des personnes physiques. Ces différentiels sont par exemple annuellement mesurés par le Gouvernement espagnol et sont particulièrement contrastés, le montant des revenus de la communauté de Madrid (6,64 millions d'habitants) s'élevant à plus de 36 fois celui de la communauté de la Rioja (315 800 habitants) pour une population 21 fois supérieure.

**Tableau 4 : Recettes de l'IRPF par communauté autonome en Espagne (en milliers d'euros)**

	2018	2019	2020	2021
Catalogne	10 107 086	10 572 863	10 404 409	11 747 758
Galice	2 180 528	2 367 821	2 404 843	2 573 699
Andalousie	5 368 304	5 685 218	5 777 568	6 554 073
Asturies	973 342	1 021 123	1 022 917	1 119 500
Cantabre	524 831	549 542	563 211	626 187
La Rioja	301 977	315 238	312 144	345 272
Murcie	984 360	1 048 156	1 097 389	1 168 248
Valence	4 032 202	4 314 835	4 330 818	4 908 552
Aragon	1 365 165	1 427 482	1 456 565	1 588 673
Castille-La Manche	1 288 886	1 372 466	1 414 940	1 570 723
Canaries	1 411 261	1 507 529	1 438 340	1 624 976
Estrémadure	586 616	624 887	640 543	714 008
Baléares	1 287 366	1 318 963	1 157 367	1 418 952
Madrid	10 941 123	11 663 935	11 404 114	12 495 268
Castille et Leon	1 955 014	2 076 510	2 111 615	2 321 124
TOTAL	43 308 062	45 866 568	45 536 783	50 777 012

Source : Administration fiscale espagnole.

A l'instar de la France, les cotisations sociales financent la protection sociale, dont les dépenses croissantes nécessitent toutefois de nouvelles recettes quelquefois requalifiées en cotisations.

**Les cotisations sociales restent historiquement fléchées vers les dépenses des systèmes de protection sociale. Seul le système de protection sociale danois est quasi-exclusivement financé par l'impôt, ce qui constitue un modèle unique en Europe.** Au Danemark, les assurances maladie, maternité, invalidité-vieillesse-survivants (pensions sociales) et chômage sont en effet financées par les impôts, et notamment par la contribution au marché du travail des travailleurs salariés et indépendants qui s'élève à 8 % de leurs revenus bruts, dès le premier euro de revenu. Les cotisations sociales obligatoires<sup>5</sup>, dont les recettes ne représentent que 0,1% du PIB, sont destinées au financement des accidents du travail, des maladies professionnelles et des pensions complémentaires.

**Tableau 5 : Affectation des recettes des cotisations sociales – salariales et des employeurs (2021)**

Pays	Recettes des cotisations sociales affectées aux administrations de sécurité sociale (% du PIB)	Recettes des cotisations sociales affectées à l'État fédéral ou central (% du PIB)	Recettes des cotisations sociales affectées aux États fédérés, régions ou administrations locales (% du PIB)
France	14,5	0,3	0
Espagne	13,1	0,3	0
Suède	5,2	3,8	0
Allemagne	14,8	0	0
Belgique	13,0	0	0,1
Royaume-Uni	6,8	0	0
Danemark	0,1	0	0

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2022

<sup>5</sup> Le système est complété, au Danemark, par des cotisations sociales facultatives des travailleurs et indépendants en matière d'assurance chômage et d'assurances pensions complémentaires.

**L'affectation des recettes aux administrations de sécurité sociale ne suffit toutefois pas à les financer dans leur intégralité.** Au Royaume-Uni, les recettes des cotisations sociales (*National Insurance contributions ou NICs*) abondent le *Great Britain National Insurance Fund* affecté au financement des prestations sociales et de la pension d'État (les cotisations représentent 129 des 133 Md£ (154 Md€) de recettes en 2023, soit 97% des recettes de ce fonds). Les 20% restants des recettes des NICs abondent plus généralement le système de santé britannique (*National Health system*), qui est ensuite financé par des impôts généraux. En Belgique, les 45 Md€ de recettes de cotisations sociales représentent 57% des recettes de sécurité sociale (84 Md€ en 2020), les financements complémentaires y étant apportés par certaines taxes affectées (par exemple la taxe annuelle sur les contrats d'assurance automobile) pour 19%, et par des subventions de l'État pour 17%. La diversification des sources de financement des systèmes de sécurité sociale dans les États européens conduit à rendre plus complexe la qualification juridique de certains prélèvements obligatoires.

### **Encadré 1 : Requalifications juridiques d'impôts en cotisations sociales : exemples en France et en Belgique**

En droit français, la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, décision n°2000-437 DC du 19 décembre 2000), selon laquelle la CSG ne constitue pas une cotisation sociale mais une imposition de toute nature dans la mesure où elle n'ouvre pas de droits aux personnes ayant cotisé, s'oppose à celle de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 15 février 2000, Commission c/République Française, C 169/98, ) qui qualifie les prélèvements sociaux tels que la CRDS de cotisation sociale, ce qui implique d'en exempter les personnes qui ne sont pas à la charge d'un régime de sécurité sociale français, conformément aux dispositions des règlements de coordination de sécurité sociale. Cette jurisprudence s'étend aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital lorsqu'ils sont affectés au financement de la sécurité sociale (arrêt du 27 juillet 2015, de Ruyter, C-623/13).

En Belgique, la définition de la cotisation sociale, qui était identique à celle en vigueur en France, a été modifiée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle belge n° 140/2021 du 14 octobre 2021, relatif à la qualification d'une cotisation due à l'ONSS par un employeur en cas d'usage excessif du système du chômage économique. Jusqu'à cette décision, la Cour qualifiait un prélèvement imposé par l'autorité d'impôt ou de cotisation de sécurité sociale en examinant s'il était destiné au financement d'un régime de sécurité sociale et si son paiement faisait naître des droits complémentaires en faveur du redevable. La Cour a toutefois établi que ces critères n'étaient plus pertinents aujourd'hui, compte tenu des différents financements des régimes de sécurité sociale et de ce que les cotisations classiques de sécurité sociale ne font pas toujours naître de droits sociaux complémentaires bénéficiant directement aux redevables de ces cotisations. Se référant à la jurisprudence de la Cour de justice, la Cour constitutionnelle établit qu'un prélèvement imposé par une autorité doit être qualifié de cotisation de sécurité sociale s'il existe un lien pertinent suffisant entre les redevables de la cotisation et le collectif des assurés sociaux dont la protection sociale est (co)financée par la cotisation.

## **1.2. L'imposition sur les revenus du travail repose sur un principe de taxation progressive sur une assiette large, bien que le degré de progressivité tende à s'affaiblir**

### **1.2.1. Au-delà des revenus du travail, l'imposition sur les revenus des personnes physiques englobe les revenus de remplacement**

L'impôt sur les revenus du travail en Europe se caractérise par une assiette dont le périmètre dépasse les seuls revenus issus de l'activité professionnelle des personnes physiques, puisqu'il tend à inclure également les revenus de remplacement des contribuables, ainsi que leurs revenus occasionnels. A l'inverse, les cotisations sociales sont essentiellement applicables aux rémunérations des travailleurs, salariés comme indépendants.

Le tableau 6 synthétise ces différences de périmètre d'assiettes, et explicite les modalités de taxation retenues (taux fixes ou barèmes).

Tableau 6 : Assiettes des prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques au 1<sup>er</sup> janvier 2024

Type de revenus	France		Allemagne		Belgique		Danemark		Espagne		Royaume-Uni		Suède	
	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales
Revenus de l'emploi	IRPP (barème) CSG (9,2%), CRDS, CASA	Cotisations sociales	Einkommensteuer - selon barème et catégorie fiscale	Cotisations sociales (19,6%)	Impôt des personnes physiques	Cotisations sociales obligatoires à la charge des salariés (13,07%)  Cotisation spéciale de sécurité sociale (taux variable)	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)  Contribution au marché du travail (8%)	Cotisation obligatoire pour l'assurance pension compl. (montant variable : de 4€ à 12€ mensuels)	Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF)	Cotisations de sécurité sociale (6,5%)	Personal income tax (PIT)	Cotisations sociales (12% entre £ 187 et 967£ ; +2% au-delà)	Impôt national et local sur le revenu (Inkomstskatt)	Cotisations sociales (7%)

L'IMPOSITION SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES : COMPARAISON INTERNATIONALE

Revenus d'activité comm. ou indép.	IRPP (barème) CSG (9,2%), CRDS, CASA	Autres cotisations sociales	Einkommensteuer - selon barème et catégorie fiscale	Cotisations sociales volontaires	Impôt des personnes physiques Cotisations sociales obligatoires à charge des travailleurs indépendants (20,5% jusqu'à 63k€ ; 14% sur les revenus entre 63 et 93k€) Cotisation spéciale de sécurité sociale (1,3%)	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total) Contribution au marché du travail (8%)	Cotisations sociales volontaires	Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF)	Cotisations de sécurité sociale (31,30%)	Personal income tax (PIT)	Cotisations sociales (9% entre 12570€ et 50270€ ; 2% au-delà)	Impôt national et local sur le revenu (Inkomstskatt)	Cotisations sociales (28,97%)
Revenus provenant d'activités sportives	IRPP (barème) CSG (9,2%), CRDS, CASA	; autres cotisations sociales	Einkommensteuer - selon barème et catégorie fiscale ;	-	Impôt des personnes physiques Cotisations sociales obligatoires à la charge des salariés (13,07%) Cotisation spéciale de sécurité sociale (1,3%)	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total) Contribution au marché du travail (8%)	-	Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF)	Cotisations de sécurité sociale (6,5%)	Personal income tax (PIT)	Cotisations sociales (12% entre 187 et 967€ ; +2% au-delà)	Impôt national et local sur le revenu (Inkomstskatt)	-

Avantages en nature (voiture de société, chèques-repas, etc.)	IRPP (barème) CSG (9,2%), CRDS, CASA	; autres cotisations sociales	Einkommensteuer - selon barème et catégorie fiscale ;	Cotisations sociales (19,6%)	Impôt des personnes physiques	Cotisation spéciale de sécurité sociale (1,3%)	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)  Contribution au marché du travail (8%)	-	Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF)	Cotisations de sécurité sociale (6,5%)	Personal income tax (PIT)	-	Impôt national et local sur le revenu (Inkomstskatt)	-
Revenus de pension	IRPP (barème) CSG (taux variable : 0, 3,8%, 6,6% ou 8,3%), CRDS, CASA	Autres cotisations sociales	Einkommensteuer - selon barème et catégorie fiscale ;	-	Impôt des personnes physiques ;	Cotisation de solidarité sur les pensions (3,55%)  Cotisation spéciale de sécurité sociale (1,3%)	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)  Contribution au marché du travail (8%)	-	Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF)	-	Personal income tax (PIT)	-	Impôt national et local sur le revenu (Inkomstskatt)	-

L'IMPOSITION SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES : COMPARAISON INTERNATIONALE

Allo- cations chômag e	IRPP (barème ) CSG (taux variable : 0, 3,8% ou 6,2%) CRDS CASA	CRDS (variable : 0 ou 0,5%) ; autres cotisation s sociales	-	-	Impôt des personne s physique s ;	-	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)  Contributio n au marché du travail (8%)	-	-	-	<i>Personal income tax (PIT)</i>	-	Impôt national et local sur le revenu ( <i>Inkoms tskatt</i> )	-
Prix, récomp enses	IRPP (barème )	-	<i>Einkom- men- steuer - selon barème et catégorie fiscale ;</i>	-	-	-	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)  Contributio n au marché du travail (8%)	-	Impôt sur les revenus des personne s physique s (IRPF)	Cotisa- tions de sécurité sociale (6,5%)	<i>Personal income tax (PIT)</i>	-	Impôt national et local sur le revenu ( <i>Inkoms tskatt</i> )	-

L'IMPOSITION SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES : COMPARAISON INTERNATIONALE

Bourses d'études	-	-	-	-	-	-	Impôt des personnes physiques d'Etat, municipal et de comté + part dédiée à l'Eglise (<1% du revenu total)	-	-	-	Personal income tax (PIT)	-	-	-
							Contribution au marché du travail (8%)							

Source : CPO, d'après données Commission européenne (Taxes in Europe database) et Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS).

Le tableau 6 illustre les différences de traitements des revenus dans les différents Etats sur lesquels la mission s'est concentrée.

**Les revenus alternatifs, ou rémunérations de toute nature, sont ainsi systématiquement imposés à l'impôt sur le revenu dans les États considérés, mais ne font pas toujours l'objet de cotisations sociales** : des cotisations sociales sont prélevées en France, en Allemagne, en Belgique et en Espagne, mais non au Danemark, ni au Royaume-Uni et en Suède. En pratique, déterminer leur assiette d'imposition soulève un certain nombre de difficultés (cf. partie 3.2.3).

**Les revenus de remplacement sont inégalement taxés à l'imposition sur les revenus** : les pensions sont systématiquement soumises à l'IR dans les pays examinés, mais les allocations chômage n'intègrent pas l'assiette de l'impôt sur le revenu en Allemagne et en Espagne.

**Enfin certains systèmes s'illustrent par une assiette particulièrement large** : c'est par exemple le cas de l'imposition sur les revenus **danois**, qui fiscalise également les bourses d'étude, dans une logique de taxation au premier euro des revenus gagnés (la contribution au marché du travail d'un taux fixe de 8% s'appliquant au premier euro).

**En ce qui concerne les taux, si les barèmes de l'IR sont délicats à comparer et ne font donc pas l'objet d'un commentaire ici** (cf. parties 1.2.2 et 2.2), **les taux des cotisations sociales prélevées varient essentiellement entre les revenus des indépendants et ceux des travailleurs salariés**. Ces taux révèlent l'existence de logiques de taxation distinctes. Certains États, comme l'Espagne, affichent une logique de prélèvements obligatoires plus forts sur les revenus des travailleurs indépendants pour compenser l'absence de cotisations patronales sur ces rémunérations, et une logique de taxation allégée ou seulement volontaire : le taux des cotisations des indépendants est ainsi de 31,3% contre 6,5% pour les travailleurs salariés. À l'inverse, en Allemagne, pour les travailleurs indépendants, les cotisations ne sont pas obligatoires au titre de l'assurance maladie, dépendance, chômage et accident du travail par exemple ; en France, l'affiliation à l'assurance vieillesse, invalidité et décès est facultative. La comparaison avec la situation française est également rendue plus difficile par le fait que les taux de cotisations sociales des travailleurs non-salariés sont établis selon leur niveau de revenus (trois tranches de taux de taxation pour les allocations familiales, quatre tranches pour les cotisations maladie, maternité, indemnité journalière), tandis que les cotisations sociales des travailleurs dépendent à des taux proportionnels (cf. *supra*, Tableau 6).

### 1.2.2. Les réformes récentes des impôts sur les revenus ont allégé la pression fiscale sur les hauts revenus plus fortement que sur les revenus les plus bas

**Historiquement, de nombreux États ont retenu un système progressif, lors de la mise en place d'un impôt sur le revenu dès le XIX<sup>ème</sup> siècle.**

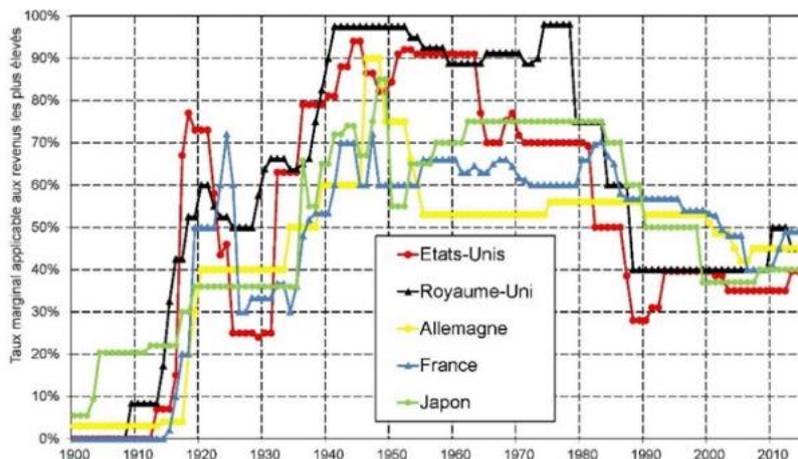
Les premiers systèmes d'impôts progressifs sur le revenu sont mis en place en Suède en 1861, en Italie en 1864, en Prusse et aux Pays-Bas en 1893. Le Royaume-Uni réforme son premier système d'impôt sur le revenu en 1909 pour en faire un impôt progressif. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, ce sont aussi des systèmes progressifs qui se déploient à travers le reste de l'Europe et dans le Monde : en 1914 en France, en 1922 au Brésil, en 1932 en Espagne et en Argentine, au Portugal en 1988. Seuls quelques États d'ex-URSS font figure d'exception et ont opté pour un système d'impôt proportionnel des revenus (« *flat tax* »), parmi lesquels les pays baltes, la Russie (taux unique d'imposition à 13%), la Slovaquie (finalement contrainte d'abandonner son taux unique de 19% pour des raisons budgétaires en 2013), la Bulgarie et la Hongrie.

#### 1.2.2.1. Des taux marginaux supérieurs en diminution depuis les années 1980, conjugués au relèvement des seuils d'application

**Les réformes menées à partir des années 1980 dans les économies avancées dans un contexte de mondialisation du marché des travailleurs les plus qualifiés ont conduit à la diminution régulière des taux marginaux supérieurs d'imposition.**

Ainsi aux Etats-Unis, après une première diminution à 70% de ce taux en 1964, puis à 50% en 1981, le *Tax Reform Act* de 1986 l'abaisse enfin à 28%. Après un rehaussement à 39,6% en 1993 pour compenser le déficit budgétaire national, le taux marginal supérieur est de nouveau diminué à 33% sous l'administration de G. Bush. En Allemagne, le taux marginal supérieur est diminué de 53% en 1999 à 42% en 2005, et de 62% à 50% en Autriche en 1988. Au Danemark, la réforme de 1999 a réduit les taux marginaux supérieurs de 56 à 48 %.

**Graphique 6 : Le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, 1900-2015**



*Source : T. Piketty, De l'inégalité en Amérique, 2016*

Cette tendance s'observe également parmi les États membres de l'Union européenne entre 1995 et 2021, où le taux marginal supérieur médian de l'impôt sur les revenus, pour l'Union européenne à 15, a diminué de 6% entre 1995 et 2008 (de près de 55% à environ 48%), avant d'être rehaussé au début des années 2010 et stabilisé depuis lors à environ 50%, comme l'illustre le graphique n°2 ci-dessous.

L'*EU Tax Observatory*<sup>6</sup> relève qu'entre 2009 au lendemain de la crise financière de 2008 et 2021, 19 des 28 États-membres de l'Union européenne ont enclenché des réformes visant à relever leurs taux marginaux supérieurs d'imposition sur les revenus des particuliers, mais à un niveau inférieur à celui de 1995. Ainsi globalement, entre 1995 et 2021, seuls 4 pays sur les 28 ont vu leurs taux marginaux supérieurs augmenter : ce sont la Grèce, la Lettonie, le Portugal et le Royaume-Uni.

**Graphique 7 : Taux marginaux supérieurs moyens et médians de l'impôt sur le revenu dans l'Union européenne (1995 à 2021)**



*Source : EU Tax Observatory, New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation, 2021.*

*Légende : les courbes orange portent sur le périmètre UE à 15 États-membres, les courbes en bleu sur le périmètre UE à 28 États-membres. Les courbes continues représentent les taux moyens, et les courbes en pointillé les taux médians.*

Dans l'ensemble, ces taux s'appliquent par ailleurs pour des niveaux de revenus de plus en plus élevés, comme le montre le tableau ci-dessous pour les taux supérieurs statutaires d'impôt sur le revenu<sup>7</sup>. La France se singularise néanmoins, avec dans une moindre mesure l'Espagne, par la création d'une tranche applicable aux très hauts revenus (supérieurs à 10 fois le salaire moyen).

<sup>6</sup> EU Tax Observatory, *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation*, 2021

<sup>7</sup> Le taux supérieur statutaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) calculé par l'OCDE est le taux combiné tel qu'il résulte de l'application de l'impôt par l'administration centrale et les administrations régionales, qui s'applique aux revenus salariaux bruts dans la tranche de revenus la plus élevée du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les abattements et les déductions fiscales sont inclus dans le calcul de l'indicateur, tandis que les crédits d'impôt ne sont pas pris en compte. Le seuil de revenu est donné par l'extrémité inférieure de cette de cette tranche, c'est-à-dire le revenu le plus bas pour lequel le taux d'IRPP le plus élevé est appliqué pour la première fois, exprimé en multiples du salaire moyen.

**Tableau 7 : Évolution des taux supérieurs statutaires d'impôt sur le revenu et de leur seuil d'application (2001-2022)**

En %	France	Espagne	Allemagne*	Royaume-Uni	Belgique	Danemark	Suède**
Taux supérieur statutaire 2001	53,25	48	48,5	40	60,6	59	55,4
Taux supérieur statutaire 2022	55,2	45	47,5	45	46	55,5	45,2
Évolution 2022/2001 (en %)	3,7	-6,3	-2,1	5,0	-24,1	-5,9	-18,4
Atteint pour un niveau de salaire de (exprimé en multiples du salaire moyen - 2001)	2,74	5,04	1,93	1,78	2,84	1,06	1,79
Atteint pour un niveau de salaire de (exprimé en multiples du salaire moyen - 2022)	14,2	10,8	5,3	3,4	1	1,3	1,1
Évolution 2022/2001 (%)	418,2	114,3	174,6	91	-64,8	22,6	-38,5

*Source* : CPO, à partir de rapport d'information du Sénat, Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne, 2003 ; OECD Stats : Table I.7. Top statutory personal income tax rates.

*Précisions* : \* Pour l'Allemagne, il s'agit du seuil pour un individu seul ; \*\* le taux pour la Suède correspond à la somme du taux de l'impôt national et du taux moyen des impôts locaux.

### 1.2.2.2. Un double phénomène de relèvement des seuils d'entrée dans l'imposition et d'abaissement du taux de taxation visent à alléger la pression sur les bas revenus

À l'autre extrémité du barème, les réformes menées dans les pays européens entre les années 1990 et le début des années 2000 ont visé à alléger la pression fiscale sur les bas revenus, dans un contexte de fort taux de chômage des travailleurs peu qualifiés.

Les taux des premières tranches ont par exemple été baissés de 25,9% en Allemagne en 1998 à 15% en 2005 et à 14% actuellement, et de 20 à 18% au Danemark en 1999, où il est actuellement de 12,09%. En Italie, la réforme de 1997 a supprimé la première tranche d'imposition à 10% et abaissé le taux de prélèvement pour la deuxième tranche d'imposition de 22% à 18,5% (le seuil de cette deuxième tranche a ensuite été relevé à 23% en 2003, qui correspond à son niveau actuel).

**L'évolution dans le temps des seuils d'entrée pour la taxation à l'imposition sur les revenus n'apporte pas d'information suffisante quant à la progressivité des systèmes fiscaux dans leur ensemble, dans la mesure où celle-ci doit être lue en combinaison avec celle des exonérations fiscales ou crédits d'impôts des bas revenus.** Ces mécanismes sont quelquefois qualifiés de seuils minimaux « vitaux » de revenus, ou « d'existence ».

En France, sont ainsi exonérés d'impôts les 11 294 premiers euros pour chaque individu seul<sup>8</sup>. En Belgique, la quotité exemptée d'impôt<sup>9</sup> répond au même impératif et s'élève à 10 160 € annuels pour un individu seul. En Espagne, le minimum individuel et familial est reconnu par la Loi 35/2006 sur l'imposition sur les revenus des personnes physiques : à Madrid par exemple, ce niveau s'élève à 5 500€ annuels pour un individu seul, à 6 700 € pour les personnes âgées de plus de 65 ans et à 8 100 € pour les personnes âgées de plus de 75 ans. Au Royaume-Uni, le montant exonéré (« *personal allowance* ») est de 12 570 livres pour les revenus 2023-2024, avec toutefois des mécanismes d'atténuation de la progressivité (voir partie 3.2.2.)

### **1.2.2.3. Dans l'ensemble, cette double tendance a conduit à opérer un resserrement des barèmes autour d'un nombre plus réduit de tranches, dont les effets sur la progressivité d'ensemble sont toutefois faiblement évalués**

**Plusieurs pays ont simplifié leur barème d'imposition durant les années 1990 et le début des années 2000** : en Espagne, la réforme de 1997 a conduit à diminuer le nombre de tranches de l'IRPP de 16 à 10, puis à 6 en 1999 ; en Italie, après la réforme de 1989 où le nombre de tranches diminua de 9 à 7, la réforme de 1997 le ramena à 5 tranches, puis la réforme budgétaire conduite par Mario Draghi en 2021 l'a fait passer à 4 tranches.

**Ces resserrements du nombre de tranches se sont accompagnés d'un tassement du barème, les taux marginaux supérieurs étant diminués plus fortement que les taux marginaux inférieurs.** En Espagne par exemple, avec la réforme de 1999, les taux marginaux ont été réduits de 56 à 48 % pour la tranche supérieure et de 20 à 18 % pour la tranche inférieure, tandis que le nombre de tranches a diminué de 10 à 6. La diminution des taux de taxation à l'impôt sur les revenus sur les bas revenus a donc ici été moins forte que celle sur les hauts revenus.

Ce resserrement n'implique en tant que tel aucun effet sur la progressivité des systèmes. Les effets de ces resserrements sur la progressivité pourraient être évalués **à travers l'évolution de l'indice de Kakwani** (cf. Encadré 9). Si ce degré de progressivité n'a pas fait l'objet de travaux d'analyse comparative (cf. partie 2.1), l'échantillon de quelques pays pour lesquels ses valeurs sont disponibles met en évidence un affaiblissement dans la durée : en Italie, cet indice diminue ainsi de 0,2426 en 2003 à 0,2148 en 2014<sup>10</sup> ; en 2004, l'indice de progressivité de Kakwani du Danemark était de l'ordre de 12%, avant de diminuer à 8% à la fin des années 2000<sup>11</sup>. Les évolutions des barèmes sont susceptibles d'avoir contribué à la réduction de ces indices de progressivité, dans une mesure qu'il n'est toutefois pas possible d'évaluer.

<sup>8</sup> Barème de l'IRPP français 2024 sur les revenus 2023

<sup>9</sup> Quotité exemptée pour l'exercice 2024 concernant les revenus 2023 (administration fiscale belge).

<sup>10</sup> Le riforme dell'irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia, Simone Pellegrino, Università di Torino Paolo M. Panteghini, Università di Brescia e CESifo, 2020

<sup>11</sup> OCDE Inégalités de revenus et croissance : le rôle des impôts et des transferts », 9 janvier 2012.

**Certains projets de réformes fiscales visent à freiner cette tendance** : par exemple en Belgique, la note de vision générale<sup>12</sup> pour une refonte du système fiscal préconisait d'élargir l'application de l'avant-dernière tranche d'imposition du barème à 45 %, et d'augmenter le revenu net imposable de 46.440 euros à 60.000 euros à partir duquel s'appliquerait le dernier seuil d'imposition à 50 %.

### Encadré 2 : Les tentatives belges récentes de réforme de la fiscalité

En 2022, le SPF Finances (administration fiscale belge) a désigné l'institut de droit fiscal de l'Université de Gand pour élaborer une réforme fiscale élargie selon la déclaration de politique générale du ministre des finances. Cette note a été présentée par le professeur M. Mark Delanote en juin 2022. L'objectif fixé à la mission était la reconstruction d'un système fiscal plus simple et plus équitable concernant les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine et la consommation. Auparavant, le conseil supérieur des finances avait déjà été mandaté en 2021 pour préparer une vaste réforme fiscale qui n'avait pas eu lieu, faute de majorité<sup>13</sup>.

La note de vision générale concluait à un déséquilibre du système fiscal et à une inadaptation aux besoins de la société et de l'économie. Elle proposait des réformes d'ampleur, notamment la suppression des niches fiscales liés aux avantages en nature (voitures de société, etc.) et la taxation des revenus du patrimoine au même niveau (investissement et épargne), par exemple à 25 %, avec un taux réduit à 15 % pour les plus-values sur les produits financiers.

En mars 2023, le ministre des finances belge a rendu public un projet relatif à la première phase de la grande réforme fiscale envisagée. Les principales mesures concernent l'augmentation de la quotité exemptée d'impôt, l'augmentation du seuil de la tranche la plus élevée d'impôt sur le revenu, la réduction de certaines niches fiscales. Aucun accord politique n'a pu être trouvé par le gouvernement fédéral concernant cette réforme à l'été 2023, date butoir fixée par ledit gouvernement. Au printemps 2024, aucun calendrier n'est proposé pour la discussion d'une réforme fiscale d'ampleur.

### 1.3. La fiscalité sur les revenus du capital tient difficilement compte du principe d'égalité au regard de son caractère fragmenté

La fiscalité des revenus du capital a un rôle à jouer dans l'atténuation des inégalités de revenus et dans le soutien à la croissance économique. En Europe, cette politique fiscale est principalement mise au service d'autres objectifs que la recherche de l'égalité entre les personnes physiques.

#### 1.3.1. La fiscalité des revenus du capital en Europe et au sein de l'OCDE se caractérise par la fragmentation des assiettes taxées

A la différence de la fiscalité des revenus du travail, la fiscalité des revenus du capital en Europe se caractérise par une plus **grande hétérogénéité** : au sein des revenus du capital, certains types de revenus (par exemple les revenus fonciers) ont historiquement fait l'objet de dispositions fiscales particulières.

<sup>12</sup> Service public fédéral des finances (Belgique). <https://finances.belgium.be/sites/default/files/beoess/Visienota%20def%2027%20juni%202022%20-%20fr.docx>

<sup>13</sup>[https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf\\_fisc\\_2021\\_07.pdf](https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf_fisc_2021_07.pdf)

En France, les revenus du capital sont imposés différemment selon leur nature. Les revenus fonciers et les plus-values immobilières sont soumis aux prélèvements sociaux, puis à l'impôt sur le revenu (IRPP) après application de diverses déductions, abattements ou exonérations. À l'exception des revenus issus des livrets réglementés ou de l'assurance-vie, les revenus provenant de l'épargne financière (intérêts, dividendes, plus-values de cessions d'actifs financiers) sont soumis, sauf option pour le barème, au prélèvement forfaitaire unique (PFU), composé d'un taux proportionnel de 12,8 % au titre de l'imposition sur le revenu et d'un taux de 17,2 % au titre des prélèvements sociaux.

Le présent rapport retiendra la distinction suivante concernant l'analyse comparative de la fiscalité des revenus du capital (cf. tableau 8) :

- ◆ les revenus fonciers ;
- ◆ les revenus financiers (intérêts, dividendes, autres revenus de produits financiers) ;
- ◆ les plus-values immobilières ou mobilières (variation de la valeur du patrimoine ou gains en capital réalisés sur la valeur d'actifs).

### Encadré 3 : La refonte de la fiscalité du capital en France en 2017

La loi de finances pour 2018 a refondu fortement la fiscalité du capital en France, par le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital.

La création d'un PFU à 30 % (12,8 % au titre de l'imposition sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux), en parallèle du maintien de l'option pour le barème (article 200 A du code général des impôts) visait à « *simplifier la complexité de l'architecture d'ensemble de la fiscalité des revenus de l'épargne des particuliers*<sup>14</sup> ». L'étude d'impact du PLF 2018 évoquait trois objectifs : rendre plus lisible la fiscalité du capital en traitant les gains et revenus issus du capital de manière identique, rendre prévisible les niveaux d'imposition pour faciliter les décisions d'investissement, réduire les taux marginaux d'imposition maximaux pour accroître l'incitation à investir.

Avant la mise en place du PFU, la France se caractérisait par une très grande hétérogénéité des taux d'imposition des revenus du capital : 58 % de taux marginal supérieur en 2013 pour les revenus financiers, 55 % pour les dividendes, 23 % pour les revenus des assurances vie, 34,5 % pour les plus-values immobilières et 39,9 % pour les plus-values mobilières. Concernant les revenus fonciers, le taux marginal supérieur oscillait entre 30 % pour les dispositifs dérogatoires (Scellier) ou 62,1 % hors dispositifs dérogatoires<sup>15</sup>.

**En matière de comparaison des systèmes fiscaux, une grille de lecture pourrait classer les systèmes d'imposition des revenus du capital au sein des pays de l'OCDE en deux types de systèmes :**

- ◆ l'application aux revenus du capital des mêmes règles que celles applicables aux autres revenus des ménages, en les intégrant dans le « revenu imposable ». Pour un grand nombre de pays, cette addition des revenus conduit à l'application du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à ces revenus ;
- ◆ l'exclusion des revenus du capital de la détermination du revenu imposable et la soumission à des règles particulières, à un barème progressif ou à une taxation proportionnelle : on parle alors de **système dual de taxation**.

<sup>14</sup> Cédric Audenis, Ruben Fotso, France Stratégie, *Rapport final du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 16 octobre 2023.

<sup>15</sup> Patrick Artus, Antoine Bozio, Cecilia Garcia-Penalosa, « Fiscalité des revenus du capital », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2013/9 (n° 9), p. 1-12. DOI: 10.3917/ncae.009.0001. URL : <https://www.cairn.info/revue-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2013-9-page-1.htm>

Aux **États-Unis**, par exemple, rentrent dans l'assiette des revenus du « *Federal Individual Income Tax* » tous les revenus (« *gross income* ») à l'exception de ceux exclus par l'*Internal Revenue Code (IRC)*. Ainsi, les revenus tirés de l'exploitation d'une entreprise, d'une activité immobilière, les loyers, les intérêts, les loyers, les dividendes, les revenus tirés d'une assurance vie sont ainsi ajoutés aux revenus du travail ; à cette assiette, s'applique un barème progressif tenant compte de la composition du foyer fiscal.

La **Suisse** présente un système similaire avec une assiette large de l'impôt fédéral direct (IFD) : revenu d'une activité lucrative, revenu de la fortune mobilière, revenu de la fortune immobilière, bénéfices en capital, etc.

À l'inverse, la **Suède** a été, en 1991, l'un des premiers pays à introduire un système dual de taxation des revenus, en séparant le revenu du capital de celui du travail et en appliquant un taux constant de 30 % aux revenus du capital et un barème progressif aux revenus du travail.

#### Encadré 4 : La « réforme du siècle » suédoise

La Suède a conduit en 1990 une réforme fiscale globale, souvent citée comme un modèle de simplification du système fiscal.

Cette réforme a réduit fortement les taux d'imposition marginaux sur le revenu qui étaient jusque-là parmi les plus élevés. Cette réforme a élargi l'assiette fiscale en réduisant drastiquement le nombre de crédits d'impôts et déductions, afin de rendre le système fiscal plus transparent et plus équitable. Afin de compenser la perte de recettes de l'impôt sur le revenu, les taux des taxes sur la consommation (TVA) ont augmenté.

Enfin, cette réforme a surtout distingué la taxation des revenus du capital de celle des revenus du travail, en maintenant un barème progressif sur les revenus du travail mais en appliquant un taux forfaitaire très compétitif sur les revenus du capital.

Cette « réforme du siècle » a entraîné une perte de recettes fiscales égale à 6 % du PIB<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Jonas Agell, Peter Englund, Jan Soderstan, *The Swedish Tax Reform : an introduction*, 1995.

<https://www.government.se/contentassets/a636760acb0d49c3be629673e7d8298d/jonas-agell-peter-englund--jan-sodersten-introduction>

Tableau 8 : Comparaison du traitement fiscal des différentes catégories de revenus issus du capital

	France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	États-Unis	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<b>Revenus fonciers</b>	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP (régime microfoncier ou régime réel) + Dispositifs spécifiques	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP + Dispositifs spécifiques	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP selon une base forfaitaire (revenu cadastral revalorisé et majoré)	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP	Intégration de 80 % du revenu locatif au revenu imposable pour l'IRPP	Intégration à l'assiette imposable de l' <i>Internal Revenue Service (IRS)</i>	Intégration de 95 % au revenu imposable pour l'IRPP + Taux forfaitaire optionnel volontaire « impôts sur les coupons » (« <i>cedolare secca</i> ») de 10 % ou 21 %	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP des loyers implicites ou rendements fictifs des actifs nets.	Intégration au revenu imposable soumis à l' <i>Her Majesty Revenue and Customs (HMRC)</i>	Application du régime fiscal des revenus de capitaux (application d'un taux fixe de 30 %)
<b>Revenus financiers (intérêts et dividendes)</b>	Distinction de l'IRPP et application d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % (dont 17,2 % au titre des prélèvements sociaux)	Application d'une imposition spécifique « <i>Abgeltungsteuer</i> » 25 % + 5,5 % (+ « <i>Church tax</i> »). Exemption de 801 €.	30 % (800 € d'exemption) pour les dividendes. 30 % pour les intérêts, sauf pour les comptes d'épargne (980 € exemptés, puis 15 %).	27 %/42 %	20 %	Imposition au taux marginal d'imposition des dividendes « ordinaires » Taux de 0 à 20% pour les Dividendes	26 %	Approche forfaitaire Box3.	Pour les dividendes, 8,75 %, 33,75 % et 39,35 %  Pour les intérêts :	30 %

		France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	États-Unis	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
							qualifiés (comme PV long terme) 10 à 37 % pour les revenus de l'épargne Surtaxe de 3,8 % (NIIT)				
<b>Gains en capital (plus-values)</b>	<b>Immobilières</b>	Imposition à l'impôt sur le revenu à un taux forfaitaire spécifique de 19 % + exemption pour la résidence principale + nombreuses exonérations	Application d'une imposition spécifique « <i>Abgeltungsteuer</i> » 25 % + 5,5 % (+ « <i>Church tax</i> ») + Exonérations pour les biens détenus pendant plus de 10 ans + résidence principale	Taxation de 16,5 % + Additionnels communaux + Exonération si détention pendant 5 années (3 en cas de donation) + exonération en cas de succession ou d'habitation principale	Taxation de 16,5 % + Exonération des gains si le bien est résidentiel.	Intégration au revenu imposable pour l'IRPP	Imposition à l'IRPP si détention pendant moins d'un an + Exonération (une fois tous les deux ans) en cas de résidence principale (deux années de résidence minimum sur les cinq dernières années) ou de détention inférieure à 2 ans	Intégration à l'IRPEF + exonération si détention depuis 5 ans	Non taxables.	Imposition à 30 % ou 22 % si biens à usage privé + exonération de la résidence principale	Imposition à 30 % ou 22 % si biens détenus à usage privé + possibilité de déduire 50 % de la perte

		France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	États-Unis	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
	Mobilières	Distinction de l'IRPP et application d'un PFU de 30 % (ou possibilité d'intégration dans le revenu imposable soumis à l'IRPP + abattements liés à la durée de détention) + Exonérations	Application d'une imposition spécifique « <i>Abgeltungsteuer</i> » 25 % + 5,5 % (+ « <i>Church tax</i> »). Exemption de 801 €. Option possible pour intégration à l'IRPP.	33 % si détenues pour une durée inférieure à 6 mois	Application de deux taux (27 % ou 42 % au-delà de 61 000 DKK)		Selon durée de détention : PV à court terme (10 à 37 %) et PV de long terme (0 à 20 % + NIIT)	26 %		<i>Capital Gain Tax</i> avec deux taux alternatifs (entre 10 et 20 %)	30 %

Source : Entretiens de la mission.

### 1.3.2. Les revenus fonciers (ou revenus locatifs) font l'objet d'un traitement dédié

Les revenus fonciers sont imposés dans une très grande majorité des pays de l'OCDE<sup>17</sup> : en 2022, 34 pays de l'OCDE disposaient d'un mécanisme de taxation de ces revenus, soit à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit à un impôt sur les revenus du capital, ou encore à un autre type d'impôt sur le revenu comme en Nouvelle-Zélande. L'analyse comparative du traitement fiscal réservé aux revenus fonciers met en lumière l'hétérogénéité de l'imposition de ces revenus, majoritairement exclus des règles fiscales propres à l'imposition des revenus du capital pour l'application de règles spécifiques plus avantageuses.

En premier lieu, certains pays appliquent de manière indifférenciée les **mêmes règles à l'ensemble des revenus du capital**. Ainsi, la Finlande applique un **taux unique de 30 %** jusqu'à 30 000 € de revenus du capital, puis 34 %, y compris aux revenus nets locatifs<sup>18</sup>. De même, la Suède applique un taux fixe de 30 % aux revenus locatifs, à l'instar des autres revenus du capital.

À l'inverse, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, le Royaume-Uni ou encore les États-Unis **intègrent les revenus locatifs dans l'assiette imposable de l'impôt** sur le revenu des personnes physiques et les soumettent à leur barème progressif. En Estonie, les revenus locatifs sont également intégrés à l'assiette imposable de l'IR, mais cette dernière est soumise à un taux forfaitaire de 20 %.

Certains pays proposent un **régime spécifique avec un prélèvement forfaitaire à taux fixe, distinct des dispositifs de flat tax pour les autres revenus du capital**. L'Italie propose ainsi, de manière facultative, un régime de la « *cedolare secca* » sur les loyers qui permet de remplacer l'IRPEF par un prélèvement forfaitaire à 21 %, réduit à 10 % pour certains loyers à prix modéré. Ce régime optionnel exclut la possibilité de déduire toute charge ou dépense liée au logement. Il peut être plus favorable que le régime de *flat tax* à 26% applicable aux autres revenus du capital, dès lors que les charges à déduire sont réduites.

Le système de taxation des revenus locatifs réels, majoritaire en Europe, permet aux contribuables propriétaires de **déduire de leurs revenus les coûts supportés** :

- ◆ la Suède autorise la déduction au réel des dépenses d'entretien, des frais de gestion immobilière, des intérêts sur les prêts, d'assurance (ou au choix une déduction forfaitaire de 2 %) ;
- ◆ le Royaume-Uni permet de déduire les dépenses engagées exclusivement pour les besoins de la location (frais de gestion, réparation, assurances au réel et « relief for finance costs » sous la forme d'un crédit d'impôt de 20 % des coûts depuis 2020), ou au choix un abattement forfaitaire de 1 000 livres par an (« property allowance »).

D'autres pays déduisent un pourcentage fixe des revenus locatifs supposés couvrir l'ensemble des frais, de manière comparable avec la déduction forfaitaire de ces frais à hauteur de 30 % dans le régime micro-foncier français<sup>19</sup> :

- ◆ en Italie, seulement 95 % des revenus locatifs sont imposés lorsqu'il est choisi d'appliquer le barème de l'impôt sur le revenu (aucune déduction forfaitaire n'est admise dans le cas de l'application de la flat tax « *cedolare secca* ») ;

<sup>17</sup> OECD (2022), *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/242b9308-fr>.

<sup>18</sup> Administration fiscale finlandaise : <https://www.vero.fi>

<sup>19</sup> L'article 32 du code général des impôts prévoit un abattement forfaitaire de 30 % en cas de revenus fonciers d'un montant inférieur à 15 000 €.

- ◆ en Estonie comme en Suisse, seulement 80 % des revenus locatifs sont imposés ;
- ◆ en Espagne, en raison d'un abattement forfaitaire de 60 % des revenus locatifs, uniquement pour les locations de longue durée<sup>20</sup>, seulement 40 % des revenus sont imposés. Cet avantage a la particularité de se cumuler avec la déduction de l'amortissement au taux de 3 % et des intérêts d'emprunts.

**Ces déductions et réductions de l'assiette imposable conduisent nécessairement à un traitement fiscal préférentiel pour les revenus du capital immobilier quand on les compare aux autres revenus du capital qui ne bénéficient pas d'abattement similaire.**

À l'inverse, certains systèmes fiscaux se fondent sur des **revenus locatifs imputés, déduits ou calculés**. Par exemple, en Belgique, les revenus locatifs sont évalués en appliquant un coefficient à une valeur cadastrale du bien, par ailleurs non revalorisée depuis plusieurs années. Aux Pays-Bas, le système fiscal en matière de revenus du capital (système dit « *Box3* ») repose sur la taxation à 32 % (taux applicable en 2023) du rendement supposé de l'actif, en l'espèce, pour un bien immobilier, sa valeur cadastrale (« *WOZ-waarde* ») multiplié par un rendement fictif (6,17 %) <sup>21</sup>.

#### Encadré 5 : Le système Box3 des Pays-Bas

En 2001, une réforme fiscale a introduit une taxation des revenus, divisés en trois assiettes :

- une « box » 1 pour les revenus du travail ou issus de la résidence principale ;
- une « box » 2 pour les intérêts ;
- une « box » 3 pour les revenus de l'épargne et des investissements.

Afin de lutter contre les comportements d'évitement de l'impôt visant à dissimuler les revenus générés, le système de taxation Box3 supposait un rendement forfaitaire de chaque actif, sur la base de sa valeur.

En 2021, la Cour suprême néerlandaise a jugé le système de la *Box3*, tel qu'il résultait de sa rédaction de 2017, non conforme aux droits fondamentaux des contribuables (jugement dit « *Christmas ruling* »).

Deux nouvelles lois ont été adoptées le 20 décembre 2022 concernant le système de la *Box3*, l'une afin de gérer les conséquences de l'arrêt de 2021 (et notamment le remboursement des indus en raison de l'inconstitutionnalité du système antérieur de *box 3*), l'autre pour proposer un système temporaire de 2023 à 2026.

En septembre 2023, une nouvelle proposition du Gouvernement a été soumise à consultation « *Wet werkelijk rendement box 3* » (législation pour le retour du système *Box 3*). Ce projet, qui devrait concerner les revenus à partir de 2027, reviendrait à taxer les rendements réels des actifs.

Du point de vue de l'équité fiscale, l'OCDE observait en 2014<sup>22</sup> que « *l'imposition des revenus locatifs aux mêmes taux que les revenus du capital [réduisait] les distorsions d'origine fiscale quant aux décisions d'investissement* » et que cette solution apparaissait plus simple que la taxation de revenus locatifs nets aux taux d'IR marginaux.

<sup>20</sup> Depuis 2019, en application de l'article 9 de la loi 29/1994 du 24 novembre 1994, les contrats de location doivent être d'une durée au moins supérieure à cinq années. <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>

<sup>21</sup> Administration fiscale néerlandaise : <https://www.belastingdienst.nl>

<sup>22</sup> OCDE/KIPF (2014), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 22, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224520-en>.

De surcroît, en sus de constater dans la majorité des pays cibles des réductions des assiettes des revenus fonciers (soit sous la forme d'une déduction de charges, soit via un abattement forfaitaire), l'analyse de la fiscalité des revenus fonciers au regard du principe d'égalité des personnes physiques devant l'impôt conduit à s'interroger sur la **pertinence des dépenses fiscales et autres déductions possibles des coûts liés aux revenus fonciers** (cf. Encadré 6). En effet, les ménages au patrimoine ou aux revenus les plus élevés sont davantage susceptibles de percevoir des revenus locatifs. Le patrimoine immobilier, bien qu'il soit distribué de façon plus équilibrée que les actifs financiers, reste majoritairement détenu par des ménages aisés, fortunés et plus âgés<sup>23</sup>.

#### Encadré 6 : La déductibilité des intérêts des emprunts immobiliers

La déduction fiscale sur les intérêts d'emprunt pour les propriétés en location permet aux contribuables de soustraire les dépenses encourues pour produire le revenu imposable, offrant ainsi un calcul de l'impôt sur le revenu net, après soustraction de ces coûts.

Cette mesure fiscale favorise davantage les ménages aisés, en raison d'une réduction fiscale plus conséquente pour ces derniers (la majorité des pays appliquant des taux d'imposition progressifs ou élevés sur les revenus locatifs).

Plusieurs pays, dont la France pour la résidence principale depuis 2011, ont supprimé cet avantage fiscal au fil des années.

L'OCDE<sup>24</sup> proposait en 2022 la suppression progressive de cet allègement fiscal pour des raisons d'efficacité, d'équité et de rendement des recettes fiscales : « *Des études factuelles<sup>25</sup> suggèrent que la suppression de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt sur les résidences principales a un effet positif sur le bien-être de la société à long terme* ». Son caractère régressif peut être atténué en plafonnant le montant de la déduction (comme en Italie ou en Espagne, à un montant défini) ou en remplaçant, comme au Royaume-Uni les intérêts d'emprunt par un crédit d'impôt non plafonné équivalent à 20 % des coûts pour les locations de longue durée.

### 1.3.3. La majorité des pays proposent des avantages ou des exonérations pour les plus-values immobilières

La taxation des plus-values immobilières fait majoritairement l'objet d'un **traitement différencié des autres plus-values**.

La majorité des pays de l'OCDE ne taxent pas les gains en capital (ou plus-values) issus de la vente de la **résidence principale** : en 2022, 20 pays de l'OCDE exonéraient totalement les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale, 14 autres prévoyaient des exonérations ou traitements fiscaux favorables si certaines conditions, notamment de durée de détention, étaient remplies.

Ainsi, en Finlande, les **plus-values de ventes immobilières sont exemptes de taxation**, si le bien a été utilisé comme résidence permanente pour une période continue d'au moins 2 ans. L'Allemagne exonère également les particuliers de toute plus-value dès lors que la vente a lieu après une **détention de dix années**, l'Italie, après **cinq années**.

<sup>23</sup> OCDE, *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, 24 novembre 2022. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/la-fiscalite-immobiliere-dans-les-pays-de-l-ocde-242b9308-fr.htm>

<sup>24</sup> OECD (2022), *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/242b9308-fr>.

<sup>25</sup> Karlman, M., K. Kinnerud et K. Kragh-Sørensen (2021), « Costly reversals of bad policies: The case of the mortgage interest deduction », *Review of Economic Dynamics*, vol. 40, pp. 85-107, <https://doi.org/10.1016/j.RED.2020.08.003>.

La Belgique, comme la France et l'Espagne, exonère **l'habitation principale** de toute taxe sur les plus-values ; la Belgique exonère également de toute taxe tout bien hérité (succession) ; en cas d'immeuble reçu par donation, la plus-value est également non taxable si la détention a duré plus de trois années. Le Royaume-Uni exonère de *Capital Gains Tax* les plus-values immobilières en cas de **détention unique d'une résidence, utilisée à titre principal**, jamais louée ni utilisée pour une entreprise, ni dans un but d'investissement (« *Private Residence Relief* »). Cette exonération ne peut s'appliquer qu'à une seule propriété à la fois.

Certains pays, comme les Pays-Bas, exonèrent de taxation l'ensemble des plus-values réalisées en matière immobilière.

La Suède se singularise par **l'absence d'exonération des gains en capital liés à l'immobilier** : un taux de 30 % s'applique dès lors que l'achat d'une propriété immobilière résulte d'un investissement, le taux est de 22 % dès lors qu'il s'agit d'une propriété utilisée à usage privé. Néanmoins, en cas de moins-value immobilière, 50 % de la perte est déductible des autres revenus du capital taxés (dividendes, intérêts, etc.), voire crédités sur les impôts dus au titre des revenus du travail jusqu'à 30 % du montant des pertes en capital, dans la limite de 100 000 couronnes suédoises.

Comme le relevait l'OCDE en 2022<sup>26</sup>, « *les exonérations non plafonnées procurent des avantages nettement plus importants aux ménages les plus riches et introduisent davantage de distorsions dans l'allocation de l'épargne en faveur des résidences principales* ». De même, l'ensemble des dépenses fiscales liées à la propriété (par exemple, la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires) s'avèrent régressives.

**Tableau 9 : Les exonérations en Europe en matière de plus-values immobilières (OUI/NON)**

	FR	All.	Belgique	DK	Espagne	Italie	Finlande	P-B	RU	Suède
Exonération en raison de la provenance des plus-values (résidence principale)	0	0 (si 2 ans)	0	0	0	0	0 (si 2 ans)	PV exonérées	0	N
Exonération selon durée de détention pour la résidence secondaire	0 (30 ans)	0 (10 ans)	0 (3 ans)	N	Abattement si bien acquis avant 1994	0 (5 ans)	N		N	N

Source : Rapporteurs.

### 1.3.4. La taxation des plus-values mobilières se caractérise par une très grande hétérogénéité

Le traitement des plus-values mobilières, à savoir les gains réalisés par les personnes physiques lors de la vente d'actifs financiers ou de droits sociaux, se caractérise au sein de l'OCDE par une très grande hétérogénéité d'imposition, certains pays exonérant même totalement de toute taxation les gains en capital lorsqu'elles sont exercées hors activité professionnelle d'investisseur (cf. tableau 10). Les différences de traitement en matière de taxation des plus-values mobilières se fondent sur trois critères principaux :

- ◆ la durée de détention des actifs ;
- ◆ le niveau de revenus générés ;
- ◆ le type d'investissement cédé.

<sup>26</sup> OCDE, *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, 24 novembre 2022. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/la-fiscalite-immobiliere-dans-les-pays-de-l-ocde-242b9308-fr.htm>

Certains pays exonèrent les plus-values mobilières quand elles sont réalisées dans un cadre normal « non spéculatif » ou à condition d'une durée de détention suffisante. Longtemps exonérées en Belgique, les **plus-values mobilières** sont taxées à 33 % depuis 2016 lorsque la **durée de détention est inférieure à six mois**. Les plus-values réalisées sur des actions dont la durée de détention est supérieure restent **exonérées d'impôt**. De même, les plus-values réalisées lors de la cession de titres d'organismes de placement collectif de valeurs mobilières sont exonérées d'impôt.

Jusqu'en 2019, l'Italie distinguait le système applicable (taux forfaitaire ou intégration au barème) selon la qualité du détenteur des actions (droits de vote ou non, etc.) Désormais, un taux unique et forfaitaire de 26 % s'applique sur l'ensemble des gains en capital.

Appliquant un critère distinct de la durée de détention, la Suisse et les Pays-Bas se réfèrent au critère de « *gestion normale du patrimoine* » (Pays-Bas) pour exonérer les plus-values réalisées par les personnes physiques, à l'exception des plus-values liées à une participation « *substantielle* » ou au critère de la gestion « *non professionnelle* » (Suisse).

Selon une étude conduite par l'OCDE en 2023<sup>27</sup> fondée sur des taux d'impositions effectifs stylisés<sup>28</sup>, les plus-values mobilières sont généralement taxées plus faiblement que les revenus du travail, notamment en raison de taux spécifiques (généralement forfaitaires et plus bas), d'exonérations de contributions ou de cotisations sociales et de crédits d'impôts spécifiques.

Plusieurs raisons économiques et politiques sont avancées : cette taxation plus faible vise à encourager l'investissement dans l'économie, les revenus d'investissement sont généralement plus volatils que les revenus du travail, les investisseurs peuvent plus facilement déplacer leurs investissements, enfin il est techniquement plus difficile de taxer les gains en capital au même taux que les revenus du travail.

**Tableau 10 : Comparaison des taux applicables aux plus-values de la vente d'actions**

	Système d'imposition	Exonération
Allemagne	Flat tax de 25 % + 5,5 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération concernant les plus-values de moins de 600 €</li> <li>▪ Abattement de 801 €/individu (1602 € pour les couples mariés)</li> <li>▪ Prise en compte des pertes</li> <li>▪ Déductions pour les plans d'investissement retraite (<i>Riester-Rente</i> ou <i>Rürup-Rente</i>)</li> </ul>
Belgique	33 % sur les bénéfices ou profits	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération si opérations « <i>gestion normale d'un patrimoine privé</i><sup>29</sup> »</li> </ul>
Danemark <sup>30</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 27 % de 0 à 61 000 DKK</li> <li>▪ 42 % au-delà</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prise en compte des pertes.</li> <li>▪ Exonération en cas de réinvestissement.</li> </ul>
Espagne	Intégration à l'impôt sur le revenu, barème dédié (commun aux dividendes et revenus financiers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération en cas de détention pendant une période minimale.</li> <li>▪ Pour les plus de 65 ans.</li> </ul>

<sup>27</sup> OCDE, Hourani, D., B. Millar-Powell, S. Perret, A. Ramm (2023), "The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners", Taxation Working Papers, No. 65, <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>

<sup>28</sup> Un taux d'imposition effectif stylisé (ou *Stylised effective tax rate ETR*) permet de représenter le pourcentage d'impôt payé sur un revenu, en tenant compte des taux, des déductions, des exonérations et des crédits d'impôts.

<sup>29</sup> Article 90, 1° du code des impôts sur le revenu (Belgique)

<sup>30</sup> Source : administration fiscale danoise. <https://skat.dk/en-us/help/tax-rates>

	Système d'imposition	Exonération
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compensation des pertes.</li> </ul>
Estonie	20 % (impôt individuel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prise en compte des pertes.</li> <li>▪ En cas de réinvestissement</li> </ul>
Finlande	Impôt des revenus du capital : 30 %/34 % au-delà de 30 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « <i>Credit deficit</i> »(report déficitaire) en cas de pertes</li> </ul>
Italie <sup>31</sup>	26 % (taxe subsidiaire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération pour les gains réalisés sur les Bons du Trésor.</li> <li>▪ Prise en compte des pertes.</li> </ul>
Pays-Bas	32 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « <i>Si gestion normale et participation non substantielle</i> »</li> </ul>
Suède	Impôt des revenus du capital à 30 %.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prise en compte des pertes.</li> </ul>
Suisse	Impôt fédéral direct	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si gestion « non professionnelle »</li> </ul>
Royaume-Uni	<i>Capital Gain Tax</i> avec deux taux alternatifs (entre 10 et 20 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération pour les montants inférieurs à 6000 livres</li> </ul>

Source : Rapporteurs.

### 1.3.5. La fiscalité préférentielle pour l'épargne financière des ménages constitue un modèle qui tend à s'imposer en Europe à la suite de l'expérience des pays nordiques

Soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu entre 2013 et 2017 en France, les revenus provenant de l'épargne financière des ménages (intérêts, dividendes) font désormais l'objet d'une *flat tax*, ou d'une taxation au barème, sur option.

En France, les revenus de capitaux mobiliers (actions et parts sociales) distribués font l'objet d'un **prélèvement forfaitaire unique (PFU) à 30 %** composé d'un taux de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et d'un taux de 17,20 % au titre des prélèvements sociaux. L'assiette du PFU se définit comme le montant brut des revenus, sans aucun abattement ou déduction de frais. Il est également possible pour les ménages d'opter pour l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu : dans cette hypothèse, un abattement de 40 % sur le montant des dividendes distribués s'applique, ainsi que la déduction de la CSG à hauteur de 6,8 % et des dépenses effectuées pour leur acquisition ou leur conservation<sup>32</sup>.

D'après l'OCDE<sup>33</sup>, la France reste, en dépit de la réforme de la fiscalité du capital de 2018, l'un des pays avec le taux moyen d'imposition des revenus du capital le plus élevé : « *un contribuable gagnant en dividendes l'équivalent de cinq fois le salaire moyen* », aurait un taux d'imposition moyen en France de 49 % (54 % au Danemark, 47 % en Allemagne)<sup>34</sup>.

Ce système est directement inspiré des expériences des pays nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark) qui ont mis en place à partir des années 1990 une fiscalité préférentielle pour les revenus du capital (« *dual income tax* ») prenant acte de la mobilité du capital et de la difficulté à connaître précisément l'assiette taxable.

<sup>31</sup> Source : Agenzia delle Entrate.

<sup>32</sup> Article 200 A du code général des impôts (France).

<sup>33</sup> Rapport 2023 OCDE revenus capital et travail.

<sup>34</sup> France Stratégie, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, rapport final.

Le système de prélèvement forfaitaire pour les dividendes et les intérêts (épargne financière) se retrouve aujourd'hui en France, en Allemagne, en Suède (*kapitalskatten*), au Danemark, en Finlande (cf. Tableau 11).

D'autres pays, comme l'Espagne, appliquent à la fois aux dividendes et aux intérêts d'épargne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF), à des taux progressifs cependant spécifiques. Le Royaume-Uni pour sa part applique des taux différenciés selon les revenus des ménages de 20 % à 45 % pour l'épargne financière.

**Tableau 11 : Comparaison des taux applicables aux revenus financiers en Europe**

	Dividendes	Produits d'épargne	Exceptions
Allemagne	26,4 %		▪ Abattement de 801 €
Belgique	30,0 %	15 % au-delà de 980 €	▪ Droits d'auteur : 15 % en deçà de 64 070 euros ; ▪ Dividendes PME : 15 % ou 20 %
Danemark	27%/42,0 %		▪ Exonération en cas de détention minimale de 10 % de la société distribuant les dividendes
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 19 % jusqu'à 6000 € ;</li> <li>▪ 21 % entre 6 000 € et 50 000€ ;</li> <li>▪ 23 % au-delà</li> </ul>		▪ Exonération de 1 500 €
Estonie	20 %		N.A.
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 28,9 % (moyenne)</li> <li>▪ 30 % jusqu'à 30 000 €, 34 % au-delà</li> </ul>	30 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération de 15 % des dividendes ou 25 000 €</li> <li>▪ 40 % pour les dividendes de PME, 25 % pour les autres</li> </ul>
France <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 % au titre du PFU ;</li> <li>▪ 33 % au-delà de 250 000 € et inférieur à 500 001 € (PFU + CEHR) ;</li> <li>▪ 34 % au-delà de 500 001 € (PFU + CEHR).</li> </ul>		▪ Livrets d'épargne réglementée
Italie	26,0 %		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intérêts sur les obligations d'Etat italiennes émises avant 1997.</li> <li>▪ Piani Individuali di Risparmio (PIR)</li> </ul>

<sup>35</sup> 30 % + Majoration au titre de la contribution exceptionnelle pour les hauts revenus (CEHR) de 4 %.

Pays-Bas	26,9 % (moyenne)		▪ Système Box3
Suède	30,0 %		▪ Investeringssparkonto : taxe annuelle si réinvestissement (exemption d'impôts sur les dividendes) ▪ Exemptions pour certaines épargnes
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 39,4 %</li> <li>▪ Taux de base : 8,75 %</li> <li>▪ Taux supérieur : 33,75 %</li> <li>▪ Taux additionnel : 39,35 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux de base : 20 %</li> <li>▪ Taux supérieur : 40 %</li> <li>▪ Taux additionnel : 45 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération de 2 000 £ (dividendes)</li> <li>▪ 500-1000 £ (intérêts d'épargne)</li> <li>▪ Exonération des Individual Savings Account</li> <li>▪ <i>Starting rate for savings</i> pour les premiers 5 000 £ si le revenu total de l'individu est inférieur à 17 570 £</li> </ul>

*Source* : OCDE, "Tax Database: Table II.4. Overall statutory tax rates on dividend income." [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_II4](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_II4); <https://vm.fi/en/taxation-at-source-on-interest>

#### Encadré 7 : La taxe sur les comptes-titres (Belgique)

Depuis le 26 février 2021, les comptes-titres ouverts dans une institution belge (pour un résident fiscal belge ou non) sont taxés annuellement à hauteur de 0,15 %, dès lors que la valeur moyenne des comptes est supérieure à 1 million d'euros. Le prélèvement, la déclaration et le paiement sont opérés par les banques. Cette taxe, dont l'objectif de rendement est assumé par le gouvernement belge, vise à financer le système de soins – elle est aussi dénommée « contribution de solidarité ».

La valeur moyenne est calculée sur la période du 1<sup>er</sup> octobre au 30 septembre de l'année précédente, afin de prendre en compte les fluctuations du marché.

Les actions nominatives ne sont pas concernées par la mesure afin de ne pas créer d'incitation négative à l'entrepreneuriat.

Le législateur belge avait prévu des dispositions anti-évitement de l'impôt avec une présomption irréfragable d'abus en cas de fractionnement de compte-titres ou en cas de conversion des investissements en actions nominatives et une disposition générale anti-abus.

Dans son arrêt 138/2022 du 27 octobre 2022, la Cour constitutionnelle belge a considéré que le choix de n'imposer que les instruments financiers détenus sur un compte titres et non les comptes d'épargne ou les comptes à vue ne violait pas le principe d'égalité en matière fiscale (article 172 de la Constitution). De même, la détermination du seuil à 1 000 000 d'euros n'est pas jugée anticonstitutionnelle. En revanche, la Cour a jugé contraire au principe de légalité et de prévisibilité en matière fiscale les dispositions anti-abus spécifiques qui posaient des présomptions irréfragables d'abus, et cela de manière rétroactive.

*Source* : Loi du 17 février 2021 portant introduction d'une taxe annuelle sur les comptes-titres (Belgique).

En conclusion, en matière de fiscalité européenne, particulièrement en ce qui concerne les revenus du capital (cf. partie 1.3), l'objectif principal des gouvernements n'est pas tant de garantir l'équité ou l'égalité entre les personnes physiques, mais plutôt de réguler les comportements d'optimisation fiscale et de stimuler l'économie. Cette approche se distingue par une volonté moins prononcée de redistribuer les richesses que de favoriser les investissements productifs.

**Il ressort de l'analyse que les politiques fiscales sur les revenus du capital sont souvent conçues pour encourager les ménages à allouer leurs ressources de manière à soutenir la croissance économique.** Cela peut impliquer des mesures telles que des taux d'imposition réduits sur les plus-values, des incitations pour les investissements dans les start-ups ou dans des secteurs clés, et des régimes fiscaux favorables pour attirer les investissements étrangers. Ainsi, la fiscalité des revenus du capital en Europe vise moins la redistribution que la création d'un environnement propice à l'optimisation des comportements économiques et à l'investissement stratégique.

#### **1.4. Les mécanismes de conjugalisation et de familialisation de l'impôt sur les revenus tendent à moduler la progressivité pour favoriser l'équité horizontale des ménages**

Alors que la progressivité repose sur une contribution croissante des contribuables en fonction de leurs capacités, la définition de **l'unité de contribution**, individuelle et personnelle ou familiale, peut atténuer la progressivité d'un système fiscal (augmentation du taux d'imposition avec le niveau de revenu) et privilégier ou désavantager certains modèles familiaux (célibataires, couples sans enfants ou avec revenus similaires).

##### **1.4.1. Si les systèmes fiscaux ont évolué vers davantage d'individualisation, la notion de couple reste prise en compte en Europe**

La France se caractérise à la fois par la progressivité de son impôt sur le revenu et par son choix d'imposer non pas le revenu de chaque individu mais le revenu du foyer fiscal auquel un individu appartient, en fonction du nombre de personnes rattachées au foyer : le calcul de l'impôt français tient compte de la composition du foyer. Le système français illustre la **recherche d'une neutralité fiscale et d'une équité fiscale horizontale** : « *Il est injuste que, malgré les abattements consentis pour charges de famille, un ménage avec des enfants paye, compte tenu des dépenses auxquelles il est obligé, un impôt général sur le revenu plus lourd qu'un ménage sans enfant.* » indiquait l'exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, à l'origine de la création du quotient conjugal.

L'introduction de **mécanismes d'individualisation de l'impôt sur le revenu** a commencé en Europe dans les **années 1960** dans un contexte d'évolutions sociétales (revendications d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes). La Suède a, par exemple, mis en œuvre l'imposition séparée et mis fin à la transférabilité entre époux de la déduction de base (ou « *allowance* » ou plancher de revenu non imposable) en 1971. Cette réforme a eu pour effet de réduire les taux d'imposition marginaux pour les femmes mariées et dans la même période, la proportion des femmes mariées sur le marché du travail est passée de 47 % en 1963 à 87 % en 1990<sup>36</sup>. La part directe de la réforme fiscale sur l'augmentation de l'emploi des femmes reste difficile à évaluer. Néanmoins, une étude statistique réalisée en 2009 suggérait que le taux d'emploi des femmes aurait été inférieur de 10 % sans la réforme fiscale<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Commission européenne, « *L'incidence des régimes fiscaux sur l'égalité des sexes* », programme d'apprentissage mutuel d'égalité des sexes, Suède, 13 et 14 juin 2017  
[https://commission.europa.eu/document/download/5309185e-f580-4eae-8734-8a30dd13f66c\\_fr?filename=summary\\_report\\_se\\_2017\\_fr.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5309185e-f580-4eae-8734-8a30dd13f66c_fr?filename=summary_report_se_2017_fr.pdf)

<sup>37</sup> Hakan Selin, « *The rise in Female Employment and the Role of Tax incentives, an empirical analysis of the swedish individual tax reform of 1971* », Uppsala University, mars 2009

**L'individualisation de l'imposition sur les revenus** présente un **effet mécaniquement favorable en termes de progressivité**. A l'inverse, les systèmes de quotient conjugal qui existent comme en France pour mutualiser les revenus d'un couple font l'objet de critiques en ce qu'ils procurent, de manière régressive, un avantage fiscal croissant avec les revenus du couple (Glaude, 1991 ; Lanquetin et al., 2004 ; Landais et al., 2011). Les travaux d'André & Sirejol en 2019 ont démontré que l'avantage associé à l'imposition commune augmente avec le niveau de vie et que ce sont les 15 % des personnes les plus aisées qui en bénéficient le plus.

En deuxième lieu, d'autres phénomènes expliquent le choix de mettre en œuvre un système de taxation de l'individu. **L'imposition commune**, en ce qu'elle oblige à définir en droit fiscal le ménage ou le couple ou encore la famille, est un **choix politique** qui n'est pas nécessairement en adéquation avec les nouvelles configurations familiales qui existent actuellement.

De plus, l'imposition commune est aussi critiquée pour son **effet désincitatif sur le travail des femmes** (Jaumotte 2003, Carbonnier 2007). Dans son rapport sur l'emploi des femmes remis au Gouvernement en décembre 2013, Séverine Lemièrre relevait que « *le système de quotient conjugal désincite financièrement à l'emploi la personne du ménage dont le revenu est plus faible* » en s'appuyant notamment sur l'étude de micro-simulation réalisée en 2003 par M. Damien Echevin ; selon son analyse, l'individualisation de l'impôt en France aurait quelques conséquences financières négatives pour les couples (perte de 225 € en moyenne) mais augmenterait de 0,6 point le taux de participation des femmes au marché du travail<sup>38</sup>.

Pour autant, le mouvement d'individualisation des systèmes fiscaux, qui s'est accéléré en Europe depuis la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, n'est pas universel. Si l'Italie, l'Estonie, la Finlande, la Suède ou le Danemark prévoient une imposition individuelle, **plusieurs pays européens, à l'instar de l'Allemagne, maintiennent en 2024 le principe d'une imposition conjointe**.

Le système allemand prévoit ainsi la possibilité de choisir entre une imposition conjointe et une imposition individuelle : à défaut de choix, les époux sont imposés conjointement. En Allemagne, les couples bénéficient d'un barème dit familial « *splittingtarif* » ou « *Ehegattensplitting* » pour le calcul du taux d'imposition, qui multiplie les niveaux des tranches par deux. Ce barème, qui mutualise l'assiette de revenus, est applicable aux couples mariés et aux couples de même sexe unis par un partenariat « *Lebenspartnerschaft* » (non applicable en revanche pour des couples de sexe opposé). Le Tableau 13 ci-dessous met en lumière les avantages fiscaux procurés par ce barème pour différents couples gagnant 60 000 € par an, qui s'accroissent dès lors que seul l'un des partenaires apporte un revenu.

**Tableau 12 : Comparaison des barèmes individuels et familiaux en Allemagne (2022)**

	Barème individuel		Barème familial « <i>Splittingtarif</i> »	
	Revenu imposable	Taux	Revenu imposable	Taux
Tranche I	0-10 908 €	0 %	0-21 816 €	0 %
Tranche II	10 909 - 15 999 €	Taux progressif de 14 % à 23,97 %	21 817 - 31 998 €	Taux progressif de 14 % à 23,97 %
Tranche III	16 000 - 62 809 €	Taux progressif de 23,97 % à 42 %	31 999 - 125 618 €	Taux progressif de 23,97 % à 42 %
Tranche IV	62 810 - 277 825 €	42 %	126 619 - 555 650 €	42 %
Tranche V	> 277 826 €	45 %	> 555 651 €	45 %

Source : Administration fiscale allemande.

<sup>38</sup> Séverine Lemièrre, *L'accès à l'emploi des femmes, une question de politiques ...*, 9 décembre 2013 <https://www.vie-publique.fr/rapport/33700-laccs-lemploi-des-femmes-une-question-de-politiques>

**Tableau 13 : Avantages fiscaux liés au couple en Allemagne (2022)**

Barème individuel					Impôt dû si barème familial	Avantage net du barème familial
Partenaire 1	Impôt 1	Partenaire 2	Impôt 2	Total de l'impôt dû		
60 000 €	16 063 €	0 €	0 €	16 063 €	10 182 €	5 881 €
50 000 €	11 994 €	10 000 €	36 €	12 030 €	10 182 €	1 848 €
40 000 €	8 333 €	20 000 €	2 266 €	10 599 €	10 182 €	417 €
30 000 €	5 091 €	30 000 €	5 091 €	10 182 €	10 182 €	0 €

Source : Calculateur de l'administration fiscale allemande : <https://www.bmf-steuerrechner.de/> pour l'année 2021

#### Encadré 8 : La notion de classes fiscales « Lohnsteuerklasse » en Allemagne

En Allemagne, les revenus d'une activité salariée « *inkünfte aus nichtselbständiger Arbeit* » font partie des sept catégories de revenus imposés à l'impôt sur le revenu « *Einkommensteuer* ».

L'imposition sur le revenu des ménages se compose :

- D'un impôt sur le revenu au taux variable selon le montant imposé ;
- D'une surtaxe de solidarité représentant 5,5 % de l'impôt sur le revenu, prélevée seulement lorsque l'IR est supérieur à 16 956 € pour un célibataire ou assimilé ou 33 912 € pour un couple marié (ou assimilé) ;
- D'un impôt d'église « *kirchensteuer* » applicable sous certaines conditions (selon l'appartenance religieuse) pour 8 à 9 % du revenu imposable.

L'impôt sur le revenu et la surtaxe de solidarité sont retenus à la source par les employeurs (« *lohnsteuer* »), système pouvant s'assimiler à un prélèvement à la source.

Il n'existe cependant pas de personnalisation aussi fine du taux individuel que dans le système français : pour le calcul de la retenue à la source, l'employeur estime un montant sur la base du seul salaire versé et selon l'appartenance à la classe fiscale « *Lohnsteuerklasse* » de son salarié.

Il existe **6 classes fiscales** reflétant différentes situations familiales et personnelles :

- Classe 1 (Steuerklasse I) : Salariés célibataires, veufs, divorcés ou séparés<sup>39</sup> ;
- Classe 2 (Steuerklasse II) : Parents isolés avec au moins un enfant à charge<sup>40</sup> ;
- Classe 3 (Steuerklasse III) : Couples mariés (et non séparés), couples de même sexe unis par un partenariat officiel de droit allemand (« *Lebenspartnerschaft* »)<sup>41</sup> ;
- Classe 4 (Steuerklasse IV) : Couples mariés (et non séparés), couples de même sexe unis par un partenariat officiel de droit allemand (« *Lebenspartnerschaft* »)<sup>42</sup> - la classe 4 bénéficie principalement aux couples aux salaires égaux (voir *supra*) ;
- Classe 5 (Steuerklasse V) : en cas de demande d'un conjoint pour la classe 3, l'autre conjoint est nécessairement dans la « classe 5 » ;
- Classe 6 (Steuerklasse VI) : Salariés exerçant plusieurs activités salariées (cette classe s'applique aux activités « secondaires »).

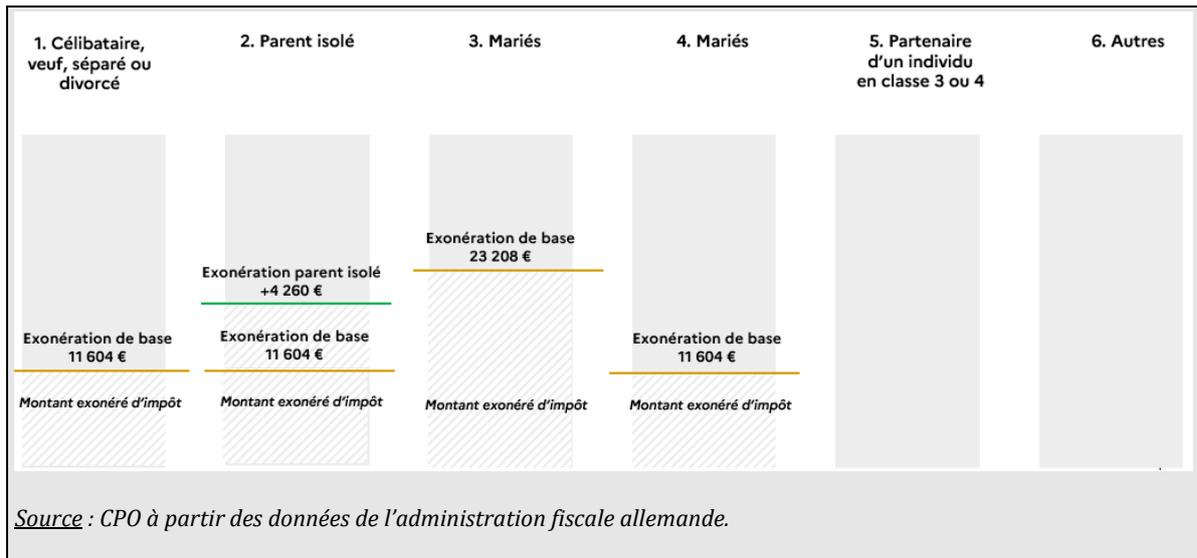
Ainsi les classes fiscales en Allemagne permettent de réaliser une estimation plus ou moins juste du montant d'impôt à retenir mensuellement à la source par les employeurs, sans considération de la réalité des revenus (notamment des autres catégories de revenus) ou des frais réels ou des déductions fiscales du salarié.

<sup>39</sup> Exonération de 9 168 € (« *grundfreibetrag* », *basic allowance*) + crédit d'impôt imputé de 1 000 € (anticipation sur les frais réels).

<sup>40</sup> Exonération identique à la classe 1 + 1 272 €.

<sup>41</sup> Exonération doublée de 18 336 €.

<sup>42</sup> **Uniquement sur demande.** Exonération de 9 168 €.



*Source : Administration fiscale allemande.*

De surcroît, **dans les pays ayant retenu l'individu comme unité d'imposition comme la Belgique ou le Royaume-Uni, les systèmes fiscaux retiennent généralement des dispositifs de crédits d'impôts ou d'abattements** afin de tenir compte de la notion de « ménage » ou de « couple » (cf. Tableau 15) :

- ◆ depuis 2001, la Belgique connaît une **forme hybride d'imposition individuelle** avec une déclaration fiscale unique par couple, une redevabilité solidaire du paiement de l'impôt mais un calcul séparé. La **permanence d'un quotient conjugal** (qui permet d'affecter jusqu'à 30 % d'un revenu à un conjoint sans revenu) réduit cependant la charge fiscale pour les couples dont l'un des conjoints a un revenu très inférieur à l'autre, ce qui est susceptible de décourager le travail des femmes qui reçoivent le plus souvent le revenu le plus faible au sein du couple. De même, les couples belges ont la possibilité de choisir la répartition de leurs dépenses communes dans leurs déclarations fiscales concernant les prêts immobiliers ou les amortissements en capital afin d'optimiser l'impôt dû ;
- ◆ en Espagne, il est possible d'opter pour une taxation conjointe « *declaración conjunta* » qui permet d'ajouter une exonération supplémentaire de 3 400 € pour le second partenaire, en sus de l'exonération individuelle de 5 500 € ;
- ◆ si le système estonien repose sur une déclaration d'impôt individuelle, il reste possible de bénéficier d'une exonération de base (ou exemption de base) étendue : si l'un des conjoints n'a pas perçu de revenu durant l'année fiscale ou si son revenu était inférieur à 2 160 euros, il peut transférer la partie inutilisée de son exemption de base à son conjoint, à condition que le revenu annuel total du couple ne dépasse pas 50 400 euros dans une année civile. Le montant maximum transférable est de 2 160 euros ;

- ♦ au **Royaume-Uni**, il est possible depuis 2013<sup>43</sup> de transférer jusqu'à 1 260 livres (soit 10 % de l'exonération personnelle de 12 570 £) de l'exonération de base « *Personal allowance* » à un mari, épouse ou partenaire civil, ce qui peut permettre une réduction de l'impôt à payer jusqu'à 252 livres en 2023 (cf. Tableau 14). Pour bénéficier de cette exonération « *Marriage allowance* », le conjoint aux revenus les plus faibles doit gagner moins de 12 570 livres. Le montant a été rehaussé pour l'année fiscale 2023/2024 afin de prendre en compte l'inflation<sup>44</sup>. Plus de 4,2 millions de foyers fiscaux sont éligibles<sup>45</sup>.

**Tableau 14 : Avantages fiscaux liés au couple au Royaume-Uni (2023)**

Partenaire 1	Partenaire 2	Avantage net du barème familial
50 000 £	0 £	252 £
40 000 £	10 000 £	252 £
40 000 £	12 000 £	114 £
50 000 £	12 050 £	104 £
30 000 £	12 000 £	114 £
30 000 £	20 000 £	0 £

*Source* : Rapporteurs du CPO à partir du simulateur en ligne du HRMC (R-U) : <https://www.tax.service.gov.uk/marriage-allowance-application/benefit-calculator>

<sup>43</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cb1c9e5274a2f304ef863/TIIN\\_2518\\_transferable\\_tax\\_allowance\\_for\\_married\\_couples\\_and\\_civil\\_partners.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cb1c9e5274a2f304ef863/TIIN_2518_transferable_tax_allowance_for_married_couples_and_civil_partners.pdf)

<sup>44</sup> Autumn Finance Bill 2022. <https://www.gov.uk/government/publications/the-personal-allowance-and-basic-rate-limit-for-income-tax-and-certain-national-insurance-contributions-nics-thresholds-from-6-april-2026-to-5-apr/income-tax-personal-allowance-and-the-basic-rate-limit-and-certain-national-insurance-contributions-thresholds-from-6-april-2026-to-5-april-2028#declaration>

<sup>45</sup> Anthony Seely, « Tax, marriage & transferable allowances », Research report, Briefing Paper 4392, House of Commons Library, 2019.

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04392/SN04392.pdf>

Tableau 15 : Panorama des prises en compte du couple en Europe et aux Etats-Unis

		Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Estonie	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<b>Modalités de déclaration</b>		Déclaration conjointe ou individuelle	Déclaration fiscale conjointe	Déclaration fiscale conjointe	Déclaration conjointe (sur option) ou individuelle	Déclaration fiscale individuelle	Déclaration fiscale individuelle	Déclaration conjointe ou individuelle	Déclaration fiscale individuelle	Déclaration fiscale individuelle
<b>Modalités de paiement</b>		Paiement individuel	Paiement globalisé	Paiement individuel	Paiement individuel ou globalisé	Paiement individuel	Paiement individuel	Paiement individuel	Paiement individuel	Paiement individuel
<b>Individualisation du calcul de l'impôt (O/N)</b>		Oui/Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui/Non	Oui	Oui
<b>Avantages fiscaux sur l'assiette</b>	<b>Concernant les revenus du travail</b>	<i>Splittingtarif</i> : Combinaison possible des revenus (« <i>Ehegattensplitting</i> » (favorable si inégalité d'apport des revenus au sein du couple))	Quotient conjugal (87 et 88 du code des impôts belge) : transfert (automatiquement appliqué par l'administration fiscale) de revenus au sein du couple, sauf si le résultat est défavorable	Transfert possible pour les couples mariés des déductions et crédits d'impôts non utilisés par le conjoint	Combinaison possible des revenus (favorable si inégalité des apports revenus au sein du couple)	Transfert possible entre époux de l'exonération basique de 2 160 € par personne (si revenu du couple inférieur à 50 400 €/an)	Aucun mécanisme de transfert d'allocations ou de combinaison des revenus	Combinaison possible des revenus (favorable si inégalité d'apport des revenus au sein du couple)	<i>Allowance transfer</i> (transfert possible d'une partie de revenu non imposable pour les couples mariés ou en partenariat civil)	Aucun mécanisme de transfert d'allocations ou de combinaison des revenus
	<b>Concernant les revenus du capital</b>			Atténuation de la taxation sur les revenus du capital (revenus combinés)		Imposition individuelle des revenus du capital			Atténuation de <i>Capital Gains Tax</i> (transfert d'actifs possible)	

		Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Estonie	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
		Crédits et déductions calculés sur une base commune (possibilité de répartir les frais réels)	Crédits et déductions calculés sur une base commune (possibilité de répartir les dépenses d'emprunt)	NA.	NA.	Montant maximum déductible par déclaration de revenus : 1 200 € (dont 300 pour les intérêts du prêt immobilier)		Partage des déductions et crédits d'impôts (intérêts des prêts immobiliers, dons, etc.)	<i>Marriage Allowance</i> (intérêts épargne)	

*Source : Entretiens de la mission ; Estonian Tax and Customs Board (EMTA).*

### 1.4.2. Le traitement fiscal des enfants et des personnes à charge tend à alléger la charge fiscale des ménages

En Europe, les législations fiscales accordent majoritairement une importance particulière aux familles, aux enfants et aux personnes à charge, dans le but d'alléger la charge fiscale des ménages et d'augmenter leur revenu disponible.

En Belgique, la quotité exemptée d'impôt est ainsi majorée en fonction de la présence d'enfants à charge dans un ménage. La quotité est majorée de manière non linéaire avec une part exponentielle donnée à chaque enfant, ce qui conduit à avantager les familles très nombreuses.

Tableau 16 : Majoration belge de la quotité exemptée d'impôt

	Majoration de quotité exemptée d'impôt
Pour 1 enfant à charge	1 850 €
Pour 2 enfants à charge	4 760 €
Pour 3 enfants à charge	10 660 €
Pour 4 enfants à charge	17 250 €
Pour chaque enfant supplémentaire	+ 6 580 €

Source : Administration fiscale belge.

Les crédits d'impôt pour frais de garde d'enfants constituent également un dispositif fiscal assez répandu en Europe, qui vise à tenir compte de la famille tout en encourageant un taux d'emploi élevé.

L'Allemagne et la Belgique permettent une déduction assez élevée de ces dépenses, comparativement à la France (4 000 € et 5 730 € au lieu de 1 750 €/enfant) ou à l'Estonie, qui globalise l'ensemble des dépenses pouvant être déduites et ne fait pas de traitement fiscal particulier pour les dépenses liées à la garde d'enfants (jusqu'à 1 200 €).

Le Royaume-Uni propose de nombreuses allocations familiales qui peuvent être incompatibles avec les réductions fiscales prévues pour les enfants mais ne propose aucun dispositif fiscal dédié à la déduction des frais engagés pour la garde d'enfants.

**Tableau 17 : Dispositifs fiscaux permettant de déduire les frais de garde**

	France	Allemagne	Belgique	Espagne	Estonie	Royaume-Uni
Dispositif	Crédit d'impôt pour garde à l'extérieur du domicile des enfants de moins de 6 ans	Déduction des dépenses pour les frais de garde des enfants (à domicile ou non)	Réduction d'impôt, en lien avec les dépenses pour garde d'enfants de moins de 14 ans (21 ans si handicapé)	Déduction des dépenses pour la garde des enfants de moins de 3 ans	Déduction des frais de garde (ou d'éducation) pour tout enfant de moins de 18 ans	Pas de dispositif fiscal dédié.
Montant	50 % des sommes versées dans la limite de 1 750 €/enfant	2/3 des sommes versées, dans la limite de 4 000 €/enfant	45 % des dépenses engagées, dans la limite de 15,7 €/jour/enfant	15 % des dépenses engagées, dans la limite de 400 €/an	Plafond global aux déductions des frais (1 200 €, intérêts immobiliers et dons compris)	

Source : Entretiens de la mission ; EMTA (Estonia)<sup>46</sup> ; Service public fédéral des finances (Belgique)<sup>47</sup> , Agencia Tributaria (Espagne)<sup>48</sup>.

### En deuxième lieu, la politique familiale n'est pas nécessairement portée par le système fiscal.

Alors que la politique familiale est essentiellement portée en Italie par les prestations sociales, les aides familiales restent majoritairement versées à travers l'administration fiscale au Royaume-Uni. En Italie, est ainsi versée une allocation universelle (« *assegno unico e universale per i figli* ») conditionnée aux capacités contributives ainsi qu'une prise de crèche pour les parents d'enfants handicapés (« *bonus asilo nido* »).

Au Royaume-Uni, le *Child tax credit* est composé d'un « élément familial » payé à tous les foyers ne relevant pas de la tranche à 40 % de l'impôt sur le revenu, sans considération de leur revenu effectif (qui permet de réduire son impôt jusqu'à 545 £) ; le deuxième composant de ce crédit d'impôt ou impôt négatif est payé par enfant selon certains plafonds (3 235 £ par enfant par an ou 3 905 £ si l'enfant est handicapé). Ces différents crédits d'impôts sont en voie d'être remplacés par un « *Universal credit*<sup>49</sup> ». Il est incompatible avec le versement des allocations « *Tax-Free Childcare* » destinées à prendre en charge les frais de garde jusqu'à 2 000 livres par an.

Parce qu'il prend en compte les capacités contributives des foyers, le dispositif de *Child Tax Credit* est le plus efficace parmi les mécanismes de redistribution en vigueur au Royaume-Uni (voir *infra*), selon une étude de la Banque mondiale<sup>50</sup>. Cette étude évalue l'impact de chaque mesure fiscale sur le coefficient de Gini (cf. Encadré 9), le taux de pauvreté et le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté (indicateur AROP : « *At risk of poverty* »),

<sup>46</sup> <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/tax-incentives/training-expenses>

<sup>47</sup> [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/garde\\_enfants/declaration#q2](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/garde_enfants/declaration#q2)

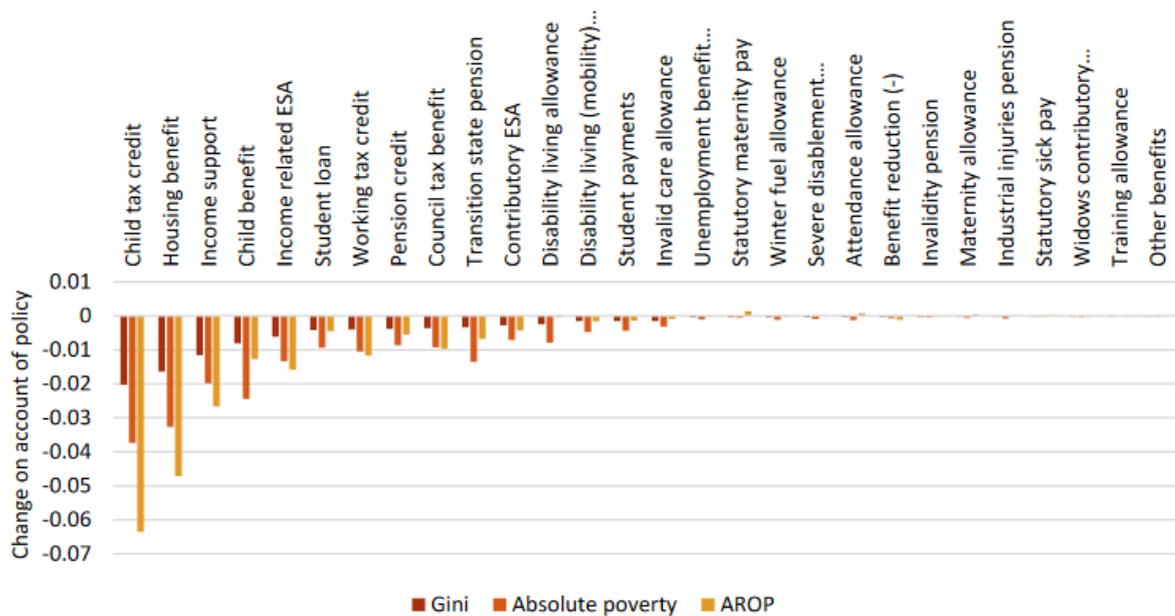
<sup>48</sup> [https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en\\_gb/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-ayuda-presentacion/irpf-2020/10-cumplimentacion-irpf-anexos-b/10\\_5-canarias/10\\_5\\_9-gastos-guarderia.html](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-ayuda-presentacion/irpf-2020/10-cumplimentacion-irpf-anexos-b/10_5-canarias/10_5_9-gastos-guarderia.html)

<sup>49</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-tax-credits/universal-credit-and-tax-credits>

<sup>50</sup> World Bank Group, « Fiscal redistribution in the European Union », background to growing united : upgrading Europe convergence machine, Gabriela Inchauste, Jonathan Karver.

**Le Graphique 8 (voir ci-dessous) montre l'impact de diverses politiques sociales sur trois indicateurs : le coefficient de Gini (en rouge), la pauvreté absolue (en jaune) et le taux de risque de pauvreté (AROP, en orange).** Les politiques sont classées de gauche à droite selon leur impact décroissant sur le coefficient de Gini. Le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités de revenu, montre une réduction significative pour la plupart des politiques. Les politiques ayant le plus fort impact négatif sur les inégalités comprennent le « *Child Tax Credit* » (-0,02), les prestations de logement, et le soutien aux revenus, parmi d'autres. La réduction de la pauvreté absolue est également notable pour plusieurs politiques, notamment les prestations de logement et le « *Child Tax Credit* » (-0,04). *Le Child Tax Credit* réduit enfin le taux de risque de pauvreté, c'est-à-dire la proportion de la population vivant avec moins de 60% du revenu médian (-0,06).

**Graphique 8 : Impact des mesures fiscalo-sociales du Royaume-Uni sur les inégalités**



*Source* : Work Bank calculations based on Euromod. Welfare distribution ranked by market income and pensions. Estimates calculated using 2012 EU SILD (2011 income year) updated to 2016, and policy simulations for 2016.

\*

## 2. Le système français d'imposition sur les revenus des personnes physiques s'inscrit dans une position intermédiaire par rapport à ceux des Etats « ciblés » par le présent rapport, tant en termes de progressivité que de familialisation

### 2.1. Les outils de comparaison n'offrent pas de vision globale des effets de l'imposition sur les revenus des personnes physiques

Au-delà des données sur les recettes des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et du capital des personnes physiques, qui font l'objet d'actualisations régulières avec les *Data on Taxation Trends*<sup>51</sup> de la Commission européenne, ou les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE, l'analyse comparative des différents systèmes fiscaux sur les revenus des personnes physiques, rendue complexe par la diversité des paramètres, est moins prolifique.

En ce qui concerne la charge fiscale sur les contribuables, la comparaison internationale est souvent présentée sous l'angle d'un examen comparé des taux légaux maximum de l'IRPP et de leur évolution dans le temps<sup>52</sup>. L'analyse sur les prélèvements obligatoires sur le travail, dont l'objectif est le plus souvent la mesure et la comparaison du coin fiscal sur le travail dans les pays, contient des éléments de comparaison des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail des personnes physiques, mesurés par cas-types de ménages. Les résultats obtenus ne sont toutefois pas directement exploités pour comparer les systèmes fiscaux entre eux. L'OCDE publie ainsi annuellement un rapport sur *Les impôts sur les salaires*<sup>53</sup> qui examine l'évolution du coin fiscal sur l'emploi dans les différents États, et présente des données comparatives sur l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales des salariés, dont sont tirées certaines données de la comparaison des cas-types (cf. partie 2.2).

En revanche, il n'existe pas d'exercice régulier de comparaison internationale des prélèvements obligatoires sur les revenus du capital des personnes physiques, et en particulier pas d'indicateur-type dédié ou de cas-types révélateurs de composition des revenus du capital des ménages, qui varient selon les travaux dédiés. L'OCDE a par exemple élaboré un indicateur pour la comparaison des systèmes de taxation des revenus de l'épargne dans 40 pays<sup>54</sup> : le taux marginal d'imposition effectif (TMIE) qui s'applique à un euro supplémentaire placé sur un produit d'épargne donné. Dans le rapport *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*<sup>55</sup>, l'OCDE recourt au « *taux d'imposition effectif stylisé* » qui correspond au pourcentage du revenu d'un individu prélevé sur une assiette de revenus selon sa composition (revenus salariés, dividendes, plus-values à long terme).

Le croisement de ces études pour mesurer un niveau de pression fiscale absolue sur les revenus des ménages, englobant à la fois ceux du travail et ceux du capital, n'est pas possible compte tenu du recours à des indicateurs distincts, et de l'examen d'amplitudes différentes de niveaux de revenus, la pression fiscale sur le capital étant mesurée pour des ménages ayant des revenus moyens à très hauts (de 1, 3, 5 et 20 fois le salaire moyen annuel), tandis que celle sur les revenus du travail n'est mesurée que jusqu'à 2,5 fois le niveau du revenu moyen. La logique de cas-types tenant compte de la composition familiale, qui prévaut pour l'imposition sur les revenus du travail, perd également de son sens en ce qui concerne les revenus du capital.

<sup>51</sup> [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en)

<sup>52</sup> Par exemple : OCDE, Base de données sur les impôts, Indicateurs clés des taux d'imposition, 2022

<sup>53</sup> *Les impôts sur les salaires 2023 : Indexation de la fiscalité du travail et des prestations dans les pays de l'OCDE* ; OCDE, 2023

<sup>54</sup> OCDE, *Taxation of Household Savings*, 2018.

<sup>55</sup> Hourani D., Millar-Powell B., Perret S. et Ramm A. « *The taxation of labour vs. capital income: A focus of higher earners*, août 2023

De manière générale, les publications récentes témoignent d'une attention forte portée à la taxation effective des très hauts revenus<sup>56</sup> et aux risques d'évitement fiscal pour ces plus hauts revenus<sup>57</sup>. En revanche, à l'autre extrémité du spectre, la pression fiscale sur les plus bas niveaux de revenus n'a pas fait l'objet de comparaisons récentes. Cela peut s'expliquer par la difficulté, compte tenu de la multiplicité des crédits d'impôt à ces niveaux de revenus, à appréhender, à travers une approche en moyenne, la spécificité des taux d'imposition effectifs marginaux très élevés qui peuvent en découler, ainsi que par la difficulté à prendre en compte efficacement l'effet des prestations sociales reçues dans cette analyse.

Enfin, l'imposition des revenus des personnes physiques est le plus souvent étudiée sous l'angle de l'équité horizontale dans les travaux menés en matière de comparaison internationale, qui se basent à cet effet sur le recours à certains cas-types de ménages aux revenus égaux mais dont la composition diffère<sup>58</sup>, notamment au regard de l'existence et du nombre d'enfants à charge. L'équité verticale est examinée au sein de chaque État, mais rarement comparée d'un État à un autre : soit à un niveau moyen de taxation pour un revenu donné, soit à travers une vision agrégée découlant du calcul d'un indice comme le coefficient de Kakwani ou de l'indice de Gini avant et après l'application des systèmes fiscaux (un indice utilisé dans les synthèses du Semestre européen, par exemple).

#### Encadré 9 : L'indice de Gini et le coefficient de Kakwani

L'indice de Gini est un outil statistique mesurant le degré d'inégalité dans la distribution des revenus d'une population. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (indiquant une inégalité maximale où une seule personne serait en possession de l'ensemble du revenu).

Le coefficient de Kakwani est une mesure utilisée pour évaluer l'équité d'un système fiscal. Il est défini comme la différence entre l'indice de concentration des impôts et l'indice de Gini avant impôt. L'indice de concentration mesure la répartition des impôts parmi la population, classée du plus pauvre au plus riche. Un coefficient de Kakwani positif implique un système progressif, où les riches contribuent ou bénéficient proportionnellement plus que les pauvres. À l'inverse, un coefficient négatif indique un système régressif favorisant les personnes les plus aidées.

Si ces deux types de mesures ont été utilisés dans le cadre des comparaisons internationales de l'OCDE, la mobilisation du coefficient de Kakwani n'apparaît que dans des travaux isolés, et aucune comparaison d'ensemble de ces coefficients n'est disponible pour les pays membres de l'Organisation.

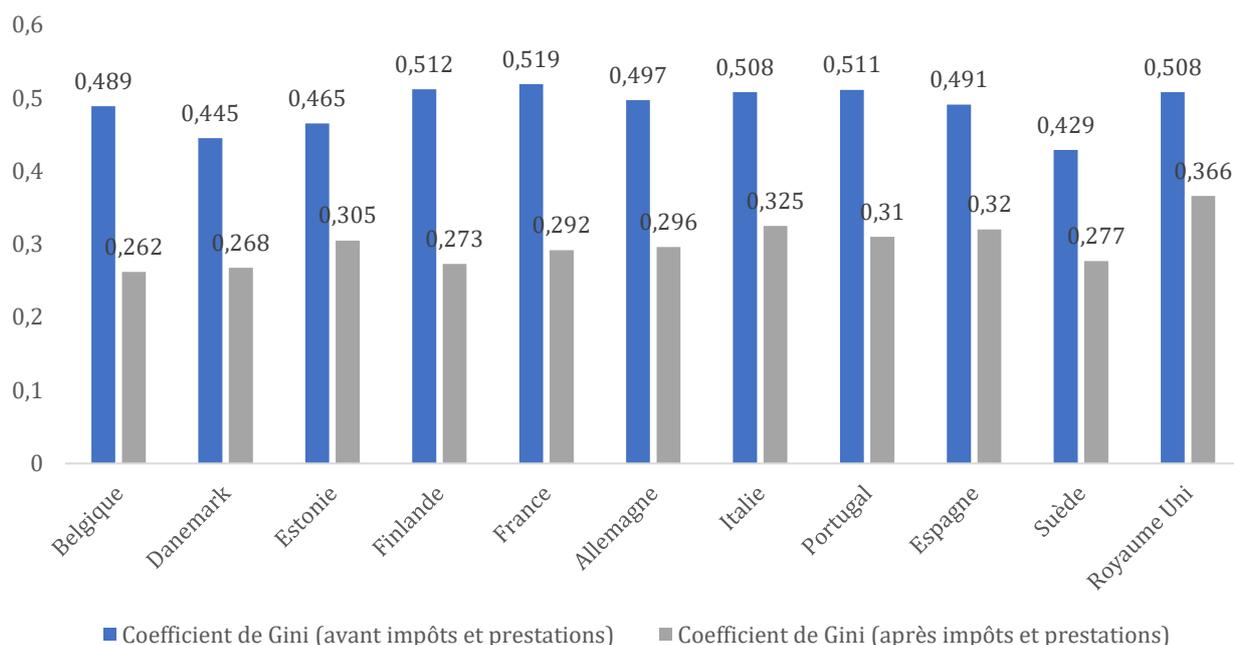
*Source : OCDE Economic Studies, « Progressivity of Income Tax Systems », John Norregaard, 1990.*

Selon les données de l'OCDE (2019), dans l'ensemble des pays européens, le coefficient de Gini est réduit après imposition et prestations sociales (cf. Graphique 9). À l'instar de la Belgique et de la Finlande (-0,239), la France fait partie des pays pour lesquels l'effet redistributif est le plus fort (-0,227). À l'inverse, le Royaume-Uni concentre de nombreuses inégalités de revenu (indice de Gini à 0,508 avant système fiscal et social) qui ne sont réduites que faiblement après impôts et prestations sociales (-0,142).

<sup>56</sup> Hourani D., Millar-Powell B., Perret S. et Ramm A. *The taxation of labour vs. capital income: A focus of higher earners*, août 2023.

<sup>57</sup> EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report*, 2024

<sup>58</sup> Mathias Dolls, Florian Dorn, David Gstrein et Max Lay, *Income and Tax Burden of the Middle Class in Europe*, 2023

**Graphique 9 : Comparaison du coefficient de Gini avant et après impôts et transferts (2019)**

*Source* : CPO à partir des données OECD Income Distribution Database (2023)<sup>59</sup>.

## **2.2. En matière d'imposition des revenus du travail, le système français apparaît dans la moyenne des pays examinés, du point de vue de sa progressivité comme des effets des mécanismes visant à assurer l'équité horizontale des ménages**

En se basant sur les données disponibles issues du rapport de l'OCDE *Taxing wages*, 2023, et afin de proposer une comparaison des différents niveaux de pression fiscale dans les États « focus » de cette étude, la mission a réalisé une étude visant à comparer les taux moyens d'imposition sur les revenus du travail résultant de l'application du barème de l'IR et des cotisations sociales obligatoires, en fonction des niveaux de revenus mais également de la composition des ménages.

### **2.2.1. Objectifs de comparaison et choix effectués par la mission**

#### **2.2.1.1. Cas-types :**

Pour effectuer cette comparaison, les rapporteurs ont sélectionné 5 cas-types de ménages, dont les différences de taux moyens d'imposition sont examinées, selon la disponibilité des données, à au moins un sinon plusieurs niveaux de revenus :

- ◆ un individu seul sans enfant (cas-type 1) ;
- ◆ un individu seul avec deux enfants (cas-type 2) ;
- ◆ un couple de deux apporteurs de revenus sans enfant (cas-type 3) ;
- ◆ un couple d'un seul apporteur de revenus avec deux enfants (cas-type 4) ;
- ◆ un couple de deux apporteurs de revenus avec deux enfants (cas-type 5).

<sup>59</sup> <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>

### 2.2.1.2. Périmètre et niveaux des revenus pris en compte :

**Composition des revenus pris en compte** : ceux-ci sont constitués des revenus du travail, à partir des salaires bruts moyens dans les Etats membres, des prestations sociales à caractère familial universelles destinées aux familles avec enfants entre 6 et 11 ans, et des crédits d'impôts négatifs universels.

**Niveaux de revenus examinés** : Trois niveaux de revenus sont principalement examinés, issus des données disponibles de l'OCDE dans le rapport annuel *Taxing wages* :

- Le niveau de revenus total du ménage correspondant à un montant de 50 % du salaire moyen du pays, inférieur au niveau de 67% du salaire moyen que l'OCDE retient dans ses études pour caractériser les revenus « faibles »<sup>60</sup>, permet d'illustrer le niveau de pression fiscale sur les plus bas revenus pour lesquels des données sont disponibles mais qui présentent des niveaux de revenus imposables ;
- Le niveau de revenus total du ménage correspondant à un montant de 100% du salaire moyen du pays ;
- Le niveau de revenus total du ménage correspondant à un montant de 250 % du salaire moyen, soit le niveau le plus élevé de revenus pour lequel les données étaient disponibles (cf. partie 3.3.4) ;

Les niveaux de revenus analysés sont exprimés en fonction des salaires moyens des différents pays dont les montants en monnaie nationale sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 18 : Salaires bruts moyens, en monnaie nationale (2022)**

	France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	Espagne	Royaume-Uni
<b>100% du salaire brut moyen</b>	41 540 (€)	55 041 (€)	55 332 (€)	468 195 (DKK)	19 996 (€)	28 360 (€)	44 300 (£)
<b>167 % du salaire brut moyen</b>	69 372 (€)	91 918 (€)	92 404 (€)	781 886 (DKK)	33 393 (€)	47 361 (€)	73 981 (£)

Source : OCDE, *Taxing wages*, 2023 (tableau A.A.6)

Les salaires bruts moyens diffèrent entre les États, **le salaire moyen en France représentant 75% du salaire moyen en Belgique.**

**Pour la France, 50 % du salaire moyen correspond au deuxième décile de revenus et 250% du salaire moyen au neuvième décile ; un niveau de 20 salaires moyens de revenus correspond au 99ème centile de revenus, d'après les données de l'INSEE 2022 pour les salariés du privé<sup>61</sup>.** En revanche l'OCDE ne fournissant pas la répartition brute des revenus dans les différents États, la correspondance entre les multiples de salaires moyens et la distribution des revenus est plus difficile à approcher.

Certaines comparaisons sont effectuées à un niveau de revenus de 167% du revenu moyen, seul niveau de revenu disponible pour des ménages de composition différentes, permettant d'isoler ainsi les effets des dispositifs de familialisation et de conjugalisation (voir ci-après). En effet, le niveau de 167% du revenu moyen d'un ménage se décompose, dans les modèles de l'OCDE, en un revenu de 100% du salaire moyen apporté par le premier apporteur de revenus, et un revenu d'un montant de 67% du salaire moyen apporté par le second apporteur de revenus, souvent féminin, qui reflète le *gender gap* au sein du couple en matière de rémunération.

<sup>60</sup> Ces niveaux de revenus « faibles » et « moyens » sont par exemple utilisés dans le rapport *Taxation of Household Savings* de l'OCDE.

<sup>61</sup> Fanny Godet et Joan Sanchez Gonzalez, « *Les salaires dans le secteur privé en 2022* », Paris, INSEE, 2023.

Les données du rapport de l'OCDE *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners ?*, qui indiquent des taux moyens d'imposition des revenus jusqu'à 20 salaires moyens, ne sont mobilisables que ponctuellement dans le cadre d'un cas-type unique : l'individu seul sans enfant.

Il existe cependant une limite méthodologique : les données utilisées dans le cadre de ce rapport sont celles qui résultent des systèmes fiscaux applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2021, tandis que celles issues du rapport *Taxing wages* le sont pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Toutefois les pays « cibles » du rapport n'ont pas connu de réforme fiscale majeure de l'IR entre ces deux dates : les ordres de grandeur des niveaux de taux de prélèvements obligatoires effectifs restent donc cohérents.

### 2.2.1.3. Prélèvements obligatoires pris en compte

Les taux moyens de prélèvements obligatoires sur les revenus du travail des personnes physiques examinés dans cette section 2/ sont constitués des prélèvements obligatoires à la charge des personnes physiques sur leurs salaires bruts, c'est-à-dire à la fois de l'imposition sur les revenus du travail et des cotisations sociales salariales. Plus ponctuellement, à partir des données de l'OCDE dans son rapport *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners ?*, les cotisations sociales patronales, qui sont à la charge des employeurs et pèsent sur cette même assiette, sont prises en compte dans le graphique 10 bis pour refléter la charge fiscale totale portant sur les revenus du travail, y compris celle à la charge des entreprises.

Les allègements fiscaux visant à prendre en compte l'organisation familiale des ménages, en termes de vie conjugale et d'enfants à charge, sont inclus, de même que les crédits d'impôt négatifs convertissables en prestations sociales dès lors que leur montant excède le montant de l'imposition effective du contribuable. Certains taux d'imposition pour les revenus les plus bas sont dès lors négatifs dans le tableau. Les hypothèses retenues par l'OCDE pour rendre ces données comparables sont détaillés à l'annexe n°3.

Le taux moyen de prélèvements obligatoires modélise donc l'ensemble des prélèvements obligatoires dus en fonction des revenus de ces individus hypothétiques, y compris les taux d'imposition légaux et les seuils, les déductions, les exonérations et les crédits.

### 2.2.2. Principaux résultats

Le tableau n°22 retrace les taux moyens de prélèvements obligatoires sur les revenus globaux des personnes physiques en fonction de leurs revenus du travail, exprimés en salaires moyens du pays. A ce titre, le niveau de pression fiscale en France pour un individu seul à 100% du salaire moyen est intermédiaire par rapport aux pays comparés pour les salariés avec un taux de 27,7 % contre au plus bas 18,4 % en Estonie et au plus haut 40,1 % pour la Belgique. En revanche compte tenu des mécanismes familiaux, ce niveau de taxation est abaissé à 10,1 % pour un parent seul avec ce même niveau de revenus dont le foyer est composé de deux enfants. Ces niveaux sont également plus bas parmi les autres pays de l'échantillon : le taux est de 7% en Estonie, et au plus haut de 28,4 % en Belgique.

**Tableau 19 : Taux moyen de prélèvements obligatoires effectif sur les revenus des personnes physiques en fonction des niveaux de revenus pour les pays focus de la mission (2022)**

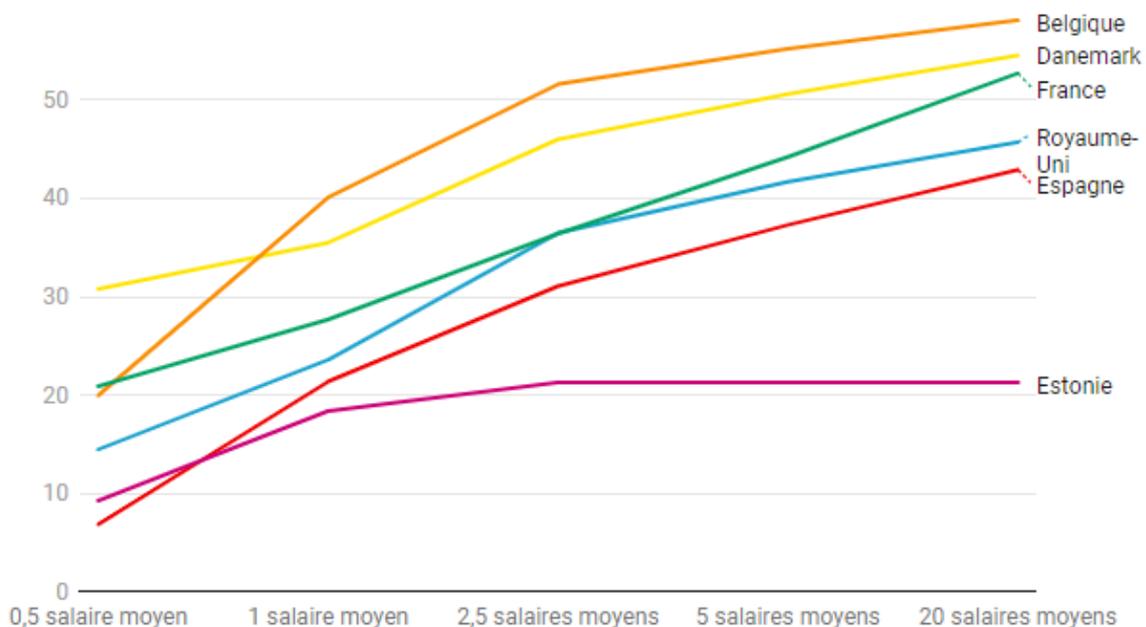
	Revenus totaux (en % du salaire moyen)	France	All.	Belgique	Danemark	Estonie	Espagne	RU
<b>Un individu seul sans enfant (cas- type 1)</b>	<b>50% du salaire moyen</b>	20,9	28,7	20	30,8	9,3	6,9	14,5
	<b>67% du salaire moyen</b>	23,5	32,5	32,2	32,9	12,3	16,9	19,2
	<b>100% du salaire moyen</b>	27,7	37,4	40,1	35,5	18,4	21,4	23,6
	<b>167% du salaire moyen</b>	33,5	42,5	48,1	41,2	21,3	27,2	30,5
	<b>250% du salaire moyen</b>	36,4	43,2	51,6	46	21,3	31,1	36,5
<b>Un parent seul avec deux enfants (cas-type 2)</b>	<b>50% du salaire moyen</b>	-0,8	4,6	-8,9	-5,1	-13,4	-6,9	-11,2
	<b>100% du salaire moyen</b>	10,1	24,6	28,4	17,2	7	11,8	19,4
	<b>250% du salaire moyen</b>	28,2	36,3	47	39,2	16,7	26,8	36,5
<b>Un couple de deux apporteurs de revenus sans enfant (cas-type 3)</b>	<b>100% du salaire moyen pour l'un, 67% du salaire moyen pour l'autre</b>	25,6	35,8	37,1	34,5	16	19,6	21,8
<b>Un couple avec deux enfants et un seul apporteur de revenus (cas-type 4)</b>	<b>200% du salaire moyen</b>	23,2	27,6	39,5	39,1	15,7	25,1	32,5

Un couple avec deux enfants et deux apporteurs de revenus (cas-type 5)	100% du salaire moyen pour chaque parent	25,6	32,4	38,9	35,5	17,5	19,8	23,6
	100% du salaire moyen pour l'un, 67% du salaire moyen pour l'autre	23,3	29,7	35,6	34,5	14,8	17,6	21,8

Source : CPO d'après OCDE, *Taxing Wages 2023* : les données des cas-types 1 à 3 sont issues des données de la partie I.4, Graphical exposition of effective tax rates in 2022 – Average tax wedge decomposition by level of gross earnings expressed as a % of the average wage ; celles du cas-type 4 sont issues du Tableau 3.2, *Income tax plus employee contributions, 2022*.

**1<sup>er</sup> objectif d'analyse :** La comparaison des niveaux de pression fiscale sur les revenus des personnes physiques selon les niveaux de salaires est effectuée pour le cas-type 1 : un individu seul sans enfant. Outre les données rappelées dans le tableau ci-dessus, ce graphique présente également les données du rapport de l'OCDE *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners ?*, pour les taux moyens d'imposition des revenus à 5 et 20 salaires moyens (cf. commentaire au 2.2.1.2).

**Graphique 10 : Évolution du taux moyen de prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques acquitté par les personnes physiques, selon le niveau de salaire, dans les pays cibles (2022)**



Source : CPO, d'après données OCDE

**Note de lecture :** Le graphique présente la répartition des salaires moyens en fonction de multiples du salaire moyen (0,5 salaire moyen, 1 salaire moyen, 2,5 salaires moyens, 5 salaires moyens, 20 salaires moyens) dans plusieurs pays européens : Belgique, Danemark, France, Royaume-Uni, Espagne et Estonie. La Belgique, le Danemark et la France montrent des courbes relativement similaires avec des augmentations progressives des disparités de revenus. Le Royaume-Uni et l'Espagne présentent des courbes plus inclinées, signalant une plus grande disparité des revenus. L'Estonie, en revanche, affiche une courbe beaucoup plus plate, indiquant une distribution des revenus plus équitable.

**Le graphique 10 montre que sur le degré de progressivité du niveau moyen de pression fiscale sur les revenus du travail, et jusqu'à un niveau de 250% du salaire moyen (correspondant à un revenu de 104 000 euros environ, taxé au taux marginal de 42 %), la France présente une courbe d'allure intermédiaire par rapport aux pays examinés par la mission. Toutefois au-delà de ce niveau, la pente de la courbe de taux moyen d'imposition sur les revenus du travail est plus forte en France que dans les autres pays examinés.**

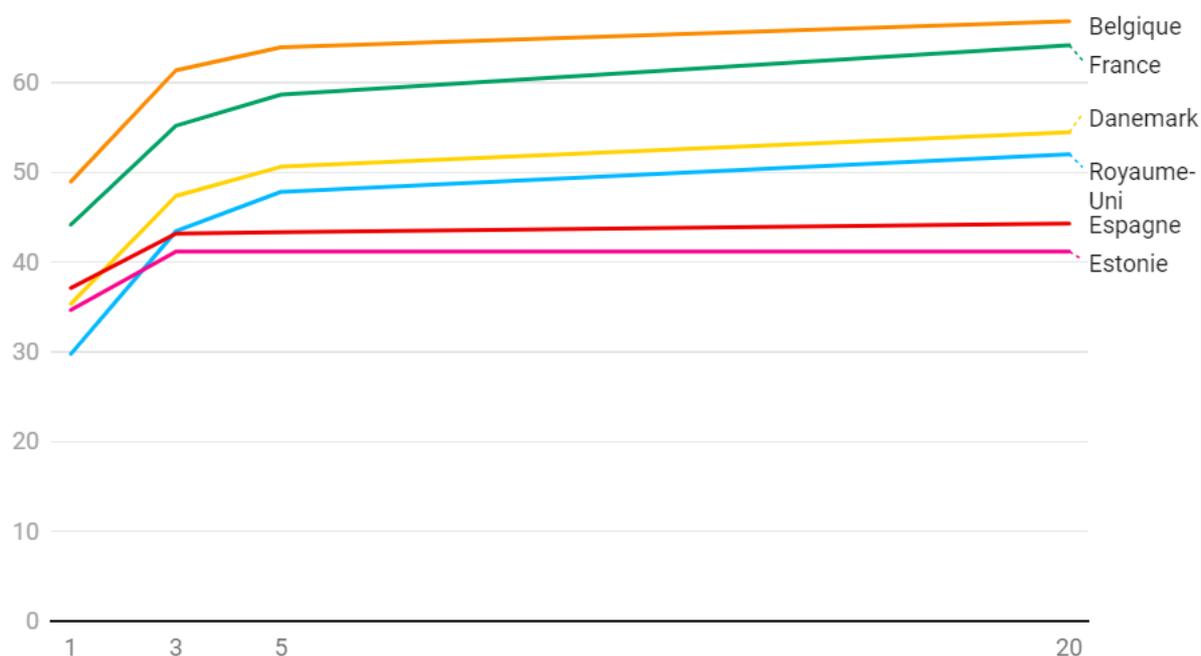
La Belgique présente la pente de taux moyens la plus forte avant 100 % du salaires moyen, ce qui s'explique par son barème particulièrement resserré puisque le taux marginal maximal est atteint pour 42 370 euros de revenus (cf. annexe 2), soit 77 % du salaire moyen du pays. A l'inverse, la courbe d'imposition moyenne au Danemark présente une pente plus modérée et constante, dans la mesure où le taux marginal d'imposition de sa deuxième tranche à 43,8 % s'applique dès 52 000DKK, soit 11 % du salaire moyen du pays et jusqu'à 618 000DKK, soit 132 % du salaire moyen au Danemark.

En Allemagne, la pente de la courbe du taux moyen est d'abord forte compte tenu des sous-barèmes progressifs entre 11 604 et 66 760 euros de revenus ; puis plus plate du fait du taux de 42 % de taxation dès 66 760 euros de revenus, ce qui correspond à 119% du salaire moyen dans le pays.

La courbe d'imposition moyenne à l'IR en Estonie n'est pas plate, contrairement à ce que suggère son modèle de *flat tax* à 20 %, compte tenu des allègements en bas de barème visant à limiter la pression fiscale sur les bas revenus (cf. partie 3.1).

**Le portefeuille de revenus examiné n'étant constitué ici que des revenus du travail et des aides sociales (et non du capital), ce graphique n'illustre pas l'écrasement du caractère progressif de l'imposition sur les revenus des personnes physiques lié aux effets de composition des revenus par les contribuables les plus aisés. Cet effet est davantage illustré dans les développements de la partie 2.3.**

Par ailleurs, ce graphique ne reflète que les taux de prélèvements obligatoires acquittés par les personnes physiques sur leur salaire brut, hors cotisations patronales. Le graphique 10 bis ci-dessous complète cette vision en tenant compte de l'ensemble des prélèvements obligatoires sur les revenus des personnes physiques (imposition sur les revenus, cotisations sociales salariales, cotisations sociales patronales), mais ces données ne sont toutefois disponibles que pour quatre niveaux de revenus.

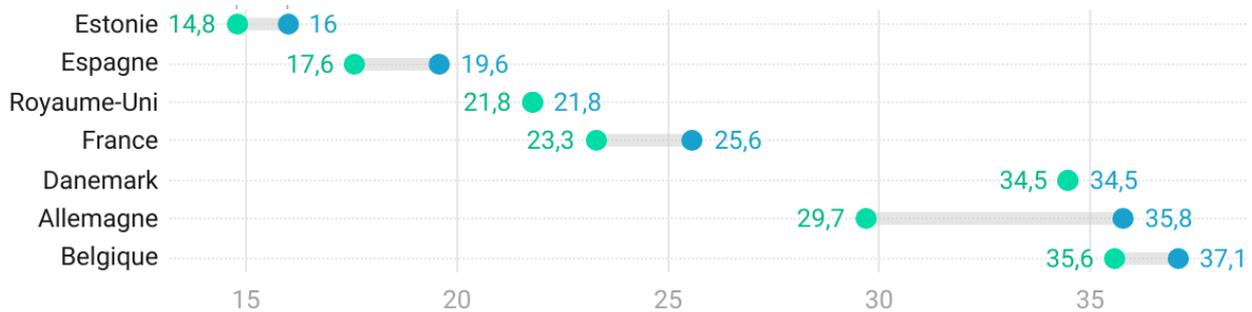
**Graphique 10 bis : Évolution du taux moyen de prélèvements obligatoires total sur les revenus des personnes physiques selon le niveau de salaire, dans les pays cibles (2022)**

*Source : CPO, d'après données OCDE*

Le graphique 10 bis révèle qu'en prenant en compte ce nouveau périmètre de prélèvements obligatoires (ensemble des PO pesant sur les revenus en salaires, et non plus seulement ceux acquittés par les personnes physiques), **la France présente en revanche un niveau élevé de prélèvements obligatoires sur les revenus du travail, et ce dès un niveau de revenus de 1 salaire moyen**. La granularité des données disponibles, parmi les données de l'OCDE, ne permet toutefois pas d'examiner les niveaux de charge fiscale sur les revenus inférieurs à un salaire moyen.

**2<sup>ème</sup> objectif d'analyse : Les effets des dispositifs tenant compte de la famille** sur le niveau de pression fiscale sur les revenus du travail des ménages sont isolés en comparant, dans chaque pays et à revenu total équivalent, les cas-types 3 et 5 (l'effet conjugalisation étant équivalent pour ces deux types de ménages, le différentiel de taux moyen d'imposition résulte des dispositifs familiaux). **Au regard des données disponibles, cette comparaison n'a pu être effectuée qu'à un niveau de revenus de 167 % du revenu moyen.**

**Graphique 11 : Taux moyen de prélèvements obligatoires sur les revenus du travail pour un couple sans enfant (cas-type 3) et un couple avec deux enfants (cas-type 5), pour un niveau de revenus total de 167% du salaire moyen et une même structure d'apport de revenus**



Source : CPO, d'après données OCDE

Légende : le cas-type 5 est représenté en vert ; le cas-type 3 est représenté en bleu

Le graphique 11 révèle la réduction de pression fiscale permise par les dispositifs fiscaux en faveur de la famille. Au niveau de revenus de 167 % du salaire moyen, elle est plus faible que ceux liés à la conjugalisation et s'échelonne entre une diminution de la pression fiscale de 6,1 points en Allemagne, soit un niveau légèrement inférieur à celui des dispositifs conjugaux (effet de -6,7 points sur le taux moyen au même niveau de revenus) et 1,5 point en Belgique. Pour la prise en compte des charges familiales, l'essentiel de l'équité horizontale apparaît donc davantage assuré par le biais des prestations sociales (cf. partie 2.3.3). La France présente également, sous cet angle d'analyse, un dispositif dont les effets se situent dans la moyenne des dispositifs équivalents des pays examinés, avec un niveau de réduction de la pression fiscale moyenne de 2,3 points. Les données du Royaume-Uni et du Danemark ne sont pas représentatives des effets fiscaux en faveur de la familialisation dans ces deux pays dans la mesure où les données de l'OCDE ne prennent en compte que les effets des dispositifs universels. Au Royaume-Uni le *child care* n'est versé qu'aux foyers imposés au taux marginal de 40%, et au Danemark, les allocations pour les enfants sont versées sous condition de résidence et d'emploi.

La comparaison des cas-types 1 et 2 permet d'examiner, à titre complémentaire, le degré de prise en compte par les dispositifs de familialisation des situations dans lesquels le parent est isolé.

**Graphique 12 : Taux moyen de prélèvements obligatoires sur les revenus du travail pour un individu seul sans enfant (cas-type 1) et un individu seul avec deux enfants (cas-type 2), pour un niveau de revenus total de 167% du salaire moyen**



Source : CPO, d'après données OCDE

Légende : le cas-type 1 est représenté en vert ; le cas-type 2 est représenté en bleu

A l'inverse du cas précédent, l'allègement fiscal permis par les systèmes d'impôt sur les revenus des personnes physiques pour les parents seuls apparaît le plus élevé, et est même particulièrement favorable aux parents isolés en France et au Danemark, où le niveau de pression fiscale est réduit à hauteur de 17,6 et 18,3 points respectivement. Au Danemark, contrairement aux aides à l'enfant pour les couples, l'aide à l'enfant pour les parents seuls est versée universellement et donc prise en compte ici.

### **2.2.3. L'équité horizontale doit être appréhendée au regard des systèmes redistributifs dans leur ensemble**

Ces résultats concernant les taux moyen d'imposition sont à mettre en regard des différents systèmes de prestations sociales qui contribuent aussi à la redistribution et à la réduction des inégalités.

Les effets des politiques fiscales et des transferts de ce point de vue ont fait l'objet de plusieurs évaluations, dont les conclusions divergent quant à la plus grande efficacité de l'un ou l'autre de ces mécanismes.

En moyenne, dans les pays de l'OCDE, la politique fiscale serait à l'origine d'environ 25 % de toute la redistribution effectuée<sup>62</sup>. L'imposition progressive est le principal moyen de redistribution au sommet de la distribution des revenus selon une étude de 2020 qui examine la progressivité des systèmes fiscaux à partir de l'index de Kakwani<sup>63</sup>.

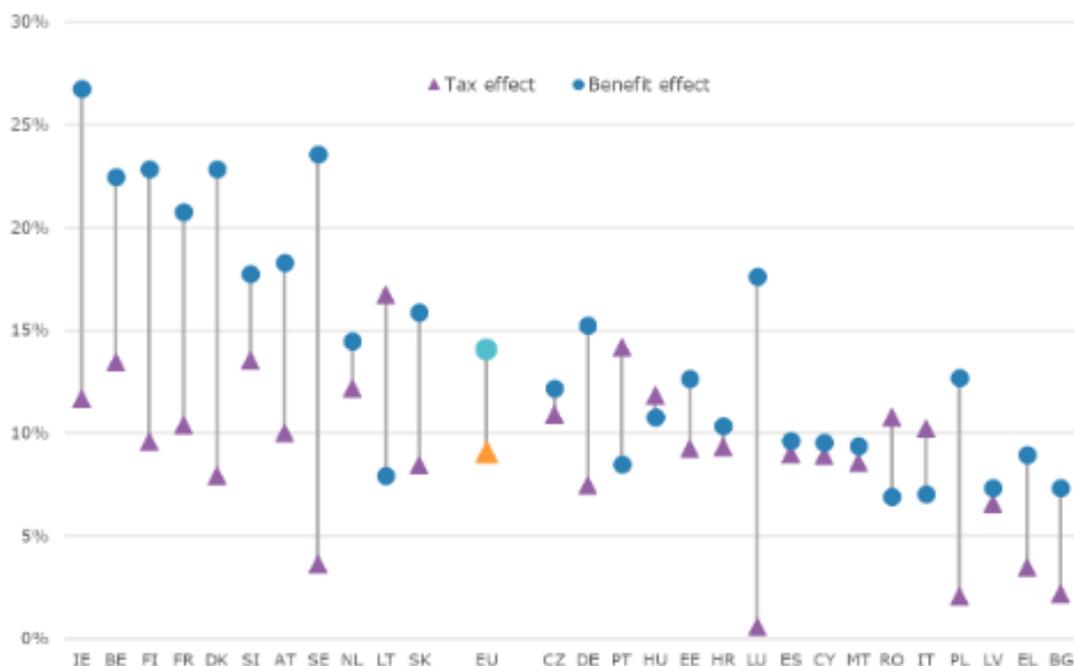
Plus largement, les études européennes<sup>64</sup> concluent plutôt au rôle majeur du système de protection sociale, avec une réduction des inégalités de 16 % en moyenne en 2021, conclusion cohérente avec les travaux réalisés par l'Insee pour la France sur les comptes nationaux distribués et utilisés par le CPO dans son rapport de février 2022<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Causa, O. et M. Hermansen (2017), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 1453, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>.

<sup>63</sup> Claudia Gerber, Alexander Klemm, Li Liu, Victor Mylonas, Income Tax Progressivity, trends and implications, <https://doi.org/10.1111/obes.12331>

<sup>64</sup> [https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/283669ce-33aa-49dc-ba2e-fd8d669a4482\\_en?filename=ART%20-%20Report%202023\\_Digital%20Version\\_1.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/283669ce-33aa-49dc-ba2e-fd8d669a4482_en?filename=ART%20-%20Report%202023_Digital%20Version_1.pdf)

<sup>65</sup> Conseil des Prélèvements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

**Graphique 13 : Effets des taxes et prestations sociales sur la réduction des inégalités**

Source : Eurostat, EU-SILC.

*Note de lecture* : Le graphique présente l'impact des taxes et des prestations sur la réduction des inégalités de revenu dans plusieurs pays européens. Deux effets principaux sont illustrés : l'effet des taxes (indiqué par des triangles violets) ; l'effet des prestations (indiqué par des cercles bleus). L'axe vertical montre l'impact en pourcentage sur la réduction des inégalités. Concernant l'Irlande par exemple, l'impact des taxes est de 10 % contre 25 % pour les prestations sociales. Les prestations ont un impact significativement plus élevé sur la réduction des inégalités que les taxes.

Le graphique 13 met en évidence des différences marquées entre les pays européens en termes d'efficacité des politiques fiscales et des prestations sociales dans la réduction des inégalités de revenu. Certains pays comme l'Irlande, la Belgique et la Finlande montrent un impact significatif des prestations sociales, tandis que d'autres comme la Roumanie et l'Italie ont des effets beaucoup plus modestes.

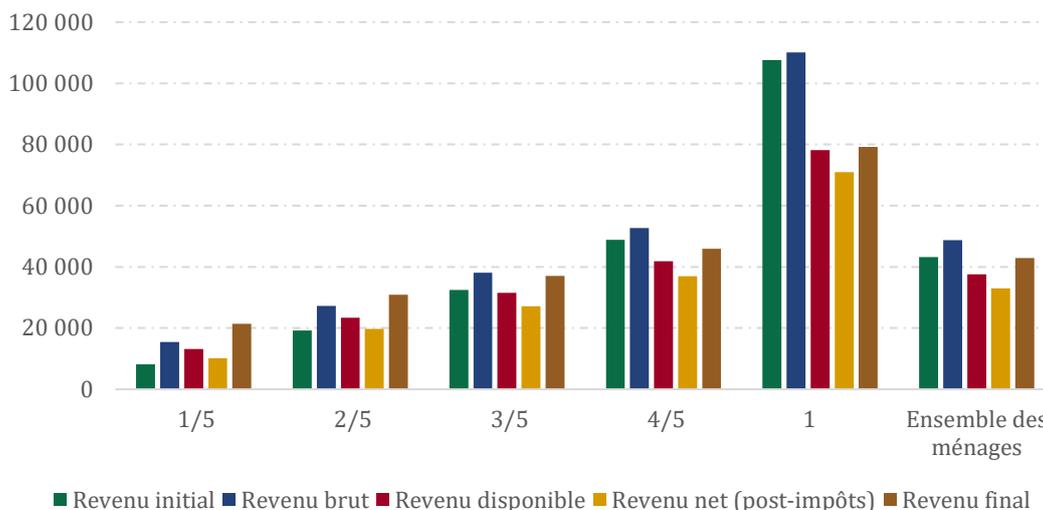
Selon les calculs de France Stratégie à partir des données SILD, en Europe, les prestations sociales réduisent l'indice de Gini de 16 % (médiane)<sup>66</sup>. En Espagne, comme en Italie, les inégalités sont principalement réduites par les prélèvements obligatoires, bien que moins redistributifs que la médiane européenne. A l'inverse, la réduction des inégalités au Royaume-Uni s'opère principalement à travers son système de prestations sociales, à l'instar du Danemark.

Ces résultats corroborent les études monographiques concernant l'Espagne<sup>67</sup> ou le Royaume-Uni. Les taxes et les prestations sociales contribuent à la réduction des inégalités au Royaume-Uni (cf. graphique 14).

<sup>66</sup> Données EU SILC.

France Stratégie, Note d'analyse n° 97, décembre 2020, « Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe », <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-na-97-inegalites-primaires-redistribution-decembre.pdf>

<sup>67</sup> Social Observatory of La Caixa, The redistributive effectifs of the system of taxes and transfers in Europe, avril 2020

**Graphique 14 : Les taxes et les prestations sociales contribuent à la réduction des inégalités au Royaume-Uni (2021)**

*Source* : Office for National Statistics – Household Finances Survey (Royaume-Uni), où les revenus sont rationalisés selon les normes OCDE (« equivalisation scale »).

*Légende* : Présentation des niveaux de revenus par groupe de quintile du plus pauvre au plus riche 1/5<sup>e</sup> de la population du Royaume-Uni.

*Note de lecture* : Pour le quintile des individus les plus pauvres du Royaume-Uni, le revenu final, après distribution des prestations sociales, atteint 21 422 livres. Pour le quintile des individus les plus riches du Royaume-Uni (groupe 1), le revenu brut moyen est d'environ £ 110 132, et décroît à £ 70 998 net d'impôts.

Dans une étude de 2019 sur la période 2016-2017<sup>68</sup>, l'Institute for Fiscal Studies (IFS) relevait que les prestations sociales réduisent bien davantage les inégalités que le système fiscal<sup>69</sup> : 80 % de la réduction des écarts d'inégalité relèvent du système de prestations sociales, en raison de la concentration des prestations vers les plus bas revenus (1/5<sup>e</sup> de la population la plus pauvre recevait jusqu'à 54 % de son revenu net après impôts et prestations sous forme d'aide).

Selon l'ONS, pour les données 2021, les prestations sociales ont réduit le coefficient de Gini de 9,5 points de pourcentage au Royaume-Uni, tandis que le système fiscal d'imposition directe sur les revenus le réduit de 4,7 points de pourcentage<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Institute for Fiscal Studies, The effect of taxes and benefits on UK inequality, IFS Briefing Note BN249, Pascale Bourquin et Tom Waters

<sup>69</sup> Avant redistribution, selon les données 2016-2017, 1/5<sup>e</sup> de la population la plus riche avait un revenu 12 fois supérieur au 1/5 le plus pauvre. Après redistribution, cet écart de 1 à 12, se réduit de 1 à 5.

<sup>70</sup> ONS, « Effects of taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2021 », Paula Croal, 29 juillet 2022

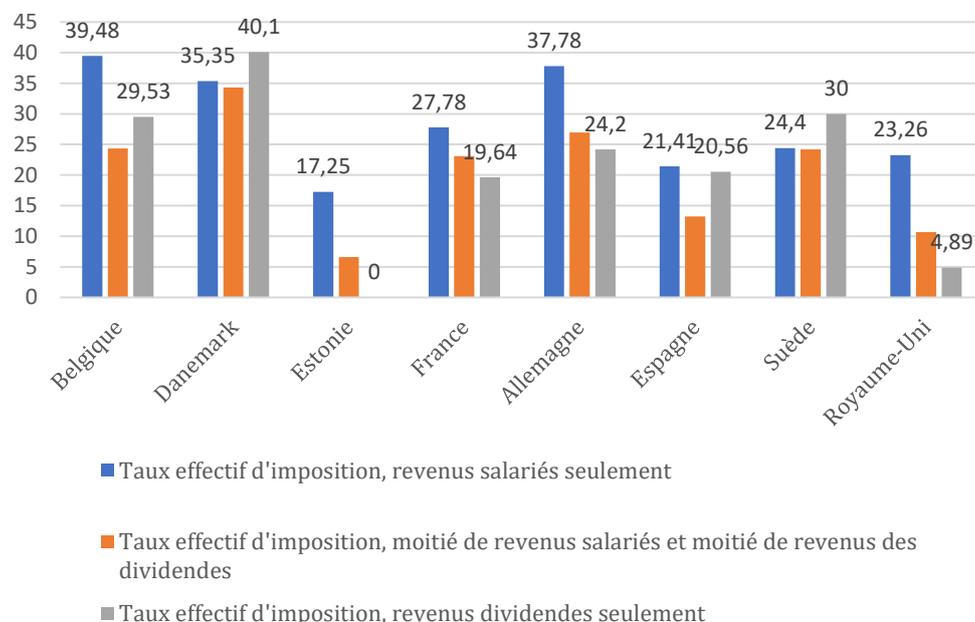
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/theeffectoftaxesandbenefitsonhouseholdincome/financialyearending2021>

### 2.3. En matière d'imposition des revenus du capital, les taux effectifs français apparaissent dans la moyenne des pays cibles

Afin de proposer une comparaison des différents niveaux de pression fiscale dans les États « focus » de cette étude, la mission s'est basée sur les données issues du rapport *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*<sup>71</sup>. Le taux d'imposition effectif stylisé, c'est-à-dire le pourcentage du revenu d'un individu qui est prélevé au titre de l'imposition modélisé par ce rapport, examine le niveau de pression fiscale qui s'exerce selon différentes compositions d'assiettes de revenus, entre des revenus exclusivement salariés, des revenus exclusivement composés de dividendes, et une assiette composée de ces deux types de revenus à parts égales.

Dans les pays examinés par la mission, le taux effectifs d'imposition est presque systématiquement plus bas pour une assiette de rémunération composée de revenus de dividendes que si elle est composée de revenus salariés dès qu'on atteint un niveau de salaire équivalent à 1 salaire moyen. Ce n'est pas le cas pour la Suède et pour le Danemark qui propose des mécanismes de déduction fiscale pour les travailleurs (jusqu'à 60 % de la population ayant des revenus du travail).

**Graphique 15 : Comparaison des taux effectifs de prélèvements obligatoires selon la composition des revenus, pour un niveau total de revenus équivalent à 1 salaire moyen dans les pays « cibles » (2021)**

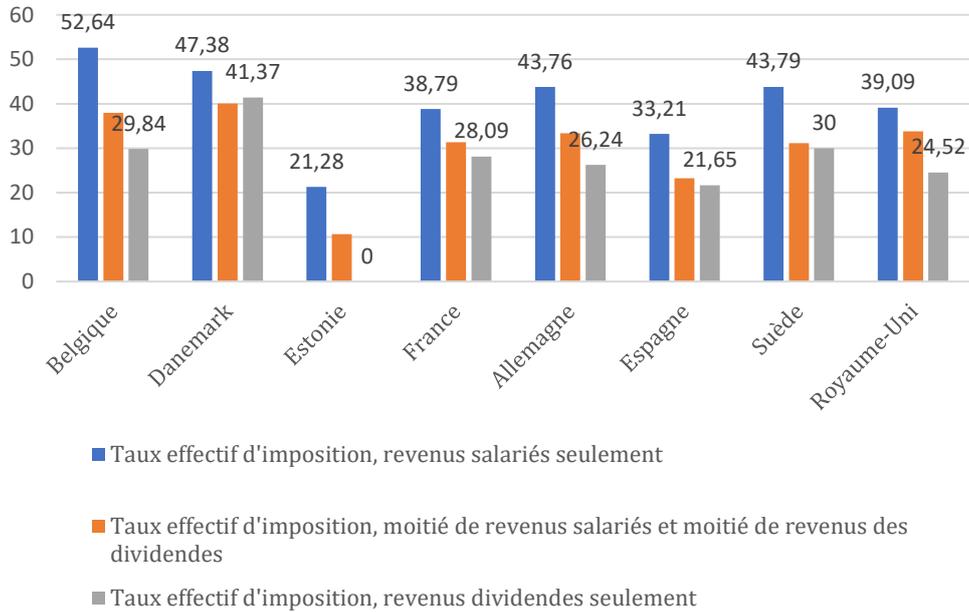


*Source : CPO, d'après données OCDE, The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*

Le taux effectif moyen d'imposition est systématiquement plus bas à partir d'un niveau de revenus équivalent à 3 salaires moyens, puis l'écart sur le niveau de pression fiscale augmente lorsque le niveau de revenus global augmente. Les écarts sont plus faibles en Espagne qui impose les dividendes à un barème progressif (de 19 à 26 %).

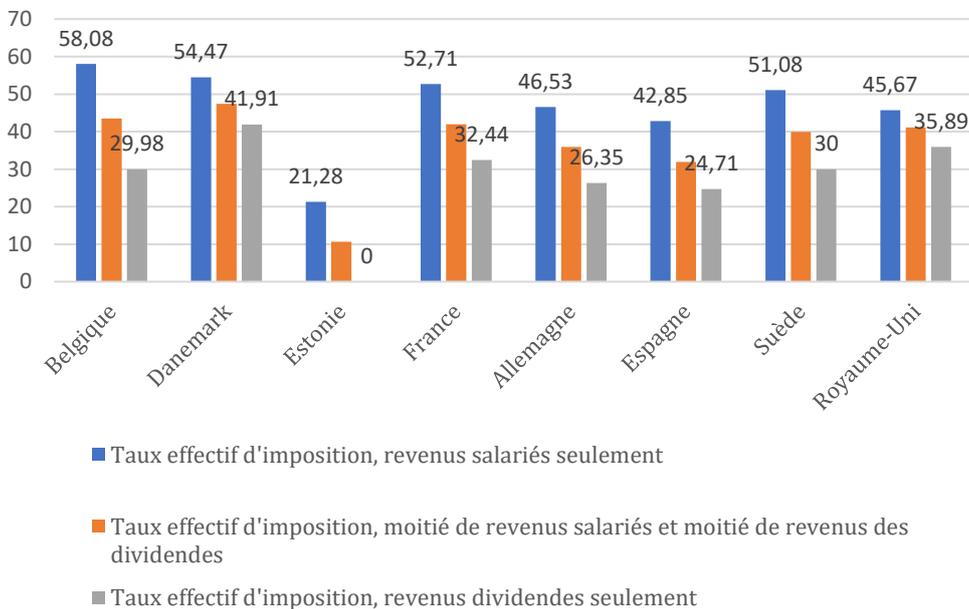
<sup>71</sup> Hourani D., Millar-Powell B., Perret S. et Ramm A. « *The taxation of labour vs. capital income: A focus on higher earners*, août 2023

**Graphique 16 : Comparaison des taux effectifs de prélèvements obligatoires selon la composition des revenus, pour un niveau total de revenus équivalent à 3 salaires moyens dans les pays « cibles » (2021)**



*Source : CPO, d'après données OCDE, The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*

**Graphique 17 : Comparaison des taux effectifs de prélèvements obligatoires selon la composition des revenus, pour un niveau total de revenus équivalent à 20 salaires moyen dans les pays « cibles » (2021)**



*Source : CPO, d'après données OCDE, The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*

Cette moindre pression fiscale s'explique notamment par l'absence, dans la très grande majorité des pays examinés, de cotisations sociales sur la rémunération par dividende. Cette circonstance n'est que partiellement compensée par la circonstance que les dividendes sont prélevés sur le bénéfice taxable et donc sur une assiette soumise à l'IS, là où les salaires en sont déductibles. Il en découle une forte incitation, pour le chef d'entreprise, à se rémunérer sous forme de revenus du capital plutôt que de revenus salariés.

### 3. Conciliant difficilement des objectifs trop nombreux, la complexité des systèmes d'imposition sur les revenus nuit à leur efficacité et à l'égalité de traitement des contribuables

#### 3.1. L'égalité devant l'impôt, qui n'est pas une notion universellement garantie, n'est pas le seul objectif recherché

##### 3.1.1. Tous les pays ne reconnaissent pas le principe d'égalité devant l'impôt comme un principe constitutionnel

La notion d'égalité devant l'impôt, garantie constitutionnelle en France, est une notion juridique partagée avec d'autres pays de culture latine comme en Espagne ou en Italie, tandis que les pays scandinaves s'appuient davantage sur la notion de justice sociale et d'équité économique.

Comme en France, l'égalité devant les charges publiques et la progressivité constituent des principes à valeur constitutionnelle en Espagne. Ces derniers sont garantis par l'article 31 de la Constitution espagnole de 1978, issue de la commission constituante mise en place dans le cadre de la transition démocratique espagnole et ratifiée par référendum du 6 décembre 1978, dont le premier alinéa prévoit que « *Tous contribueront aux dépenses publiques, en fonction de leur capacité économique, par un système fiscal juste fondé sur des principes d'égalité et de progressivité qui n'aura, en aucun cas, l'effet d'une confiscation*<sup>72</sup>. » Concrètement, ce principe d'égalité espagnol implique que les contribuables se trouvant dans des situations similaires doivent être traités de manière égale par le système fiscal, tandis que les personnes placées dans des situations différentes doivent être traitées de manière proportionnellement différente. Le principe de progressivité est également reconnu dans la Constitution, ce qui implique que ceux ayant une plus grande capacité économique doivent contribuer davantage aux dépenses publiques : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF) traduit ce principe puisque tant son barème national que celui retenu par les communautés autonomes doivent présenter un caractère progressif. À la différence toutefois de la France, l'autonomie des collectivités territoriales implique la possibilité, pour certaines régions (particulièrement le Pays Basque et la Navarre), de déterminer des régimes fiscaux très spécifiques, ce qui peut impliquer des différences de traitement entre deux contribuables dont les revenus sont similaires selon la communauté dans laquelle ils résident.

La Constitution italienne pose également l'égalité devant l'impôt et la progressivité comme principes constitutionnels. L'article 53 de la Constitution de la République italienne précise que « *tout individu est tenu de contribuer aux dépenses publiques à raison de sa faculté contributive. Le système fiscal s'inspire des critères de progressivité*<sup>73</sup> ». Ce principe de contribution aux impôts selon les capacités des individus s'illustre également dans la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF).

<sup>72</sup> « 1. Tous contribueront aux dépenses publiques, en fonction de leur capacité économique, par un système fiscal juste fondé sur des principes d'égalité et de progressivité qui n'aura, en aucun cas, l'effet d'une confiscation.

2. Les dépenses publiques assureront une répartition équitable des ressources publiques et elles seront programmées et réalisées en fonction des principes d'efficacité et d'économie.

3. On ne pourra imposer de prestations personnelles ou patrimoniales de caractère public que conformément à la loi »

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

<sup>73</sup> Traduction proposée par le Sénat italien : [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_francese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf)

**En Suède, les principes d'égalité, de justice fiscale et d'équité sont reconnus par les lois fondamentales du pays<sup>74</sup>, sans mention explicite toutefois d'un principe d'égalité devant l'impôt.** Alors que la Suède a été l'un des premiers pays à introduire un impôt sur le revenu progressif et met en œuvre une politique sociale ouvertement redistributive, aucun principe de progressivité n'est posé par la jurisprudence constitutionnelle de manière similaire à la France. En revanche, les articles 12 et 13 du chapitre 2 de l'instrument du Gouvernement (loi fondamentale adoptée en 1974) posent explicitement un principe de non-discrimination entre les personnes.

**Au Royaume-Uni, aucun principe d'égalité devant l'impôt n'est reconnu par la jurisprudence constitutionnelle.** Avant l'adhésion du Royaume-Uni à la CEDH, il n'était pas rare de constater dans la législation britannique des dispositions fiscales bénéficiant à certaines personnes uniquement, bien que dans la même situation. Un exemple emblématique reste l'affaire *Helen MacGregor v. United Kingdom* portée devant la première chambre de la Commission européenne des droits de l'homme en 1997 concernant l'exonération supplémentaire pour « épouse à charge » qui permettait une *personal allowance* d'un montant plus élevé pour les époux qui s'occupaient de leurs femmes en situation de handicap par exemple (« *incapacitated wife* ») mais n'était pas applicable aux femmes s'occupant de leurs maris dans une situation similaire<sup>75</sup>. En 1997, la Commission européenne des droits de l'homme (saisie avant la possibilité ouverte aux individus de saisir la Cour européenne des droits de l'homme en 1998) avait reconnu la recevabilité de cette saisine au regard du principe de non-discrimination. *In fine*, l'affaire a fait l'objet d'un accord et la législation a été abrogée<sup>76</sup>.

De même, en 1980, le Royaume-Uni a adopté un principe d'exonération d'impôt de base supplémentaire (*additionnal allowance*) pour les veuves, à la mort de leur mari, justifié par le fait que les veuves perdaient le bénéfice du *personnal allowance* conjoint<sup>77</sup>. A la fin des années 1990, faute de décision contraire par les cours britanniques, plusieurs affaires ont été soumises à la CEDH, à l'instar de l'affaire *Crossland v. Royaume-Uni*<sup>78</sup>, et ont conduit à une modification de la législation en faveur d'un traitement égal, sans considération du genre.

### 3.1.2. Les politiques fiscales européennes tendent à poursuivre d'autres objectifs que celui de l'égalité devant l'impôt

**Les politiques fiscales européennes des pays étudiés visent des objectifs plus larges que la recherche de l'égalité entre les personnes physiques devant l'impôt.** Dans la plupart des pays, les principes de justice fiscale, défendus par les gouvernements, justifient des mécanismes de redistribution des richesses et de correction des inégalités socio-économiques. Pour autant, d'autres objectifs, notamment économiques, sont également prioritairement recherchés.

<sup>74</sup> Il existe quatre lois fondamentales suédoises, qui forment « la constitution » : l'instrument du Gouvernement, qui énonce les principes fondamentaux, notamment les droits et libertés des citoyens, la loi sur la liberté de la presse, la loi fondamentale sur la liberté d'expression et la loi relative aux règles de succession monarchiques. Il existe une procédure parlementaire spécifique pour réviser ces lois fondamentales.

<sup>75</sup> Section 259 – Taxes Act 1988.

<sup>76</sup> Commission européenne des droits de l'homme, première chambre, 3 décembre 1997, affaire n° 30548/96, *Helen Mac Gregor vs. United Kingdom*.

<sup>77</sup> Section 262 – Taxes Act 1988 : « *Where a married man whose wife is living with him dies, his widow shall be entitled –*

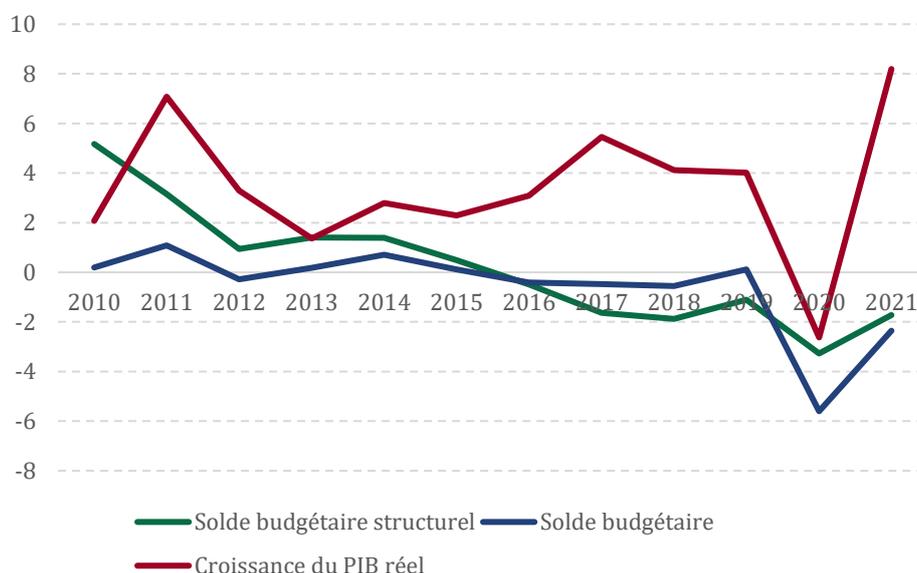
*(a) for the year of assessment in which the death occurs, to an income tax reduction calculated by reference to an amount equal to the amount specified in section 257A(1) for that year, and*

*(b) (unless she marries again before the beginning of it) for the next following year of assessment, to an income tax reduction calculated by reference to an amount equal to the amount specified in section 257A(1) for that year.* »

<sup>78</sup> CEDH, 9 novembre 1999, *Crossland v. The United Kingdom*, n° 36120/97.

La politique fiscale estonienne est ainsi principalement motivée par la recherche d'une croissance économique durable, qui permettra *in fine* d'améliorer les conditions de vie pour les contribuables<sup>79</sup>. A cet égard, le ministère des finances estonien défend une politique budgétaire stricte ou « prudente », visant à limiter l'endettement public et à maintenir une croissance forte selon les termes de son plan budgétaire pour 2024<sup>80</sup>. Chaque année, les mesures fiscales envisagées sont étudiées par un Conseil fiscal « *Eelarvenoukogu* » au regard de son impact sur le contexte macro-économique<sup>81</sup>. Cette politique budgétaire « crédible » et des finances publiques saines ont permis au gouvernement estonien de financer plusieurs mesures fiscales favorables aux ménages pendant la pandémie de Covid-19, puis les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie (cf. Graphique 18). Tout en saluant cette adaptation à la crise, l'OCDE relevait que le cadre fiscal estonien reste déterminé par la volonté d'avoir une politique fiscale neutre, ce qui n'est pas sans risque pro-cyclique<sup>82</sup>. Pour rappel, la part des impôts sur le revenu dans les prélèvements obligatoires ou dans le PIB de l'Estonie est la plus faible de l'OCDE (cf. Graphique 18), dans un pays où la progressivité reste parmi les faibles des pays de l'OCDE.

Graphique 18 : Soldes budgétaires estoniens de 2010 à 2021 (en % du PIB)



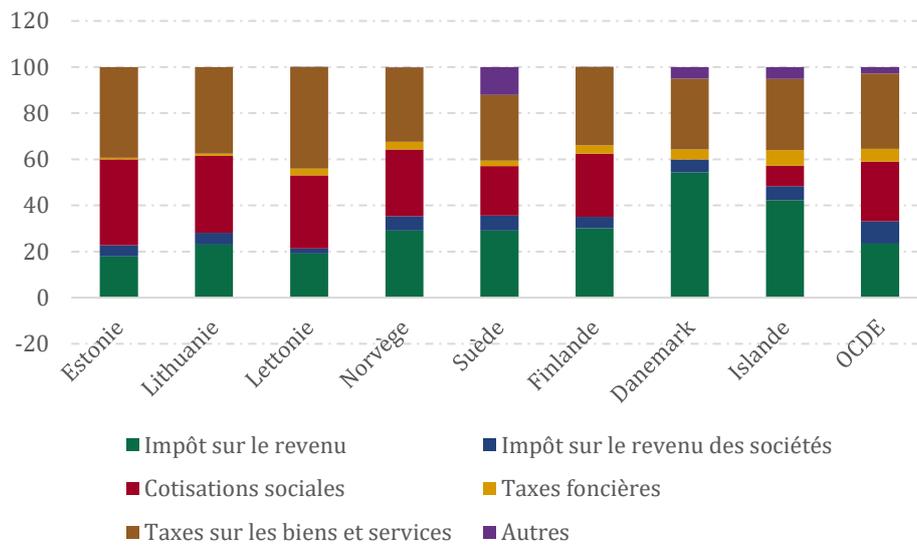
Source : OCDE Economic Outlook, Janvier 2021.

<sup>79</sup> <https://www.fin.ee/en/public-finances-and-taxes/state-budget-and-economy>

<sup>80</sup> Ministère des finances de la République d'Estonie (*Ranhandus Ministeerium*), 2024 Draft Budgetary Plan of Estonia

<sup>81</sup> Conseil fiscal estonien pour le budget 2024 : <https://eelarvenoukogu.ee/news/the-outlook-for-the-state-finances-remains-challenging>

<sup>82</sup> OCDE Economic Surveys : Estonia 2022.

**Graphique 19 : Décomposition des recettes fiscales (2020)**

*Source : OCDE Tax revenues statistics, données 2020.*

En somme, **la redistribution n'est pas centrale pour la politique fiscale du pays.**

Evoquée parfois dans le débat public en Estonie, suggérée par l'OCDE en 2022, la création d'une « troisième tranche » à 25 % ne serait pas justifiée par des considérations de redistribution ou d'équité fiscale, mais bien pour générer davantage de recettes fiscales, soit un objectif de rendement budgétaire. En 2023, le Parlement estonien a adopté le « *Income Tax Act and Defense Service Act Amendment Act 148 SE* » qui aura pour conséquence l'augmentation de deux points du taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques (22 %) à partir de 2025 et l'augmentation de l'exonération de base de 8 400 euros par an (au lieu de 7 848 euros), en complément de la suppression de divers avantages fiscaux coûteux pour les finances publiques (fin de l'exonération supplémentaire pour personnes à charge, diminution des aides pour les enfants, etc.). Ces modifications ont été présentées dans l'exposé des motifs et dans les débats au Parlement comme nécessaires pour rétablir les finances publiques, pour simplifier le système fiscal estonien mais aussi pour être plus équitable<sup>83</sup>.

Cette approche plus globale, reposant à la fois sur la **recherche d'une stabilité macro-économique** et d'une **justice sociale** se retrouve également dans **les politiques fiscales sur les revenus des personnes physiques mises en place en Suède et au Danemark.**

Dans le projet de loi de programmation des finances publiques présenté au printemps 2023<sup>84</sup>, trois objectifs étaient définis prioritairement pour **la politique fiscale à mettre en œuvre en Suède** :

la lutte contre l'inflation avec la mise en œuvre temporaire d'une exonération de base supplémentaire pour les familles avec enfants (environ 27 milliards de couronnes suédoises étaient fléchés vers la compensation pour les ménages des prix élevés de l'énergie) ;

la stimulation de la croissance économique par la réduction des coûts administratifs pour les entreprises et une analyse des règles fiscales concernant les entrepreneurs (en vue d'une simplification) ;

l'amélioration du taux d'emploi avec la réduction des taxes sur le travail « dès que possible, quand l'économie s'améliorera », avec la mise en place à court terme de dispositifs d'incitations au travail « work-first pincple ».

<sup>83</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7a857bd6-b8da-467a-8b6c-c693e3d3fcdd/tulumaksuseaduse-ja-kaitsevaeteenistuse-seaduse-muutmise-seadus>

<sup>84</sup> <https://www.government.se/press-releases/2023/04/government-presents-2023-spring-fiscal-policy-bill/>

Dans son rapport « Article IV » de février 2024<sup>85</sup>, le FMI concluait à la bonne adéquation de la politique fiscale suédoise pour lutter contre le contexte macro-économique inflationniste (soit une politique fiscale restrictive), avec des mesures fiscales ciblant les ménages les plus vulnérables, tout en incitant à réduire les taux d'imposition des revenus du travail et à réduire les avantages fiscaux permettant la déductibilité des intérêts d'emprunts.

**Au Danemark, l'imposition sur les revenus des personnes physiques et plus largement la politique fiscale restent principalement orientées vers l'augmentation du taux d'emploi**, visant en conséquence à améliorer le niveau global de prospérité du Danemark. En décembre 2022, la coalition du gouvernement suédois a présenté un programme « *Velfærd 2.0 – et reformprogram, som udvikler Danmark* » (Protection sociale 2.0, un programme de réforme pour développer le Danemark) visant à inciter 31 500 personnes à entrer sur le marché du travail d'ici 2030, dont 4 000 résultant du seul effet des réformes fiscales<sup>86</sup>.

Selon le *Skatteøkonomisk Redegørelse* pour l'année 2023<sup>87</sup>, publication annuelle du ministère danois des impôts qui analyse les politiques fiscales menées au Danemark et ses impacts sur l'économie danoise, les réformes fiscales danoises visent en priorité à réduire l'imposition sur les revenus du travail afin de rendre toujours le travail attractif par rapport aux prestations sociales (d'un niveau élevé au Danemark), à encourager une plus grande participation au marché du travail mais également à renforcer les incitations économiques à travailler davantage, par l'augmentation des déductions fiscales sur les revenus du travail. **Le Danemark possède l'un des taux d'emploi les plus élevés de l'OCDE** (76,2 % de la population en âge de travailler au dernier trimestre 2023 selon l'OCDE, contre 70,1 % pour la moyenne OCDE, 68,4 en France, 66,7 pour la Belgique 65,8 pour l'Espagne) mais avec le nombre d'heures par travailleur le plus faible de l'OCDE (1 371,6 heures par travailleur, contre 1 511,4 heures par travailleur français, 1 643,5 heures par travailleur espagnol)<sup>88</sup>.

**Le système fiscal danois comporte ainsi plusieurs déductions fiscales réservées aux travailleurs :**

- ◆ la plus importante est la déduction pour l'emploi (*beskæftigelsesfradrag*) créée en 2009;
- ◆ une autre déduction pour l'emploi vise également à encourager les danois à travailler davantage (*jobfradrag*) :
- ◆ une déduction porte sur les cotisations à une assurance privée chômage afin d'encourager à prendre des éventuels risques (*Fradrag for fagforeningskontingenter*) ;
- ◆ il s'y ajoute la déduction des coûts de transport entre le domicile et le travail pour alléger le poids de ces dépenses pour les travailleurs (*Fradrag for transport mellem hjem og arbejde*).

L'existence de deux mécanismes de déductions fiscales pour les travailleurs aux noms très proches (désignés par leurs termes anglophones « *employment allowance* » et « *job allowance* ») met en lumière l'importance politique pour chaque gouvernement de créer un dispositif spécifique pour encourager les travailleurs à travailler davantage. Les deux dispositifs sont calculés en pourcentage des revenus, applicables à partir d'un revenu minimum à gagner, et sont plafonnés (cf. Tableau 20).

<sup>85</sup> FMI, Conclusion finale de la mission « Article IV » conduite par le FMI sur la Suède.

<sup>86</sup> Gouvernement danois, Programme national de réforme pour 2023 présenté à la Commission européenne.

<sup>87</sup> Administration fiscale danoise (*Skatteministeriet*), publication du 28 Juin 2023, <https://skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteøkonomisk-redegoerelse-2023>

<sup>88</sup> OCDE, Perspectives de l'emploi pour 2023, base de données : Hours worked (indicator).

Tableau 20 : Les exonérations fiscales danoises en faveur de l'emploi

	Dispositifs	Taux (en %)	Montant maximal du crédit d'impôt	Salaire annuel minimum pour être éligible
2024	<i>Employment allowance</i>	10,65	DKK 45 100 (environ 6 046 €)	DKK 423 474 (environ 56 775 €)
	<i>Job allowance rate</i>	4,5 % pour les revenus au-dessus de DKK 216 100 (environ 29 000 € <sup>89</sup> )	DKK 2 800 (environ 375 €)	DKK 278 322 (environ 37 315 €)
2023	<i>Employment allowance</i>	10,65	DKK 45 600 (environ 6 113 €)	DKK 428 169 (environ 57 405 €)
	<i>Job allowance rate</i>	4,5 % pour les revenus au-dessus de DKK 208 700 (environ 28 000 €)	DKK 2 700 (environ 362 €)	DKK 268 700 (environ 36 025 €)

Source : CPO à partir des données de l'administration fiscale danoise<sup>90</sup>.

La réduction des inégalités est également un des axes de la grille de lecture des réformes fiscales menées au Danemark dès lors que l'ensemble des projets de réformes fiscales font l'objet d'une estimation quant à leur effet sur le coefficient de Gini<sup>91</sup>. Toutefois cet objectif n'est pas mentionné dans le rapport annuel de l'administration fiscale précité pour 2023. En revanche, y figurent d'autres objectifs secondaires tels que la modification des comportements des agents économiques (ou *nudge*) afin d'inciter aux investissements dans l'éducation et dans la transition énergétique.

### 3.2. Les aménagements répondant à cette multiplicité d'objectifs engendrent certains effets indésirables dans le fonctionnement du système fiscal

#### 3.2.1. Certains dispositifs fiscaux de conjugalisation désinciteraient au travail

L'équité fiscale selon les capacités contributives peut être considérée d'un point de vue horizontal (les personnes placées dans la même situation payent le même montant d'impôt) et d'un point de vue vertical (les personnes placées à différents niveaux de capacités contributives sont taxées à différents niveaux, justifiant ainsi la progressivité de l'impôt). La recherche d'une équité fiscale horizontale conduit à considérer le montant de revenu disponible par foyer, avec le constat que le montant minimum nécessaire pour vivre (et donc non taxé) dépend de plusieurs facteurs, selon les pays : la taille et la structure de la famille, l'âge de ses membres, ses situations de santé ou de handicap, etc. **L'équité fiscale horizontale justifie ainsi des dépenses fiscales ou des dispositifs fiscaux particuliers liés aux dépenses liées à l'éducation des enfants ou aux soins médicaux, mais présente l'inconvénient d'accroître la complexité du système et d'induire chez les contribuables non bénéficiaires des dispositifs *ad hoc* un sentiment d'iniquité.**

Ainsi, les dispositifs fiscaux ou les structures fiscales qui dérogent au principe d'imposition individuelle ont un impact négatif sur l'entrée sur le marché du travail du second conjoint (cf. partie 1.4). En cas de taux marginaux d'imposition élevés, combiné à un système généreux de prestations sociales, comme au Danemark, il peut également être contre-productif pour le deuxième conjoint de rejoindre le marché du travail.

<sup>89</sup> Cours de la couronne danoise en Euro au 2 avril 2024.

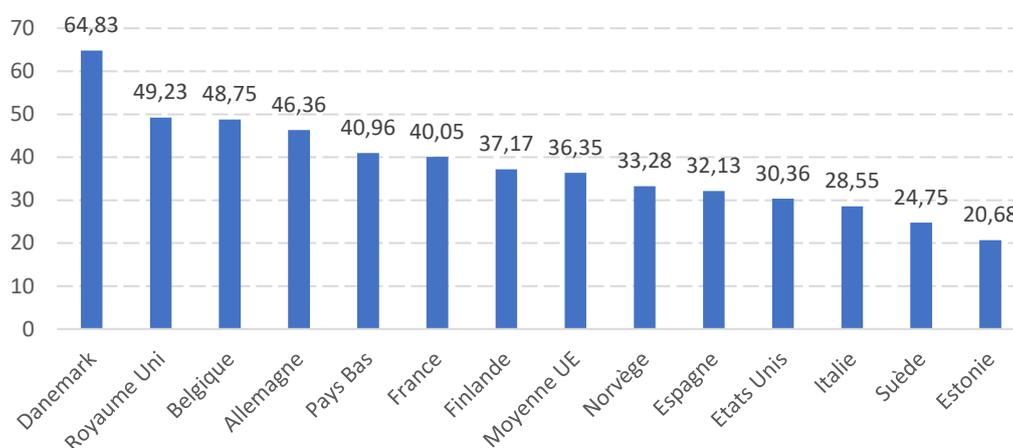
<sup>90</sup> <https://skat.dk/en-us/individuals/deductions-and-allowances/deductions-and-allowances-when-working/employment-and-job-allowances>

<sup>91</sup> Entretiens menés par le CPO avec les représentants de l'administration fiscale danoise.

Selon les bases de données européennes et de l'OCDE, les taux « piège à inactivité » (cf. Encadré 10) sont les plus élevés pour le second conjoint au Danemark, au Royaume-Uni, en Belgique, et en Allemagne. Dans le cas d'un ménage, avec deux enfants, composé d'un conjoint actif au salaire moyen et d'un conjoint inactif, si ce dernier reprenait un emploi à environ 67 % du salaire moyen au Danemark, 65 % de ses revenus seraient perdus soit en impôt supplémentaires, soit en prestations sociales retirées. A titre de comparaison, ce « piège à inactivité » n'est que de 25 % en Suède, en Espagne, et en Estonie (cf. Graphique 20).

Alors que ce piège à inactivité s'explique seulement pour moitié au Danemark en raison de la fiscalité (les prestations sociales sont très élevées au Danemark), les dispositifs fiscaux expliquent la quasi-totalité de cette ponction en Belgique<sup>92</sup>.

**Graphique 20 : Taux effectif marginal « Piège à inactivité » (2022)**



*Source* : CPO à partir de la base de données « Tax and Benefits » de la DG ECFIN de la Commission européenne, basé sur le « tax-benefit model » de l'OCDE. <sup>93</sup>

*Précisions* : Taux d'imposition effectif marginal « Piège à inactivité » pour un couple avec deux enfants, composé d'un conjoint dont le revenu s'établit à 100 % du revenu moyen et d'un conjoint dont le revenu s'établit à 67 % du revenu moyen.

#### Encadré 10 : La base de données « Taxes et prestations sociales »

La Commission européenne calcule plusieurs indicateurs reflétant les incitations financières au travail et notamment les taux effectifs marginaux et les taux nets de remplacement.

Le taux d'imposition effectif marginal « piège à chômage » calcule l'impôt implicite payé par les personnes au chômage retournant sur le marché du travail : il exprime le part de salaire supplémentaire qui serait taxée, en prenant aussi en compte la perte de leurs prestations sociales.

Le taux d'imposition effectif marginal « piège à inactivité » est l'impôt implicite payé par les personnes jusque-là inactives (mais non éligibles au chômage) quand elles prennent un emploi, en prenant en compte la perte des prestations sociales.

Le taux d'imposition effectif marginal « piège à bas salaires » calcule l'impôt implicite payé par les personnes bénéficiant jusque-là de bénéfices sociaux quand elles occupent des emplois mieux rémunérés, ce qui se traduit par une fiscalité accrue et une perte potentielle de prestations sociales.

*Source* : Commission européenne<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Commission européenne, *Proposal for a joint employment report*, 21 novembre 2023

<sup>93</sup> [Tax and Benefits \(europa.eu\)](https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/OECD-TaxBEN-methodology-and-manual.pdf)

<https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/OECD-TaxBEN-methodology-and-manual.pdf>

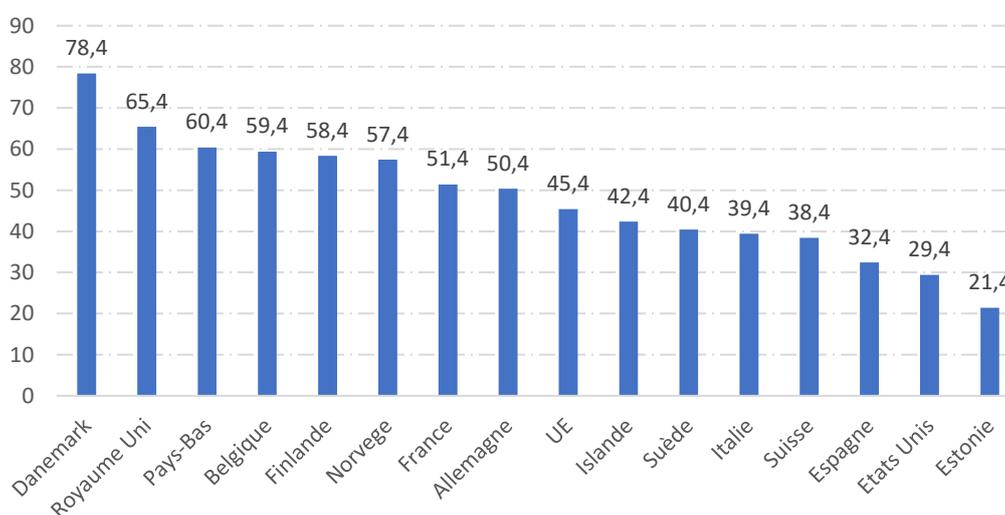
<sup>94</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3197&langId=en>

### 3.2.2. Les allègements fiscaux pour les bas revenus peuvent avoir des effets contre-productifs pour inciter à l'amélioration du niveau de vie

Le « piège à promotions » vise à décrire les mécanismes, notamment fiscaux, qui désincitent les travailleurs, conjoints ou non, dans des emplois faiblement rémunérés, à effectuer davantage d'heures ou à chercher et à accepter des emplois mieux rémunérés.

Selon le modèle *Tax and Benefits* de la Commission européenne à partir des données OCDE<sup>95</sup>, la Belgique, le Danemark et l'Allemagne taxent de manière très élevée les heures supplémentaires effectuées en considérant le taux effectif marginal « piège à bas salaires » qui prend en compte à la fois le système fiscal et les pertes de prestations sociales (cf. Graphique 21). Selon ce modèle, un célibataire qui gagnerait initialement 30 % du revenu moyen du Danemark serait « imposé » à hauteur de 79 % de ses revenus gagnés (en considérant la baisse de ses prestations) dans l'hypothèse où ses revenus augmenteraient de 33 points pour atteindre 63% du salaire moyen.

Graphique 21 : Taux effectif marginal « Piège à faibles salaires » pour 2022



Source : CPO à partir de la base de données « Tax and Benefits » de la DG ECFIN de la Commission européenne, basé sur le « tax-benefit model » de l'OCDE. <sup>96</sup>

Précisions : Taux d'imposition effectif marginal « Piège à bas salaire » pour un célibataire sans enfant à 30 % du revenu moyen, passant à un salaire de 63 % du revenu moyen.

Jusqu'à récemment, les dispositifs fiscaux britanniques, qui permettaient aux travailleurs de combiner des allocations en complément de leur emploi faiblement rémunéré ou à temps partiel, avaient tendance à créer une trappe piégeant les individus dans des emplois temporaires, précaires, à temps partiel ou faiblement rémunérés. Le nouveau dispositif « *Universal Tax Credit* », qui sera généralisé fin 2024<sup>97</sup>, vise à lutter contre ce phénomène en distribuant un crédit d'impôt aux travailleurs faiblement rémunérés, en conditionnant le régime à de multiples obligations, notamment la nécessaire disponibilité pour participer à des entretiens de recrutement pour de meilleurs emplois ou des emplois supplémentaires (*Conditionality Earnings Threshold*).

<sup>95</sup> <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Reference-metadata-Tax-and-Benefit-Indicators-06112023.pdf>

<sup>96</sup> [Tax and Benefits \(europa.eu\)](https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/OECD-TaxBEN-methodology-and-manual.pdf)

<https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/OECD-TaxBEN-methodology-and-manual.pdf>

<sup>97</sup> <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62837e57e90e071f60c0e0c9/completing-the-move-to-universal-credit.pdf>

Enfin, il peut exister des effets de seuil régressifs liés à des dispositions progressives. Au Royaume-Uni, le montant exonéré (« *personal allowance* ») est de 12 570 livres pour les revenus 2023-2024. Cet abattement fait l'objet d'une diminution progressive, d'une livre toutes les deux livres supplémentaires de revenus, au-delà du plafond de revenus de 100 000 livres : ainsi pour les hauts revenus, il est possible d'être taxé à la première livre. Ce mécanisme, pourtant pensé pour améliorer la progressivité du système, contribue à créer un seuil pénalisant où un individu à 110 000 livres de revenus est taxé à hauteur de 30,43 % en moyenne, contre 27,47 % pour un individu avec 100 000 livres de revenus, soit une hausse assez forte du taux d'imposition moyen (cf. Tableau 21).

**Tableau 21 : Illustration des effets de seuil au Royaume-Uni**

	Hypothèse : 110 000 livres de revenus			Hypothèse : 100 000 livres de revenus		
	Montant	Taux	Impôt	Montant	Taux	Impôt
<i>Personal allowance</i>	£ 7 570	0 %	£ 0	£ 12 570	0 %	£ 0
Revenus imposés – Tranche 1	£ 37 500	20 %	£ 7 500	£ 37 500	20 %	£ 7 500
Revenus imposés – Tranche 2	£ 64 930	40 %	£ 25 972	£ 49 930	40 %	£ 19 972
<b>Total</b>	<b>£ 110 000</b>	<b>30,43 %</b>	<b>£ 33 472</b>	<b>£ 100 000</b>	<b>27,47 %</b>	<b>£ 27 472</b>

Source : Administration fiscale britannique

### 3.2.3. Les possibilités d'évitement de l'impôt sur le revenu pour les hauts revenus

Parmi les pratiques fiscales légales mais susceptibles de réduire l'équité, figure la **possibilité d'arbitrer pour les plus hauts revenus entre le versement de salaires**, généralement taxés selon des tranches élevées d'un impôt progressif sur le revenu (cf. 1.2.) et le **versement de dividendes**, bénéficiant généralement de taux inférieurs aux revenus du travail (cf. 1.3 et 2.3).

Le rapport final de France Stratégie sur la mise en œuvre d'un prélèvement forfaitaire sur les revenus du capital en France mettait en évidence une stabilité des taux d'imposition moyens des revenus entre 2017 et 2019 à l'exception du dernier centile pour lesquels ils avaient baissé : « *Cette réforme a eu pour effet de réduire le taux d'imposition des plus hauts revenus, constitués pour une part significative de revenus du capital* »<sup>98</sup>. Or une fiscalité inférieure sur les revenus du capital peut bénéficier principalement aux personnes en capacité d'arbitrer la provenance de leurs sources de revenus, soit en dividendes, soit en salaires, lorsqu'elles maîtrisent une part significative de leur entreprise.

Selon une étude de l'Institut britannique pour les études fiscales (IFS)<sup>99</sup>, un salarié gagnant 40 000 livres sera taxé à hauteur de 11 300 livres en 2023-2024, alors qu'un dirigeant d'entreprise aura la possibilité de se payer un salaire de 12 570 livres (donc non imposable, car dans les limites de l'exonération de base personnelle) et des dividendes de 27 430 livres. En raison des exonérations de base propres aux dividendes et des taux inférieurs au barème applicable aux revenus du travail, l'impôt dû par le dirigeant serait de 6 600 livres.

<sup>98</sup> Cédric Audenis, Ruben Fotso, France Stratégie, *Rapport final du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 16 octobre 2023.

<sup>99</sup> Delestre, I and Miller, H. (2023). *Tax and public finances: the fundamentals*. London: Institute for Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/publications/tax-and-public-finances-fundamentals> (accessed: 27 March 2024).

Cet effet comportemental peut être anticipé par les politiques fiscales. Au Danemark, dans le cadre de la réforme fiscale adoptée en décembre 2023 (entrée en vigueur en 2026), il est prévu la création d'une nouvelle tranche d'imposition réservée aux très hauts revenus (supérieurs à DKK 2,5 millions), imposée à hauteur de 60,5 % (contre 56 % dans l'ancien système). En comparaison, les dividendes sont taxés à hauteur de 27 %. Selon le Conseil économique des sages<sup>100</sup>, il est estimé qu'environ 50 % des 18 000 personnes concernées par cette future réforme sont en capacité de procéder à un arbitrage salaires/dividendes et donc de mettre en échec la recherche de progressivité de cet aspect de la réforme.

En sus de la capacité à se verser des dividendes, la possibilité de reporter l'imposition des plus-values dans les pays dans lesquels elles sont taxées (les Pays-Bas ne taxent pas les plus-values), notamment en Estonie, en Allemagne, en Suède, en France et en Espagne, peut faciliter les comportements d'optimisation fiscale, notamment au moment de l'héritage<sup>101</sup>.

**D'autres pratiques fiscales, remettant en cause les principes d'équité et d'égalité en matière fiscale, ont été relevées, à l'instar des avantages de toute nature (ATN) en Belgique, qui constituent une rémunération alternative.**

Les avantages de toutes natures sont des avantages matériels ou immatériels (une voiture de société, un ordinateur, un abonnement internet, la fourniture de chauffage ou d'électricité au domicile, un abonnement téléphonique, un abonnement à une salle de sport, etc.) fournis par un employeur dans un « *package salarial* » aussi appelé « *plan cafétéria* » aux travailleurs généralement de revenus moyens à élevés ; ces avantages sont considérés comme du revenu professionnel et, comme en France, sont imposés. Néanmoins, l'assiette de la plupart des avantages de toute nature n'est pas fixée au réel, mais forfaitairement à des montants considérablement inférieurs à leur valeur réelle pour le bénéficiaire. Ainsi, l'avantage procuré pour un ordinateur à des fins privées est estimé à 72 € par an, 48 € pour un abonnement téléphonique, 60 € pour un abonnement internet, 36 € pour un téléphone, pour la mise à disposition gratuite d'un chauffeur ou de personnel de maison à 5 950 € par an pour un collaborateur à temps plein. Concernant les voitures, cet avantage, dénommé dans le débat public « voiture-salaire », est également calculé de manière forfaitaire, sur la base de la valeur du véhicule, du type de carburant, des émissions de CO2 et de l'âge du véhicule. Néanmoins, à l'instar de toutes les valorisations, le montant de cet ATN est très inférieur à la valeur réelle de l'avantage perçu et ne varie pas selon le niveau de revenu du salarié. Il s'agit donc d'une niche fiscale implicite dont la portée financière est inconnue et qui est susceptible d'engendrer des inégalités importantes.

Selon une étude de 2019<sup>102</sup>, « le régime des voitures de société bénéficie presque exclusivement aux ménages avec les revenus fiscaux les plus élevés : 51 % des voitures de société sont enregistrées dans les 10 % des déclarations fiscales présentant les revenus les plus élevés (soit le 10<sup>e</sup> décile) et seulement 6 % des voitures de société dans 50 % des déclarations fiscales avec les revenus les plus bas. » Ce mécanisme est régulièrement critiqué, notamment par le Conseil supérieur des finances belge<sup>103</sup> : « Un impôt est efficace s'il est uniforme, et des régimes fiscaux de faveur pour certains avantages de toute nature vont [également] à l'encontre de ce principe. De plus, le régime fiscal des voitures de société soutient artificiellement la demande pour un secteur économique particulier. Il constitue donc une subvention indirecte qui est source d'inefficacité, dès lors qu'elle ne correspond pas à la prise en compte d'une externalité ».

<sup>100</sup> Rencontré par les rapporteurs du CPO en décembre 2023.

<sup>101</sup> OECD (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.

<sup>102</sup> Xavier May, Thomas Ermans et Nils Hoofman, « Les voitures de société : diagnostics et enjeux d'un régime fiscal », Brussels Studies [En ligne], Notes de synthèse, n° 133, mis en ligne le 25 mars 2019, consulté le 27 mars 2024. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/2366> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.2366>

<sup>103</sup> Conseil supérieur des finances, Section fiscalité et parafiscalité, 2009. *La politique fiscale et l'environnement*. Septembre 2009

Selon le Conseil supérieur des finances en 2020<sup>104</sup>, ces avantages de toutes natures exonérés de cotisations de sécurité sociale et traités d'une manière fiscalement avantageuse contribuent à éroder la base imposable puisque cette technique permet de convertir une partie de son salaire brut en avantages moins taxés. Le nombre de rescrits (« décisions anticipées » prises l'administration fiscale belge, le SPF Finances) relatifs à des plans cafétarias a été multiplié par 5 entre 2017 et 2018<sup>105</sup>.

### 3.2.4. Une évaluation insuffisante des pertes de recettes et des effets économiques des dépenses fiscales

#### 3.2.4.1. Des situations et une évaluation des dépenses fiscales inégales entre les pays

**Parmi les États examinés, trois présentent des niveaux de dépenses fiscales rapportés à leur PIB particulièrement élevés, selon le FMI** : il s'agit du Royaume-Uni, en 5<sup>ème</sup> position mondiale, de l'Espagne, en 11<sup>ème</sup> position et du Danemark, en 15<sup>ème</sup> position<sup>106</sup>.

L'OCDE ne produit en revanche pas de comparaison des différents niveaux de dépenses fiscales parmi ses membres sur une base harmonisée. La comparaison des dépenses fiscales des États de manière générale, et de ces trois exemples en particulier, pose plusieurs difficultés méthodologiques, tant au regard de la définition retenue des niches que des méthodologies d'évaluation de leurs moindres recettes, qui dépendent elles-mêmes des cadres juridiques dans lesquels sont déterminées ces évaluations. Ces différences d'approches entre les pays témoignent ainsi des différences d'attention accordées à ces enjeux fiscaux dans les différents pays.

**Une évaluation annuelle est ainsi obligatoire en Espagne** pour les dépenses fiscales relevant de l'État, avec la loi 41/1994 du 30 décembre 1994 sur le budget général de l'État. Le rapport publié par l'administration fiscale expose la méthodologie d'évaluation du coût de chacune de ces dispositifs, et explicite notamment les hypothèses prises quant au nombre de bénéficiaires des exonérations et au coût théorique, fonction de leurs revenus théoriques. La définition des dépenses fiscales y retient un périmètre large : outre les réductions de la base imposable et déductions fiscales, les exemptions d'imposition pour certaines catégories de contribuables ou de revenus sont incluses. Cela explique également le ratio élevé des dépenses fiscales en Espagne, bien que le coût des crédits d'impôt ait diminué de l'ordre de 1,2% du PIB au cours de la décennie précédente, notamment grâce à la suppression de plusieurs niches de l'IR, dont la réduction fiscale pour l'achat d'une résidence principale, qui représentait de l'ordre de 0,6% du PIB.

**Au Danemark, l'évaluation des dépenses fiscales est publiée annuellement par le ministère des finances, bien qu'elle ne revête pas un caractère obligatoire** (cette publication avait par exemple été interrompue en 2006 puis pendant plusieurs années). Le périmètre retenu est plus restreint que l'Espagne, puisqu'il n'inclut que les dispositifs fiscaux créant des exceptions à l'application stricte du barème de l'impôt.

<sup>104</sup> Conseil supérieur des finances, Section fiscalité et parafiscalité, 2020, *Réduction des prélèvements sur le travail et possibilités de financement*, mai 2020.

f

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> International Monetary Fund, United Kingdom Fiscal Transparency Evaluation, 2016

**Au Royaume-Uni enfin, le National Audit Office souligne que l'attention portée aux dépenses fiscales est une démarche récente et encore en construction**, la constitution d'une équipe dédiée au suivi des dépenses fiscales au sein du HMRC ne remontant par exemple qu'à 2016, et la première évaluation ayant été effectuée en 2017. En 2023, 256 des 341 dépenses fiscales structurelles du pays, c'est-à-dire des « dépenses faisant part du système fiscal et en déterminant le périmètre et la structure », faisaient l'objet d'une évaluation de coût en 2023, contre 111 seulement en 2019. Ces dépenses fiscales dites structurelles sont distinguées des exonérations d'impositions, qui ne sont pas non plus précisément évaluées<sup>107</sup>. Le coût total des crédits d'impôt sur l'imposition des personnes physiques au Royaume-Uni n'est donc pas évalué.

**Tableau 22 : Comparaison des principales niches fiscales sur l'IRPP (2023)**

	Espagne	Danemark	Royaume-Uni
Coût total des dépenses fiscales de l'IRPP (valeur absolue)	11,2 Md€	3,3 Md€	Non évalué
Coût total des dépenses fiscales de l'IRPP par rapport à ses recettes totales (en %)	8,1% des 139 Md€ de recettes de l'IRPF	3,6% des 91,9 Md€ de recettes de l'IRPP	Non évalué
Principales dépenses fiscales sur l'IRPP et coût	Exemptions fiscales sur les prestations à caractère social dont les aides pour familles nombreuses et pour le handicap : 2,7 Md€  Quotient conjugal 1 Md€.	Exonération fiscale liée au chèque enfant : 0,7 Md€  Exonération fiscale pour les aides au logement et à leur rénovation : 0,6 Md€.	Allègements d'imposition sur les pensions : 51,3 Md€  Allègements d'imposition sur les revenus tirés de la vente des résidences principales : 36,7Md€

Source : CPO, données des ministères et rapports annuels

### 3.2.4.2. Une évaluation insuffisante des effets économiques, qui conduisent à préconiser la simplification de ces dispositifs fiscaux

D'une manière générale, les *think tanks* et les autorités indépendantes rencontrées par la mission soulignent dans les différents États à la fois **l'insuffisante évaluation a posteriori du coût réel et de comparaison avec le coût initialement évalué des crédits d'impôts, mais également l'insuffisante évaluation de l'effet de ces dispositifs fiscaux au regard des objectifs de politique économique poursuivis**.

Dans les États membres de l'Union européenne, la typologie des principales dépenses fiscales en matière d'IR révèle que celles-ci portent souvent sur l'incitation à l'emploi des bas salaires (« *Making work pay* »), les travailleurs indépendants, les pensions, le logement et l'éducation<sup>108</sup> ; à cela s'ajoutent les dispositifs de conjugalisation de l'imposition, non systématiquement considérés comme des dépenses fiscales. Toutefois les objectifs économiques à l'aune desquels évaluer ces dispositifs ne sont pas toujours aisés à identifier quand ceux-ci sont déterminés par le législateur. A défaut d'approche *ad hoc* systémique explicitant ces objectifs, le NAO britannique recommandait à l'administration fiscale de poursuivre la classification selon des objectifs économiques établis de manière à en mesurer l'efficacité à cette aune<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> En sommant ces deux périmètres, le Royaume-Uni estimait en 2019 à 1 190 dispositifs engendrant de moindres recettes fiscales.

<sup>108</sup> *Tax expenditures in direct taxation in EU Member States*, European Commission, December 2014

<sup>109</sup> *The management of tax expenditures*, Février 2020 et *Tax measures to encourage economic growth*, Janvier 2024, National Audit Office

**L'évaluation des effets économiques des dépenses fiscales sur le périmètre de l'IR est rendue complexe par le fait de les appréhender au regard de leurs objectifs propres, mais également en considérant la cohérence des objectifs transversaux poursuivis par l'imposition sur les revenus.** En Espagne, dans la revue des dépenses fiscales produite par l'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale (AIREF) en 2019, celle-ci met ainsi en évidence que le quotient conjugal remplit son objectif direct d'adapter la pression fiscale à la composition des revenus du ménage de manière à en préserver le caractère progressif, mais que celui-ci a pour effet induit de désinciter la participation des femmes, qui constituent le plus souvent l'apporteur de revenus le plus faible au sein d'un ménage, sur le marché du travail (cf. partie 1.4).

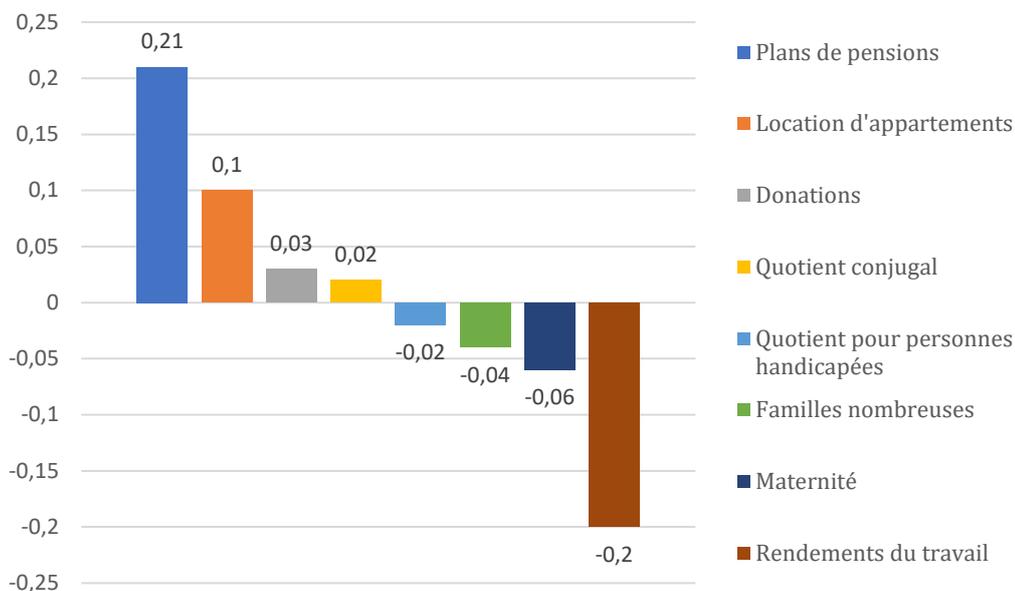
**A l'inverse, certaines niches fiscales présentent des effets particulièrement régressifs sur le système d'IR.** Au Danemark, le think-tank CEVEA<sup>110</sup> identifie plusieurs crédits d'impôts dont les effets sont au contraire régressifs, en profitant plus fortement aux hauts revenus. C'est par exemple le cas des crédits d'impôts pour services à domicile, auxquels les ménages présentant des revenus de plus de 90 000€ sont cinq fois plus à même de recourir que les plus bas revenus. Il en est de même de la déduction fiscale à 50% du montant des investissements jusqu'à 54 000€ par an qui bénéficie exclusivement aux 5% les plus riches, et parmi eux à plus de 90% aux 1% les plus riches. Le think tank estime que leur suppression représenterait un gisement d'économie potentielle de 23 M€ et 27 M€ annuels respectivement. **En Espagne**, le dispositif le plus régressif était celui permettant aux personnes physiques contribuant à des fonds de pension de différer l'imposition des revenus épargnés, dans la limite de 8000€ annuels, qui a été supprimé en 2023. Si cet aménagement avait vocation à créer une incitation vis-à-vis d'un large public à cotiser auprès de fonds de pensions privés en complément du système public de retraites, en pratique seuls 13% des contribuables ont effectivement utilisé ce dispositif, soit 2,5 M de personnes. **Enfin le Tribunal de Contas portugais** évaluait qu'un tiers de la moindre recette fiscale générée par le dispositif des non-résidents habituels résultait de son application à 50 résidents non habituels, et en soulignait l'effet très fortement régressif. Il est éteint depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, mais a été remplacé par un nouveau régime spécial à destination des personnes exerçant spécifiquement dans les domaines de la recherche scientifique et de l'innovation, qui bénéficieront des mêmes conditions qu'établies par le régime précédent<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> <https://cevea.dk/>

<sup>111</sup> Un taux réduit à 20% pendant dix ans pour les personnes physiques non résidentes fiscales au Portugal durant les cinq années précédentes.

**Graphique 22 : Effets sur les inégalités des crédits fiscaux de l'IRPF en Espagne  
(en % de modification de l'indice de Gini en 2020)**



*Source : AIREF.*

*Légende : les valeurs positives indiquent des effets régressifs des dispositifs fiscaux, les valeurs négatives des effets redistributifs.*

**Ces limites conduisent à recommander, dans le cadre de réformes fiscales futures, de rationaliser ce type de dispositifs.** Ainsi dans le cadre de son projet de réforme fiscale d'ampleur *in fine* non adopté, la Belgique traitait cet enjeu en préconisant de circonscrire à trois objectifs prioritaires, et un objectif secondaire, l'objet des dépenses fiscales, ce qui conduirait à la suppression de 70 niches : (i) contribuer à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux ; (ii) pérenniser les mesures visant à encourager l'épargne collective, et plus particulièrement le système complémentaire des pensions, après évaluation approfondie du système visant à en neutraliser les éventuels effets indésirables, et (iii) stimuler les investissements et l'activité économique ; la redistribution par la fiscalité constituant un objectif secondaire et transversal pouvant être recherché.

**A ce titre, l'Estonie présente, avec son système ultra simplifié et seulement 7 crédits d'impôts sur les personnes physiques, un modèle intéressant,** qui facilite aussi le processus de déclaration, comme en témoigne l'exemplaire de déclaration fiscale d'un contributeur estonien. Ces crédits ont pour objet : les contributions obligatoires aux fonds de pension et assurance chômage, les contributions volontaires aux fonds de pension, les cotisations de sécurité sociale payées à l'étranger, les dons et donations, les intérêts payés pour le logement, les dépenses de formation et les crédits pour les familles de plus de deux enfants.

### 3.3. Le niveau de complexité qui en découle pose un problème de compréhension pour les contribuables, et de gestion pour les administrations

#### 3.3.1. La complexité et l'informatisation de l'imposition sur les revenus sont susceptibles d'en fragiliser la compréhension par les contribuables

##### 3.3.1.1. La complexité de l'imposition sur les revenus pour les contribuables risque *in fine* de fragiliser leur consentement

**Le degré de complexité des dispositifs fiscaux sur l'imposition sur les revenus constitue un frein à leur bonne compréhension par les contribuables et à leur appropriation par ceux-ci.** C'est ce que révèle la comparaison réalisée par Johannes Abeler et Simon Jäger<sup>112</sup> du comportement de deux groupes de contribuables exposés à deux modèles théoriques d'imposition sur les revenus, à l'issue de laquelle les contribuables exposés à un système fiscal complexe optimisent moins leur imposition que les contribuables se situant dans un système fiscal simple<sup>113</sup>. Aux États-Unis, la perte du bénéfice du dispositif de « *Child Tax Credit* » par les ménages au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle où leur enfant atteint l'âge de 17 ans, étudiée par Naomi E. Feldman, Peter Katuscak et Laura Kawano<sup>114</sup>, illustre en pratique un cas fréquent d'incompréhension par les contribuables de l'évolution de leur situation fiscale. Les ménages du groupe test de leur étude échouent ainsi, en moyenne, à anticiper la perte du crédit d'impôt au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, mais remarquent une augmentation de leur revenu fiscal imposable dans les premiers mois de cette année et, en conséquence, réduisent les taux d'imposition déclarés pour répondre à cette perte de crédit d'impôt. Ces mésestimations apparaissent plus fréquentes pour les ménages se situant en bas de la distribution des revenus. **La complexité rencontrée par les contribuables face à des effets de seuil provoque ainsi une compréhension souvent faussée du système fiscal.**

**De plus, les études menées mettent en évidence un lien entre la bonne compréhension du système fiscal et celle de l'utilisation des recettes fiscales, avec le niveau de consentement des contribuables à l'imposition et d'adhésion aux objectifs qu'il poursuit.** Pour la France, la moitié des personnes interrogées dans le cadre du « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France » de 2023 du CPO<sup>115</sup> ayant été exposée au visionnage d'une vidéo explicative sur le contrôle de l'usage des deniers publics est ainsi apparue satisfaite à 37%, contre 32% en moyenne pour le groupe n'ayant pas fait l'objet de ce traitement. Ce type de questionnaires n'est malheureusement pas répliqué, ni par les administrations fiscales ni par les *think tanks*, dans les États qui ont été examinés pour le rapport. Ce phénomène a toutefois été analysé plus ponctuellement aux États-Unis par l'économiste Stefanie Stancheva<sup>116</sup> en ce qui concerne plus spécifiquement l'impôt sur les revenus. Elle relève que l'effet des vidéos explicatives sur les effets de l'impôt sur le revenu en matière de redistribution sur le groupe de traitement renforce l'adhésion de ce groupe à un système d'imposition progressif sur les revenus, à la fois chez les électeurs Démocrates et Républicains.

<sup>112</sup> Johannes Abeler et Simon Jäger, « Complex Tax Incentives », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, n. 3, Nashville, American Economic Association, 2015.

<sup>113</sup> Le premier groupe était exposé à un système simple avec seulement deux paramètres, tandis que dans le second, le système contenait 22 règles et crédits d'impôt, les taux marginaux des première et dernière tranches étant identiques dans ces deux cas. Les revenus nets après imposition du groupe au système complexe étaient en moyenne 23% inférieurs à ceux de l'autre groupe, et la mobilisation d'un nouveau paramètre permettant de diminuer le taux effectif d'imposition a été utilisée par 9% moins de membres du groupe au système fiscal complexe par rapport à ceux du système fiscal simple.

<sup>114</sup> Naomi E. Feldman, Peter Katuscak et Laura Kawano, « Taxpayer Confusion: Evidence from the Child Tax Credit », *American Economic Review*, vol. 196, no. 3, Nashville, American Economic Association, mars 2016, p. 807-835.

<sup>115</sup> CPO et CREST, « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France — Deuxième édition 2023 », janvier 2024.

<sup>116</sup> Stefanie Stancheva, « Understanding Tax Policy : how do people reason ? », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 136, no. 4, Oxford, Oxford University Press, 2021.

### 3.3.1.2. L'automatisation des systèmes d'imposition sur les revenus, à des degrés disparates selon les Etats, allège les obligations déclaratives des personnes physiques mais soulève la question de leur éloignement de l'imposition

**Avec l'adoption quasi-généralisée du prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu** (avant la France, l'Espagne et l'Italie avaient été les deux derniers États de l'Union européenne à l'avoir adopté, respectivement en 1979 et 1973), les États accélèrent la transformation numérique de leurs systèmes de d'administration de l'imposition sur les revenus des personnes physiques et déploient progressivement des systèmes de pré-remplissage des déclarations des revenus des personnes physiques par des parties tierces.

**L'OCDE suit chaque année les progrès de ces dispositifs de pré-remplissage** : 87% des États suivis avaient mis en place ce type de dispositifs en 2021, contre 77% en 2018. Toutefois le degré d'aboutissement du déploiement de ces dispositifs varie. La Suède et le Danemark ont en particulier déployé des systèmes de déclarations intégralement préremplies depuis le début des années 2000 qui englobent la quasi-totalité des catégories de revenus en couvrant ceux du travail salarié, de remplacement (notamment les retraites et les indemnités maladie) et du capital. Si ces déclarations préremplies ne couvrent par définition pas les revenus des indépendants, l'Estonie travaille par exemple au déploiement de systèmes de collectes d'informations auprès des plateformes engageant ces travailleurs comme Uber ou Taxify et reçoit désormais des informations sur ces revenus. Le Danemark envisage également un partenariat avec la plateforme Airbnb pour les revenus issus de la location de biens.

Un nombre important d'acteurs sont dès lors impliqués dans les déclarations fiscales des contribuables, dans lesquelles ceux-ci n'ont le plus souvent qu'un rôle de confirmation finale des montants. Par exemple pour ce qui concerne la déclaration des revenus du capital au Danemark, ces obligations de pré-remplissage reposent sur les acteurs suivants : les banques (pour les intérêts sur les dépôts, les obligations et les prêts), les sociétés d'assurances pour les produits d'assurance vie, les sociétés de construction et autres détenteurs d'hypothèques, les agents de change et les autres acteurs du marché des actions et des fonds communs de placement, les entreprises offrant des paiements différés à leurs clients, les entreprises qui accordent des prêts et de l'épargne à leurs employés, ou même les avocats pour certains comptes<sup>117</sup>. Le pré-remplissage est également effectué par les tiers recevant des dépenses pouvant faire l'objet de crédits d'imposition : c'est par exemple le cas en Estonie, où les entreprises de formation ou les associations recevant des dons transmettent ces données à l'administration. Le remplissage d'informations par des tiers peut dépasser les seules informations sur les revenus : en Espagne, les employeurs déclarent ainsi la situation familiale de leurs salariés, en précisant le cas échéant lequel des deux conjoints dispose de la catégorie de revenus la plus élevée, afin que les dispositifs fiscaux familialisés puissent être appliqués.

Toutefois, certains types de déclaration fiscale, notamment les moins automatisés, sont encore réputés présenter une grande complexité d'usage pour les contribuables. Ainsi en Belgique, la déclaration fiscale repose sur le remplissage de codes numériques correspondant aux différents renseignements à fournir à l'administration, dont le détail est expliqué à l'aide d'un document préparatoire à la déclaration qui est adapté selon que le contribuable réside dans la région de Bruxelles, wallonne ou flamande. Ainsi la déclaration de revenus d'une seule personne physique en Belgique peut être inscrite à travers quatre codes possibles : 1001-66, 1003-64, 1010-57 ou encore 1018-49.

<sup>117</sup> Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches, OCDE, 2008

**Graphique 23 : Extraits du document préparatoire à la déclaration de l'imposition sur les revenus, et du document de déclaration des revenus, pour la région wallonne (2023)**

**A. RENSEIGNEMENTS D'ORDRE PERSONNEL** (Cochez les cases adéquates (rubriques 1 à 5) et indiquez si nécessaire le nombre demandé (rubrique 6))

**1. Au 1.1.2023 vous étiez :**

**1001-66**  - célibataire sans être cohabitant légal  
 - divorcé ou y assimilé (suite à la cessation de la cohabitation légale)  
 - séparé de corps

**1002-65**  mariés ou cohabitants légaux ...  
 (Si au 1.1.2023, vous étiez séparés de fait, mais pas encore divorcés (ou y assimilé suite à la cessation de la cohabitation légale), vous devez cocher tant le code 1002-65 (mariés ou cohabitants légaux) que le code 1018-49 (séparés de fait) (et le cas échéant également les autres codes applicables de la présente rubrique).

**1003-64**  ... et  - vous vous êtes mariés en 2022 et vous ne cohabitez pas légalement depuis l'année 2021 ou antérieurement jusqu'à votre mariage avec votre conjoint, ou  
 - vous avez fait en 2022 une déclaration de cohabitation légale

**1004-63**  Les ressources nettes de votre conjoint ou cohabitant légal en 2022 ne dépassaient pas 3.490 euros (1)

**1018-49**  ... mais au 1.1.2023 vous et votre conjoint ou cohabitant légal étiez séparés de fait

**1019-48**  Votre séparation de fait a eu lieu en 2022

**1010-57**  veuf, veuve ou y assimilé (suite au décès de votre cohabitant légal)

**1011-56**  Votre conjoint ou cohabitant légal est décédé en 2022. Pour vous et lui ou elle :

**1012-55**  vous optez pour une imposition commune

**1013-54**  vous optez pour deux impositions distinctes

Partie 1 : cadres II à XIII - Partie 2 : cadres XV à XXII		Partie 1 : cadres II à XIII - Partie 2 : cadres XV à XXII	
Codes	Montants, dates, autres...	Codes	Montants, dates, autres...
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Source : Administration fiscale belge.

Ces dispositifs de pré-remplissage présentent à la fois l'avantage, pour l'administration, de renforcer les capacités de recouvrement des impôts en disposant des informations nécessaires *a priori* plutôt que dans une logique de contrôle *a posteriori*, et limitent en conséquence les risques de fraude fiscale dans le pays et permettent d'améliorer le service rendu aux contribuables.

Les systèmes les plus avancés reposent en effet souvent sur une identification fiscale numérique, qui peut aller jusqu'à permettre aux contribuables de payer leur imposition en recourant au paiement par mobile. Au Danemark, les contribuables, y compris étrangers<sup>118</sup>, sont identifiables par leur numéro CPR commun à plusieurs documents officiels d'identité (passports, permis de conduire, assurance maladie), qui figure sur leur carte SKAT<sup>119</sup>. Un contribuable peut ainsi communiquer ce numéro à ses différents employeurs, ce qui permet à l'administration de calculer ensuite précisément le taux d'imposition applicable. De même en Estonie, les particuliers disposent d'une carte d'identité numérique utilisée par l'administration fiscale reliée à e-Estonia, la plateforme d'accès aux services publics en ligne du pays.

<sup>118</sup> Disposer de cette carte est attractif puisqu'à défaut, un travailleur notamment étranger ne disposant pas de numéro CPR ou de SKAT est taxé à hauteur de 55% sur son salaire.

<sup>119</sup> Toute personne commençant à travailler au Danemark doit faire la demande d'une carte fiscale auprès de l'administration danoise des douanes et des impôts, appelée SKAT. La carte fiscale est électronique et permet à l'employeur d'avoir accès à toutes les informations fiscales de son employé.

**Un dispositif en cours d'expérimentation en Estonie pourrait même conduire à supprimer tout système de déclaration et de confirmation des données fiscales sur les revenus salariés des personnes physiques.** En effet l'Estonie expérimente un système de paiement bancaire par les entreprises connecté à e-Estonia qui permettrait d'associer automatiquement certains types de paiement effectués par l'entreprise (dont le versement d'un salaire, d'une indemnité maladie, d'un dividende) à une déclaration fiscale de cette entreprise et au paiement de la taxe associée, ce système se doublant d'une activation automatique du prélèvement à la source pour le salarié concerné.

**Le fait de ne plus rendre obligatoire la déclaration annuelle sur les revenus ne constitue pas toujours une amélioration pour la situation du contribuable, dès lors que le revenu prélevé à la source ne correspondrait pas au montant de l'imposition exigible.** C'est par exemple le cas en Belgique pour certains précomptes ou en Allemagne, lorsque l'impôt a déjà été retenu à la source tous les mois sur les salaires selon des classes fiscales forfaitaires (cf. Encadré 8). Un dépôt volontaire d'une déclaration est nécessaire pour récupérer les trop-perçus versés à l'administration fiscale : ainsi, pour l'année 2022, les salariés allemands ont récupéré en moyenne 1.071 € d'impôt pour l'année en déposant une déclaration annuelle sur les revenus. En Belgique, 551 M€ ont été retournés aux contribuables à la fin de l'année fiscale de 2019 qui avaient été trop-perçus par l'administration fiscale.

**Plus fondamentalement, si la numérisation des procédures administratives apporte une facilité d'utilisation pour les contribuables, celle-ci peut également conduire à une forme d'éloignement des contribuables à l'égard de la matière fiscale, accrue par la complexité des systèmes fiscaux.** Les études en matière de comparaison internationale sur la numérisation des administrations fiscales et l'intégration de procédures dématérialisées (prélèvement à la source, identifiant administratif unique, recours à l'intelligence artificielle), comme le rapport annuel de l'OCDE *Tax administration*<sup>120</sup>, ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions sur l'effet des politiques de numérisation en matière fiscale sur les contribuables, notamment du point de vue de leur compréhension des systèmes fiscaux. Christian von Haldenwang<sup>121</sup> souligne cet angle mort et recommande la constitution de données permettant d'appréhender ces conséquences. Il suggère à ce titre de développer des sondages portant sur l'effet de la digitalisation des systèmes fiscaux sur leur perception de l'équité (verticale et horizontale) et du service-client.

### **3.3.2. La gestion et les réformes de l'imposition sur les revenus sont également pénalisées par la complexité de son fonctionnement et des modalités de décision**

#### **3.3.2.1. Une gestion rendue complexe par la coexistence de différents niveaux de compétences fiscales sur l'impôt sur le revenu**

**Selon le degré de décentralisation des pouvoirs au sein des Etats, le rôle conféré aux collectivités territoriales en matière d'imposition des revenus diffère sur l'ensemble des étapes du processus fiscal.**

<sup>120</sup> OCDE, "Tax Administration 2023 : Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies", février 2023.

<sup>121</sup> Christian von Haldenwan, Digitalising the fiscal contract: An interdisciplinary framework for empirical inquiry, 2020.

**En ce qui concerne la fixation du barème de l'impôt sur le revenu, le degré d'autonomie fiscale des collectivités n'est pas directement corrélé à l'organisation juridique des Etats**, celui-ci pouvant par exemple varier parmi les États fédéraux. Ainsi l'Allemagne ne reconnaît pas de pouvoir de taux aux Länder, dont l'avis favorable est toutefois requis pour toute réforme concernant l'impôt sur le revenu. À l'inverse, depuis la sixième réforme en 2015, les régions belges qui ne recevaient jusqu'alors que des dotations annuelles du gouvernement fédéral (de l'ordre de 26% des recettes de l'IPP) peuvent établir un impôt régional des personnes physiques. Cet impôt régional, intitulé « centimes additionnels sur l'impôt Etat réduit », se greffe sur le barème national fixé par l'Etat et se construit de la manière suivante : l'assiette de l'impôt Etat est diminuée du « facteur d'autonomie », établi à 24,957 % en 2023 ; à partir de cette base « impôt Etat réduit » (75,043 %), les régions peuvent ensuite prélever des « centimes additionnels » qui leur sont attribués, en déterminant le taux souhaité dans la limite de 35,117 % : depuis l'exercice d'imposition 2018, ce taux additionnel s'élève à 33,257 % en Flandre et en Wallonie, et à 32,591 % à Bruxelles. S'appliquent ensuite les éventuelles augmentations, réductions et diminutions d'impôt régionales.

Deux Etats unitaires et régionaux octroient aux régions des degrés d'autonomie fiscale plus avancés qu'en Belgique et en Allemagne pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Le modèle dual suédois d'imposition des revenus repose à la fois sur un taux unique proportionnel établi par les communes, qui s'élevait en moyenne à 32,2% en 2022, et sur un système d'imposition progressive appliqué par l'échelon national à partir d'un revenu annuel de 52 000 € (613 900 SEK) en 2023. Ainsi seuls 13% des contribuables paient l'IRPP national en Suède. Les collectivités en Suède disposent ainsi d'un pouvoir d'élaboration d'une imposition qui ne peut être que proportionnelle. À l'extrémité du spectre en Espagne, outre les statuts fiscaux propres pour le Pays basque et la Navarre<sup>122</sup>, les communautés autonomes sont libres de fixer leur propre barème d'imposition sur les revenus des personnes physiques, indépendamment de celle du barème national, avec pour seule contrainte celle, constitutionnelle, de présenter un barème progressif. Ainsi l'IRPF appliqué à Madrid en 2023 présente un barème distinct en termes de seuils du barème national, comme cela ressort du tableau ci-dessous.

**Tableau 23 : Barème de l'IRPF espagnol, applicable dans la communauté de Madrid (2023)**

	Tranche	Taux		Tranche	Taux
	<b>Barème national</b>	De 0€ à 12 450€		9,5 %	<b>Barème communauté de Madrid</b>
De 12 450€ à 20 199€		12,0 %	De 13 362€ à 19 004€	10,70 %	
De 20 200€ à 35 199€		15,0 %	De 19 004€ à 35 426€	12,80 %	
De 35 200€ à 59 999€		18,5 %	De 35 426€ à 57 320€	17,40 %	
De 60 000€ à 299 999€		22,5 %	A partir de 57 320€	20,50 %	
A partir de 300 000€		24,5 %			

Source : Ministère de la fiscalité espagnol, 2023

**Les compétences entre les régions diffèrent également tant en ce qui concerne l'établissement d'exonérations que des crédits d'impôts.** Si les Länder allemands et les régions suédoises n'ont pas de compétence pour modifier l'assiette fiscale, les régions belges peuvent par exemple déterminer des crédits d'impôts sur le revenu des personnes physiques : la région flamande prévoit ainsi l'octroi d'un bonus emploi pour les travailleurs gagnant moins de 2 900€ de salaire mensuel brut, dégressif en fonction du salaire et pouvant aller jusqu'à 650€. En Espagne, les communautés autonomes sont compétentes pour ajuster le revenu personnel et familial minimum en-deçà duquel les contribuables ne sont pas taxés dans une limite de plus ou moins 10% par rapport au niveau fixé par l'État (5 500€ en 2023) et plus généralement pour établir des dépenses fiscales qu'elles doivent justifier.

<sup>122</sup> Le « régime foral » au Pays basque et en Navarre permet à ces deux régions de maintenir un système fiscal propre moyennant le reversement d'une quote-part annuelle à l'État central.

**La coexistence de ces différentes autorités peut être à l'origine de plusieurs types de situations complexes ou de blocage.** Une concurrence fiscale peut ainsi s'exercer entre les régions d'un État pour attirer de nouveaux résidents fiscaux. Du fait de sa politique revendiquée d'allègement fiscal global, qui se traduit par des réductions successives de la tranche régionale de l'IR et plus généralement par la diminution à leur niveau minimal de plusieurs impôts (exonération à 100% de l'impôt sur le patrimoine, exonérations jusqu'à 99% pour les impôts sur les successions et les donations), la communauté de Madrid se situe par exemple depuis 2021 en tête du classement de la compétitivité fiscale des communautés en Espagne. Il en va de même en Belgique où les collectivités ont aussi compétence pour certains taux d'imposition sur le patrimoine des personnes physiques, comme les droits de succession et d'enregistrement ou le précompte immobilier, impôt assis sur le revenu cadastral indexé du bien immobilier.

**Les effets d'une réforme de l'impôt sur le revenu, menée à un échelon administratif, peuvent également être partiellement ou entièrement contrecarrés si l'autre échelon en porte une aux objectifs contraires.** L'impôt temporaire de solidarité sur les grandes fortunes introduit par le gouvernement national en Espagne pour l'année 2023 répondait par exemple aux annonces de baisses d'impôts sur les revenus annoncées par trois régions autonomes à la mi-2022. Pour limiter ce type de risques, le groupe d'experts pour une réforme fiscale réuni en 2017 avait par exemple recommandé une « harmonisation des bases imposables et liquidables des impôts cédés intégralement ou partiellement en limitant la capacité normative régionale ». Compte tenu du faible consensus politique autour de cette mesure, une réforme alternative actuellement en débat en Espagne porte sur l'établissement de seuils minimum et maximum pour les IRPF régionaux.

### 3.3.2.2. *La gestion administrative est alourdie par le grand nombre de paramètres d'imposition*

**C'est d'abord le cas dans l'application au quotidien de cette imposition par les administrations.** Ainsi en Belgique, pour l'établissement du montant redevable pour l'IR, l'administration fiscale effectue 16 simulations par contribuable, en appliquant des paramètres distincts, afin d'identifier la configuration qui lui est la plus favorable. Dans le cas d'un ménage de deux contribuables par exemple, l'avantage fiscal *in fine* retiré, n'étant par exemple pas le même selon que le quotient conjugal ou la quotité exonérée d'imposition pour enfants ou personnes à charges s'applique à l'un ou l'autre des apporteurs de revenus, trois simulations de chaque paramètre sont effectuées (application à chaque apporteur de revenu et absence d'application).

**Outre le fait qu'elle contraint l'administration à disposer d'outils informatiques plus performants pour avoir la capacité de calcul nécessaire, ce degré de complexité a également pour effet, en pratique, d'obérer la capacité à évaluer les effets des projets de réformes des dispositifs fiscaux.** À titre d'exemple, en Belgique également, la complexité à évaluer les effets d'une réforme fiscale sur l'assiette de l'IR découle de la **spécificité du mécanisme de quotité exemptée**, qui consiste à appliquer le barème du taux d'imposition sur les revenus à l'assiette de revenus exemptée d'impôts, et d'en déduire le résultat du montant de l'impôt brut préalablement calculé sur l'ensemble des revenus du contribuable, y compris sur les revenus exemptés. Il s'agit donc d'un mécanisme d'exonération d'imposition applicable à une partie du revenu net imposable du contribuable, puisque les revenus dépassant le montant de cette quotité exemptée après application du barème sont bien soumis à l'impôt. Il est donc délicat d'anticiper les effets d'une modification paramétrique de l'IR, celle-ci s'appliquant dès lors sur deux assiettes différentes et se superposant. Malgré la complexité qu'il engendre, ce mécanisme n'était pas remis en cause dans le cadre de la note de conception générale du projet de réforme fiscale<sup>123</sup>.

\*

<sup>123</sup> Note de vision générale concernant la réforme fiscale plus large, Mark Delanote, Juin 2022

## 4. La sécurisation des ressources fiscales pourrait réorienter certaines priorités des administrations fiscales

### 4.1. Une réflexion globale sur le rééquilibrage de la taxation entre les différentes formes de travail et la taxation du capital apparaît en germe dans la majorité des pays européens

L'évolution démographique du nombre d'actifs au regard de la population totale questionne la suffisance des recettes fiscales sur les revenus du travail pour financer les dépenses croissantes des systèmes de protection sociale à l'avenir, comme le souligne le rapport annuel de la Commission européenne sur la taxation de 2023<sup>124</sup>. En effet, alors que le financement des pensions par répartition, qui repose sur les prélèvements obligatoires sur le travail, est le système majoritaire au sein de l'Union européenne, le ratio du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans est estimé augmenter de 34,4% en 2019 à 59,2% en 2070. Poursuivre sur ce mode de financement impliquerait donc d'augmenter les prélèvements obligatoires sur le travail.

Tableau 24 : Ratios de dépendance réalisés et projetés (2015-2075)

	2015	2025	2050	2075	Évolution 2015/2050
Allemagne	34,8	41,4	59,2	63,1	+70%
Belgique	30,6	37,1	51,0	54,0	+67%
Danemark	33,0	37,7	45,3	53,4	+37%
Espagne	26,9	30,6	38,6	77,5	+43%
Estonie	31,0	39,2	56,3	59,0	+82%
France	33,3	40,9	52,3	55,8	+58%
Royaume-Uni	31,0	35,9	48,0	53,0	+55%

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2017

*Légende* : le ratio de dépendance de l'OCDE correspond au nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes d'âge actif, à savoir les personnes âgées de 20 à 64 ans.

Cet enjeu intervient dans un contexte où la dépense publique est particulièrement contrainte, tandis que les Etats-membres sont confrontés aux besoins de financement public des transitions écologiques et numériques. Le rapport Pisani-Ferry Mahfouz<sup>125</sup> évalue ainsi le coût de la transition écologique à 66 Md€ par an jusqu'en 2030 pour la France.

Or la pression fiscale sur le travail apparaît déjà supérieure à celle sur le capital. Au cours des dernières décennies, le niveau d'ensemble des prélèvements obligatoires sur le travail a suivi la trajectoire inverse de ceux sur le capital (cf. partie 1.1.3). Dans l'Union européenne, l'imposition sur les revenus du travail représente ainsi entre 6,5 % et 25,0 % du PIB respectivement en République tchèque et au Danemark. En incluant les cotisations sociales patronales, la Belgique présente par ailleurs le coin fiscal le plus élevé au sein des pays membres de l'OCDE, qui s'élève à 53% des coûts de main d'œuvre pour un salarié rémunéré au salaire moyen, devant l'Allemagne avec 47,8% et la France avec 47%.

<sup>124</sup> Commission européenne, *Annual Report on Taxation 2023 Review of taxation policies in EU Member States*, Juin 2023

<sup>125</sup> *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France stratégie, mai 2023.

**De ce fait, les réformes fiscales réalisées ces dernières années visent souvent à réduire les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et à mobiliser d'autres recettes fiscales en contrepartie.** En Italie, le *Jobs Act* de 2013, qui a généré une diminution du coin fiscal au travers de la baisse des contributions sociales salariales jusqu'à 55 000 € de revenus et des exemptions de cotisations sociales pour les employeurs pour les nouvelles embauches, a rehaussé la fiscalité sur la consommation (hausse de 2 points de TVA) en compensation. Les réformes dites de « *Tax Shift* », soit le glissement ou le virage fiscal, en Belgique à partir de 2016 visaient ainsi à opérer progressivement un glissement fiscal des impôts sur le travail vers les revenus du capital.

#### Encadré 11 : Contenu et effets anticipés de la réforme *Tax Shift* belge

Quatre principales dispositions du *Tax Shift* en 2016 ont conduit à alléger la pression fiscale sur les revenus du travail :

- l'augmentation des frais forfaitaires déductibles, avec l'introduction d'un taux forfaitaire légal uniforme de 30% (au lieu d'un taux maximal de 30% sur les 5 760 premiers euros de frais, puis d'un taux décroissant jusqu'à 3% dans la limite de 4 090€) appliqué à l'ensemble des revenus professionnels, dans la limite d'un montant de 5 400 € ;
- un relèvement de la quotité exemptée d'impôts, de 7 090 à 8 280€
- l'augmentation du bonus emploi, qui consiste en une réduction des cotisations sociales salariales : jusqu'à fin 2015, le bonus à l'emploi fiscal s'élevait à 17,81 % avec un maximum de 360 € ; à partir du 1er janvier 2019, le pourcentage du bonus à l'emploi a été augmenté à 33,14 % avec un montant maximum de 800 € ;
- une réforme des tranches d'imposition, avec la suppression de la tranche de 30 % et le relèvement du seuil de la tranche à 45%.

Avant <i>tax shift</i>		Après <i>tax shift</i>	
Revenu imposable (en euros)	Taux marginal	Revenu imposable (en euros)	Taux marginal
0 - 8 680	25 %	0 - 12 360	25 %
8 680 - 12 360	30 %	12 360 - 21 810	40 %
12 360 - 20 600	40 %	21 810 - 37 750	45 %
20 600 - 37 750	45 %	> 37 750	50 %
> 37 750	50 %		

Rem. : « Avant *tax shift* » : montants pour les revenus de 2015 (exercice 2016).

« Après *tax shift* » : revenus de 2019 (exercice 2020) aux prix de 2015.

En compensation de la perte de recettes fiscales sur le travail estimée à 3,4 Md€, le *Tax Shift* a notamment rehaussé le taux d'intérêt standard du précompte mobilier sur les intérêts d'obligations et de dividendes de 25 à 27% en 2016, et à 30% en 2017 et introduit une taxe dite « sur la spéculation » de 33 % sur les plus-values des ventes d'actions intervenant avant six mois après l'achat a été introduite.

Les estimations des effets de cette réforme, réalisées par le Bureau fédéral du plan belge en 2016, prévoyaient que le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques s'améliore de 0,2 % du PIB par rapport à la projection de référence, et que le nombre d'emplois supplémentaires créés serait de 10 000 en 2016 et de 40 000 en 2020. Aucune évaluation *a posteriori* n'a été effectuée à la connaissance de la mission.

Source : Bureau fédéral du plan Belgique, administration fiscale belge.

**Clarifier les différentes catégories de revenus du travail, et donc élargir l'assiette de taxation correspondante, constitue un préalable au rééquilibrage de la pression fiscale sur ces revenus par rapport à ceux du capital.** La note de vision générale pour une réforme fiscale en Belgique préconise ainsi d'identifier précisément ce qui relève des revenus professionnels, indépendamment du statut, de la dénomination ou de la forme juridique de l'entreprise ou de la structure publique qui les génère, afin de s'assurer que les rémunérations du travail soient attribuées à la personne physique qui fournit les prestations de travail. La réforme envisagée en Belgique aurait ainsi pour effet de substituer aux 4 catégories de revenus dans l'architecture fiscale actuelle (revenus immobiliers, professionnels, mobiliers et divers), 3 nouvelles catégories de revenus : d'activité, de remplacement, et sur le patrimoine. Les revenus d'activité engloberaient ainsi les revenus tirés d'un emploi (rémunération), de l'entreprise (bénéfices, incitations à l'investissement), et accessoires (revenus d'activités non professionnelles, comme ceux issus de l'économie collaborative). Une imposition de structure progressive serait appliquée aux revenus d'activité et de remplacement, et une imposition proportionnelle aux revenus du patrimoine.

#### **4.2. L'articulation entre le système fiscal et les prestations sociales pourrait être repensée**

**Aux premières tranches des barèmes d'imposition, l'imposition sur les revenus des personnes physiques doit être articulé avec le reversement de prestations sociales à ces contribuables pour garantir l'efficacité de la politique de redistribution.** De manière générale, dans les Etats membres de l'UE, les prestations les plus assujetties aux prélèvements obligatoires sont les prestations de remplacement du revenu, c'est-à-dire les prestations des branches vieillesse, survie, chômage et invalidité<sup>126</sup>.

**En pratique, les modalités d'imposition des prestations sociales diffèrent selon les États.** Au Danemark, les prestations sociales sont versées aux contribuables et imposées dans un second temps. D'un point de vue administratif, une double opération de versement et de prélèvement d'une partie de ces revenus est effectuée, ce qui constitue en tant que telle une source d'inefficience. Toutefois il présente l'avantage que jusqu'à 95% des ménages danois contribuent à l'impôt sur les revenus, dont les capacités contributives réelles totales sont bien prises en compte avant le versement de l'impôt. Ce deuxième aspect est moins bien assuré en Belgique, où le précompte des revenus professionnels englobe également plusieurs revenus de remplacement, mais dont le montant prélevé à la source intervient sur le fondement des versements à venir. Le bénéficiaire de prestations sociales est alors en situation d'avancer à l'administration des recettes fiscales, qui pourront le cas échéant lui être rendues ultérieurement.

**Certains systèmes innovants, qui préfigurent les crédits d'impôts négatifs, constituent une pratique intéressante en matière d'articulation des prestations sociales et des dispositifs fiscaux.** Il s'agit de dispositifs permettant de convertir le montant d'un avantage fiscal en versements nets directs au contribuable, dès lors que le montant de la réduction d'impôt est supérieur au montant d'imposition dont le contribuable est redevable. **Ces dispositifs permettent, à l'inverse des allègements fiscaux des réductions d'impôts classiques, que les ménages qui paient peu d'impositions en bénéficient tout autant que les ménages qui en paient davantage.** Le Livre Blanc pour une réforme de la fiscalité en Espagne chiffre ainsi le gain fiscal potentiel non obtenu par les ménages au titre du minimum vital garanti pour la prise en charge de descendants (réduction d'impôt classique) à 1,8 milliard d'euros, pour 2,85 millions de ménages concernés.

<sup>126</sup> DRESS, « La protection sociale en France et en Europe en 2017 », 2019.

**Ces dispositifs sont néanmoins encore peu fréquents** : en Espagne, c'est le cas depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, du crédit d'impôt accordé aux contribuables faisant partie d'une famille nombreuse ou ayant des personnes à charge et exerçant une activité professionnelle. Le Livre blanc pour une réforme fiscale en Espagne, élaboré par un comité d'experts en 2022, préconise d'étendre ce type de système aux réductions d'impôts couvrant les dépenses engagées par les travailleurs indépendants dans le cadre de leur activité, ce qui aurait pour effet corollaire positif de corriger les risques de sous-déclaration des revenus des travailleurs indépendants, et donc de compenser en partie le coût de fonctionnement d'un tel dispositif (coût non évalué). *L'Earned Income Tax Credit* aux États-Unis peut également apporter aux ménages un versement net direct et pas seulement une réduction d'impôts. En effet si le montant du *Earned Income Tax Credit* excède les impôts, la différence fait l'objet d'un versement direct, s'il est inférieur à l'impôt il diminue d'autant l'impôt dû.

**Pour les ménages les plus vulnérables, l'absence d'information limite toutefois la capacité des administrations à déployer de réels systèmes d'impôts négatifs, c'est-à-dire de prestations sociales universelles** (non réservées aux contribuables), dont l'intégration totale avec le barème de l'impôt sur le revenu poursuivrait la logique de crédits d'impôts négatifs. En effet dans certains États, les personnes physiques dont les revenus annuels sont inférieurs au premier seuil d'imposition ne sont pas toujours tenues d'effectuer de déclaration à l'administration fiscale. En Espagne par exemple, les contribuables ayant perçu moins de 22 000 euros annuels de la part d'un seul employeur et de 14 000 euros annuels de la part de plusieurs employeurs ne sont pas tenus d'effectuer de déclaration fiscale. L'hétérogénéité des informations déclarées par les différents ménages, selon que les foyers fiscaux recourent aux déclarations individuelles – qui ne permettent pas systématiquement de reconstituer un ménage - ou conjointes, constitue un autre frein identifié au déploiement de ce type de dispositifs d'impôts négatifs dans le pays.

### **4.3. La sécurisation des ressources fiscales pourrait conduire à améliorer la connaissance par l'administration fiscale des capacités contributives des contribuables et l'harmonisation des revenus taxables entre les États**

#### **4.3.1. Des dispositifs de concurrence fiscale sur l'IR dommageables, à destination des contribuables les plus aisés**

**L'EU Tax Observatory a recensé les dispositifs non coopératifs visant à attirer de nouveaux contribuables sur le territoire**, dont le nombre a plus que quintuplé entre 1994 et 2021. En 2024, 260 000 personnes bénéficieraient de l'application de l'un de ces régimes dans l'Union européenne et au Royaume-Uni, dont le coût total en moindres recettes s'élèverait à 7,5 Md€ par an<sup>127</sup>.

<sup>127</sup> EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*

**Graphique 24 : Nombre de régimes spécifiques d'impôt sur le revenu des personnes physiques accordés aux nouveaux résidents de l'Union européenne (1994 - 2021)**

Source : EU Tax Observatory, *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation*, Novembre 2021

L'EU Tax Observatory qualifie ces dispositifs fiscaux selon les types de contribuables qu'ils cherchent à attirer et dresse le classement de leur degré de nocivité du point de vue de la concurrence fiscale, en fonction de quatre critères : leur durée d'application, les niveaux de rémunération auxquels ils s'appliquent, les types d'activités professionnelles concernées, et l'ampleur du bénéfice fiscal qu'ils apportent aux bénéficiaires.

Les principaux sont les suivants :

**Les régimes appliquant une fiscalité allégée sur les revenus de sources étrangères** : l'Italie a par exemple introduit en 2017 un dispositif permettant aux nouveaux arrivants de payer un taux forfaitaire pour leurs revenus étrangers lorsqu'ils arrivent en Italie (100 000€ par an et 25 000€ par enfant). Le Royaume-Uni applique également un principe de ce type : si une personne est résidente et domiciliée au Royaume-Uni, elle sera imposée sur ses revenus mondiaux, mais si une personne est résidente et non domiciliée ("non domiciled"), elle peut choisir d'utiliser la base d'imposition par transfert de fonds ("remittance basis of taxation"), ce qui signifie que ses revenus et plus-values non britanniques ne sont imposés que s'ils sont transférés ou utilisés au Royaume-Uni.

#### Encadré 12 : « Non domiciled remittance basis of taxation » : état du dispositif et pistes de réformes

En 2021, environ 37 000 résidents au Royaume-Uni avaient opté pour le régime dit de « remittance », ils payaient en moyenne 170 000£ d'imposition.

L'objectif de la réforme est de simplifier ces règles et d'apporter aux personnes non domiciliées un système modernisé et simplifié, qui s'adapte aux personnes physiques venant authentiquement s'installer au Royaume-Uni pour une courte durée.

Dès le 6 avril 2025, les règles actuelles ne s'appliqueront plus et le dispositif sera remplacé par une exonération de taxation pendant 4 ans sur les revenus gagnés à l'étranger pour l'ensemble des personnes physiques qui deviennent contribuables au Royaume-Uni et ne l'ont pas été depuis moins de 4 ans. Ils seront ensuite libres de rapatrier leurs actifs et leur patrimoine au Royaume-Uni sans être imposés pour cela.

L'ensemble des modalités de la réforme n'est pas encore précisément connu. En particulier, la notion de domiciliation, qui vise à traduire un lien structurel et permanent entre le résident et le Royaume-Uni, pourrait être définie dans des termes plus objectifs et adaptée pour prendre en compte des durées de résidence plus courtes. Cette durée avait déjà été encadrée depuis 2017, un résident devenant domicilié s'il avait résidé au Royaume-Uni durant 15 des 20 dernières années.

Source : Institute for Fiscal Studies.

**Les régimes appliquant une fiscalité sur les revenus d'activités spécifiques (travailleurs très hautement qualifiés, sportifs, artistes, chercheurs) :** c'est par exemple le cas du régime danois en faveur des travailleurs impatriés, qui offre aux chercheurs et aux nouveaux arrivants une fiscalité allégée pendant 7 ans à un taux forfaitaire de 32,84%. Ce dispositif représentait en 2023 une moindre recette de 190 M€, un montant en augmentation continue depuis 2020 où la perte de recettes s'élevait à 130 M€ (soit 1,4 Md DKK contre 1 Md DKK en 2020). Elle figure ainsi, en montant, parmi les dix dépenses fiscales les plus coûteuses pour le pays en 2023. Cette dépense fiscale n'est toutefois pas remise en question, et ne constitue pas une priorité d'évaluation pour les autorités fiscales danoises.

**Les régimes appliquant une fiscalité allégée sur les revenus de remplacement (retraités) :** au Portugal, le statut de résident non habituel (RNH) a été introduit en 2009, et bénéficiait aux personnes résidentes fiscales au Portugal qui ne l'avaient pas été durant les cinq années précédentes, et offrait une réduction de l'impôt sur les revenus des personnes pendant dix ans avec (i) un taux préférentiel de 20% pour les travailleurs salariés ou indépendants exerçant une activité à haute valeur ajoutée, (ii) une exonération de taxation jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2020, puis l'application d'un taux préférentiel de 10% pour les personnes retraitées et (iii) une exonération d'imposition sur les revenus du capital. Cumulant plus de 74 000 bénéficiaires depuis son lancement, le coût de ce dispositif en recettes pour l'État portugais atteignait en 2023 1,36 Md€, et représentait ainsi près de 67,2% du coût total des niches fiscales de l'IRS.

**Tableau 25 : Classement des 10 principaux régimes fiscaux à destination des nouveaux résidents selon leur caractère nocif**

	Ciblage	Durée	Conditions de revenus	Activité professionnelle requise	Ampleur du bénéfice fiscale	Score
Grèce	Revenus > 500 000	4	4	4	4	10
Italie	Revenus > 500 000	4	4	4	3	10
Suisse	Revenus > 900 000	4	4	4	2	9
Chypre	Hauts revenus	4	2,5	3	4	8
Danemark	Règle des 32,84%	3	2,5	3	3	6
Italie	Travailleurs qualifiés	4	1	3	3	6
Chypre	Pensions	4	1	2	4	6
Portugal	Pensions	4	1	2	4	6
Luxembourg	Employés internationaux	3	2,5	3	2	5
Suède	Experts	2	2,5	2	4	5

Source : CPO, s Global Tax Evasion Report 2024, EU Tax Observatory

L'existence de ces systèmes fiscaux anticoncurrentiels crée un effet de verrou au regard des projets de réformes qui seraient envisagés dans certains États pour rétablir une fiscalité plus forte sur les nouveaux arrivants. Comme le souligne l'*Institute for fiscal studies*<sup>128</sup>, malgré les iniquités et les anomalies engendrées par le système des « non-doms » au Royaume-Uni, il existe également de solides arguments, sur le plan pragmatique, pour ne pas appliquer l'intégralité des impôts britanniques dès l'arrivée des personnes au Royaume-Uni, parmi lesquels l'existence de schémas fiscaux plus avantageux pour les nouveaux arrivants dans d'autres pays voisins. À cet égard, toute démarche de rationalisation de ce type de dispositifs ne peut être réalisée qu'à travers une action coordonnée et coopérative des Etats. Un point de départ pourrait être la constitution par l'Union européenne d'une liste noire des pays recourant à ce type de dispositifs, sur une base régulièrement actualisée par l'*EU Tax Observatory* de ses analyses,

#### 4.3.2. Une meilleure utilisation des données pourrait permettre de mieux lutter contre la fraude fiscale des personnes physiques

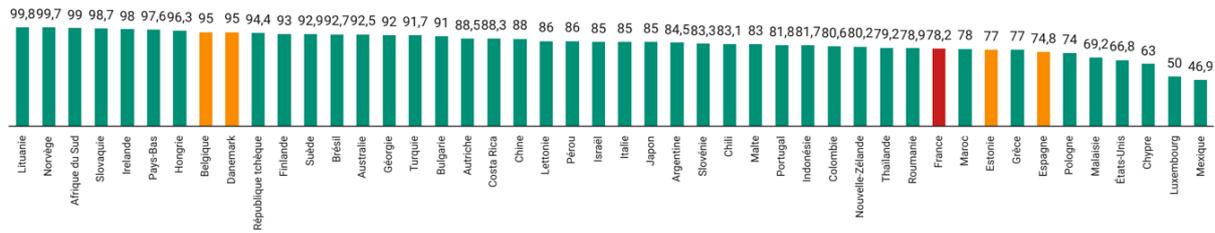
Durant les entretiens effectués par la mission au sein des États « ciblés », il a été mentionné que la lutte contre la fraude fiscale des personnes physiques en matière d'imposition sur leurs revenus figurait jusqu'à maintenant au second rang des priorités en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Les déploiements, à l'international, de méthodes de recouvrement à la source permettant de lutter en amont des déclarations contre la fraude des personnes physiques sont un premier facteur possible d'explication. De nombreux pays disposent désormais d'un système équivalent au prélèvement à la source, permettant une remontée d'informations fiscales et un croisement éventuel avec d'autres données afin de prévenir la fraude en amont. D'après les données déclaratives disponibles dans le cadre de l'enquête *Tax Administration 2023* de l'OCDE, le pourcentage estimé de l'impôt sur le revenu retenu à la source par rapport au total de l'impôt sur le revenu recouvré représente en moyenne 80% au sein des pays de l'OCDE ayant mis en œuvre un tel système. Même si cet indicateur ne permet pas d'évaluer l'effet réel de ce dispositif sur la fraude fiscale à l'imposition sur le revenu, il a déjà été démontré dans le cas du Danemark que le croisement de différentes sources de données offre une meilleure évaluation des revenus réels des contribuables<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> *Institute for fiscal studies*, Reforming the taxation of non-doms: policy options and uncertainties, mars 2024

<sup>129</sup> Kristian Stamp Hedeager and Peer Ebbeesen Skov, « Using real-time verification of self-reported information to reduce tax evasion », *The Rockwool Foundation*, Study paper no. 159, may 2021.

**Graphique 25 : Total estimé de l'IR retenu à la source par des tiers par rapport au total de l'impôt sur le revenu recouvré**



Source : CPO, d'après OCDE, Tax Administration 2023 (T. D. 32)

Note de lecture : en Lituanie, 99,8 % des recettes de l'impôt sur le revenu font l'objet d'un prélèvement à la source et d'un recouvrement par des acteurs tiers, et non par l'administration fiscale directement.

Un autre facteur d'explication entendu par la mission réside dans la **perception négative par l'opinion publique du discours politique concernant la lutte contre la fraude des personnes physiques** à petite échelle, tandis que les efforts dirigés sur la lutte contre la fraude des entreprises et des particuliers très fortunés seraient globalement mieux perçus.

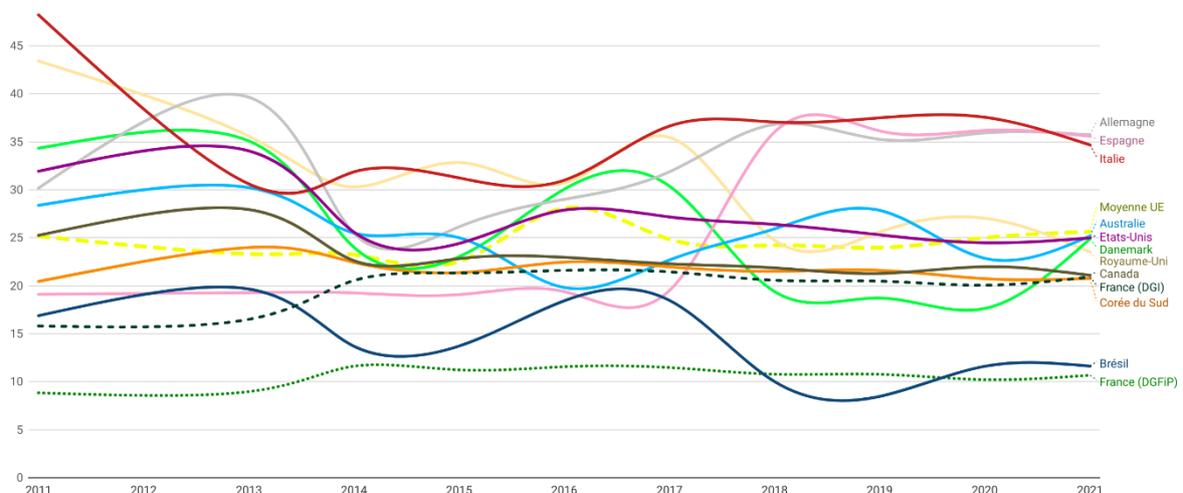
Plus largement, cette politique publique s'inscrit dans un contexte de réorganisation des moyens des administrations fiscales nationales au sein des pays membres de l'OCDE, et en particulier par une diminution des moyens humains quelquefois particulièrement marquée en ce qui concerne le contrôle et la lutte contre la fraude, comme c'est le cas au Royaume-Uni par exemple.

**Tableau 26 : Évolution des effectifs globaux des administrations fiscales (2011-2021)**

	France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	Espagne	Royaume-Uni
Effectifs en 2021	96 952	109 219	20 714	9 779	1 261	25 677	62 941
Variation entre 2011 et 2021 (en %)	-17,6	-1,2	+97,5	+28,9	-29,4	-7	-5,3

Source : CPO, d'après OCDE Tax Administration<sup>130</sup>

**Graphique 26 : Évolution de la part des effectifs de contrôle dans le total des agents des administrations fiscales entre 2011 et 2023 (en %)**



Source : CPO, d'après OCDE Tax Administration (2021-2023).

<sup>130</sup> Les données du rapport Tax Administration 2023 de l'OCDE sont partiellement issues de celles contenues dans le rapport conjoint FMI/OCDE/IOTA/CIAT intitulé International Survey on Revenue Administration (ISORA).

*Précisions : Pour le périmètre « France (DGI) », seuls les actions 1, 2 et 3 du RAP 156 des projets de loi de règlement de chaque année sont retenus ; le rapport particulier n°4 commente cette situation spécifique.*

**Le rapport *Tax Administration* de l'OCDE de 2017 expliquait ce choix de réduction des effectifs de la part de nombreuses administrations par la double pression liée d'une part à la contrainte budgétaire de ces services, et d'autre part aux coûts salariaux en hausse en raison du besoin d'amélioration technologique des services, qui suppose une montée en compétence des agents<sup>131</sup>.**

S'il est supposé que la diminution des effectifs de contrôle est compensée dans son travail de recherche par le recours croissant à de nouvelles technologies telles que le *datamining* qui permet d'établir les listes utilisées dans le cadre des contrôles fiscaux sur les personnes physiques, **il est en pratique difficile d'analyser l'effet de cette substitution partielle sur les revenus effectivement recouverts par les administrations en matière d'impôt sur le revenu. Par ailleurs le recours à ce type de nouvelles pratiques suppose un cadre juridique robuste** pour limiter les risques liés aux traitements des données à caractère personnel des contribuables. Plusieurs pays ont fait le choix de revenir en arrière sur certains dispositifs à l'issue de scandales comme aux Pays-Bas où, afin de renforcer les contrôles anti-fraude sociale et fiscale, des algorithmes ont été utilisés pour cibler des individus et des ménages à risque, dont le ciblage était parfois fondé sur les origines et/ou la nationalité des contribuables, et ont conduit à accuser à tort de fraude plus de 26 000 ménages tenus de rembourser en moyenne plus de 30 000€ à l'administration fiscale. Il en va de même en ce qui concerne le recours à des technologies de collecte massive de données en ligne (*webscrapping*), que la France expérimente par le biais de l'article 154 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, qui a également été autorisé au Portugal à l'article 89-A de la Loi Générale Fiscale.

**L'échange automatique de données fiscales à l'international constitue aussi un levier pour limiter les risques de fraude des personnes physiques.** En effet, depuis 2014, l'OCDE a mis en place des échanges automatiques, en complément des échanges sur demande, par le biais d'une norme déclarative commune (*Common Reporting Standard*) instaurant la collecte obligatoire de certaines données financières pour les pays participants. En outre, depuis la directive 2011/16/CE dite « DAC » adoptée par le Conseil de l'Union européenne, l'UE s'est dotée de nouveaux moyens de coopération renforcée entre les administrations fiscales des États membres afin de lutter contre la fraude fiscale transfrontalière, qui cible par exemple certains revenus du capital des personnes physiques, comme les revenus perçus au titre de l'épargne et des dividendes depuis 2014.

Si ces directives, dont les deux dernières (« DAC 7 » pour la transparence des opérations sur les plateformes de commerce en ligne et « DAC 8 » pour les transactions en matière de crypto-actifs), ont permis d'élargir nettement le champ des informations à disposition des administrations fiscales, **il n'a pas été réalisé d'évaluation quant à l'effectivité de ce cadre.** À cet égard, la production prochaine d'un cadre d'évaluation harmonisé, par le biais d'évaluations nationales, a été évoqué dans le rapport annuel du programme Fiscalis de la Commission européenne en 2022<sup>132</sup>, ce qui permettrait la diffusion de bonnes pratiques en matière de traitement des données.

#### **4.3.3. Renforcer la capacité des administrations fiscales à appréhender l'assiette de taxation des personnes physiques**

D'une manière générale, les systèmes fiscaux s'appuyant sur la transmission de données par des tiers qu'il s'agisse de l'employeur, de la banque, des associations, contribuent à apporter à l'administration fiscale une information complète et de qualité sur les capacités contributives des contribuables. **Toutefois plusieurs dispositifs fiscaux, qui bénéficient en particulier aux ménages les plus aisés, engendrent des pertes d'informations pour l'administration fiscale quant aux revenus réels des personnes physiques.**

<sup>131</sup> OCDE, *Tax Administration 2017*, Paris, Éditions de l'OCDE, septembre 2017.

<sup>132</sup> *Fiscalis Programme Annual Progress Report 2022*, Commission européenne, mai 2023, p. 8.

**En premier lieu, les exonérations d'imposition s'accompagnent souvent d'absence d'obligation de déclaration des revenus concernés.** C'est par exemple le cas en Belgique où le système de précompte mobilier libératoire aboutit également à une méconnaissance, par l'administration, des revenus de placement des personnes physiques. En effet dans ce système, proche de celui de la retenue à la source, tout intérêt ou dividende payés par un débiteur à son créancier ou par une entreprise à son actionnaire est précompté à 30 % au moment de leur paiement, c'est-à-dire retenu par le débiteur et par l'entreprise et versé à l'administration fiscale, sans que le contribuable soit tenu de déclarer de revenu. En pratique ces versements sont effectués de manière globalisée par les intermédiaires, ce qui ne permet pas à l'administration fiscale d'identifier, *a posteriori*, les assiettes individuelles à partir desquelles ces précomptes ont été versés.

**Deuxièmement, les rémunérations versées en avantages de toute nature (ATN) plutôt qu'en salaires peuvent être difficilement valorisables par l'administration fiscale.** En Belgique, les avantages de toute nature qui se substituent en partie à la rémunération salariée des personnes sont déclarés par lots valorisés forfaitairement (cf. partie 3.2.3). Le projet de réforme fiscal belge préconisait ainsi que certains avantages en nature comme la mise à disposition d'un logement de fonction ou de personnel domestique soient désormais imposés non plus forfaitairement, mais sur la base de leur valeur réelle. C'est ainsi que procèdent d'autres États, comme le Danemark et la Suède, où la valeur des ATN est régulièrement ajustée de manière à refléter leur valeur marchande réelle : par exemple au Danemark, un abonnement Internet fourni pendant un an à un salarié est valorisé par l'administration fiscale à 429€ en 2024 contre 415€ en 2023. Au-delà d'un montant cumulé de 939€ pour des avantages liés aux fonctions exercées, et de 174€ pour des avantages non directement liés à l'exercice des fonctions, les revenus des rémunérations alternatives sont imposables à l'IR.

**Un autre enjeu consiste, pour les administrations fiscales, à être en capacité de capter l'évolution de la nature des revenus des personnes physiques, en particulier sur les revenus du capital avec le développement des crypto-actifs,** alors que le nombre d'utilisateurs européens des crypto-actifs augmente (il était estimé par la Commission à 38 millions en Europe, contre 5 millions en 2016). Malgré les difficultés qui se posent pour les administrations fiscales en la matière, parmi lesquelles l'évaluation des revenus générés du fait de la volatilité des prix de ces marchés, la difficulté à tracer ces détentions dans le temps alors que les détenteurs peuvent réaliser un très grand nombre d'échanges sur des périodes de temps très courtes, ou encore le perfectionnement continu des technologies sous-jacentes et donc des paramètres de ces actifs, le nombre d'États membres n'imposant pas les actifs numériques s'est progressivement réduit au cours des dernières années. L'Italie, qui avait établi un régime très favorable d'imposition du fait de l'assimilation des crypto-actifs à des monnaies étrangères, et le Portugal qui présentait un régime d'exonération de taxation à la suite d'un avis de l'administration fiscale qui avait refusé en 2016 de les considérer comme des devises ou comme des actifs, sont revenus sur ces deux catégorisations et ont introduit des régimes communs d'imposition. Seuls Chypre, l'Estonie, la Grèce, Malte et la Slovaquie ne prévoient pas d'imposition des gains tirés des actifs numériques.

**Les règles régissant la taxation des crypto-actifs revêtent une grande hétérogénéité entre les différents États,** qui reflète plus largement la disparité des systèmes de fiscalité des revenus du capital, en ce qui concerne les taux de taxation (taux normaux ou taux appliqués à certains revenus de capitaux spécifiques), retenus, ou en ce qui concerne le choix du périmètre des opérations taxées : taxation des événements générateurs de revenus issus de transactions (simple échange, conversion en monnaie fiduciaire, achat de biens par crypto-monnaies), ou d'opérations impliquant des actifs numériques (« minage », « staking », « lending »). Le cas spécifique de l'imposition des plus-values réalisées par les particuliers hors activités professionnelles lors de la cession de crypto-actifs illustre cette diversité d'approches.

### **Encadré 13 : Principes de taxation des plus-values de cessions de crypto-actifs réalisées par les particuliers**

Sous réserve de ces limites, la comparaison des taux applicables aux plus-values réalisées par les particuliers fait apparaître quatre groupes de pays au sein de l'UE :

- 5 pays dans lesquels les plus-values ne sont pas imposées car les actifs numériques n'y sont pas imposables (Chypre, l'Estonie, la Grèce, Malte et la Slovénie) ;
- - 3 pays dans lesquels elles sont imposées à un taux forfaitaire de 10 % (Bulgarie, Croatie, Roumanie) ;
- 8 pays qui présentent des taux allant de 10% à 25 % dans le cadre d'impositions forfaitaires ou progressives (Allemagne, Espagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Slovaquie) ;
- 11 pays qui présentent des taux allant de 25 % à 50 %, soit dans le cadre d'une taxation forfaitaire dont le taux est proche de 30 % (Autriche, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède), soit dans le cadre d'un barème progressif qui est généralement celui de l'impôt sur le revenu (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande).

Exonérations : Si les plus-values des particuliers sont exonérées lorsqu'elles sont inférieures à 102 € en Roumanie, 305 € en France et 600 € en Allemagne, elles ne sont imposées qu'à partir de 1 000 € en Finlande, 2 000 € en Italie et 6 000 € en Espagne dans le cadre des barèmes progressifs prévus par ces États-membres.

*Source : Cour des comptes, Les crypto-actifs : une régulation à renforcer, 2023*

**Les administrations fiscales des pays examinés font donc face aux mêmes enjeux de devoir s'adapter de sorte à rester en capacité de capter l'information nécessaire à l'imposition des contribuables selon leurs revenus, quelle que soit la forme qu'ils prennent.**

\*

## Annexes

### Annexe n°1 – Liste des personnes rencontrées

#### **Belgique**

Service économique régional :

- Régis Cario, Attaché fiscal pour le Benelux

Conseil supérieur des finances :

- Hans d'Hodt, président
- E. Vanalme, secrétariat de la section fiscalité et parafiscalité
- G. Van Reybrouck, secrétariat de la section fiscalité et parafiscalité

Sécurité sociale :

- Rudi Van Dam, DG Monitoring et Analyse
- Derik Groents, DG Monitoring et Analyse
- Karine Strats, DG expertise, mise en œuvre réglementation

Service public fédéral des finances :

- Ann Stans, experte
- Didier Leemans, expert

Personnalités qualifiées :

- Bruno Colmant, expert
- Christophe Quintard, Réseau pour la justice fiscale
- Rodolphe de Pierpont, Fédération des entreprises de Belgique
- Marc Bourgeois, Professeur de droit fiscal
- Philippe Defeyt, Economiste

#### **Estonie**

Service économique régional :

- Louise Dubrulle, conseillère économique

Administration des douanes et des impôts

- Annika Oja, experte en chef
- Merje Roomet, expert en chef

Personnalité qualifiée

- Pr. Karsten Staeh, professeur de macroéconomie à l'University of Technology de Tallin

#### **Allemagne**

Service économique régional :

- Thibault Manson, Attaché fiscal pour l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse

Deutscher Familienverband :

- Sebastial Heimann, Bundesgeschäftsführer

- Iris Emmelmann, Chargée de mission
- Isa Zimmermann, Attachée de presse

#### Bundestag :

- Michael Schrodi, député SPD et porte-parole de la Commission finance

#### Personnalités qualifiées :

- Lilly Fischer, doctorante au sein de l'Ifo Zentrum, macroéconomie
- Achim Truger, Conseil des sages / Institut für Sozioökonomie – Universität Duisburg-Essen

#### Espagne

##### Service économique régional :

- Cyril Forget, Chef de service économique régional
- Alexander Marañón, Attaché économique
- Mélodie Nkoa Zoa. Attachée sectorielle - Secteur bancaire et assurantiels, construction, logement

##### Autorité budgétaire indépendante – Division de l'évaluation de la dépense

- Jose María Casado, directeur de la division de l'évaluation des dépenses

##### Gouvernement de la Région de Madrid

- Catalina Batuecas, direction générale des impôts

##### Ministère des Comptes publics – Institut des études fiscales

- Alain Cuenca, directeur de l'institut des études fiscales

##### Personnalités qualifiées :

- Raymond Torres, think tank FUNCAS,
- Daniel Fuentes, Economiste
- Jorge Onrubia, professeur d'économie, think tank FEDEA

#### Royaume-Uni

##### Service économique régional :

- Emilie Cariou, Attachée fiscale
- Lorraine Voisin, Adjointe auprès de l'attachée fiscale
- Carole Lebreton, Attachée macroéconomique

##### National audit office :

- Andrea Jansson, Senior Analyst

##### Personnalités qualifiées :

- Matthew Brown, Chartered institute of taxation
- Victoria Todd, Low Incomes Tax Reform Group
- Stuart Adam, Senior Economist, Institute for fiscal studies
- Ann Mumford, Professor of Taxation Law, King's College London

- Ethan Ilzetzki, Associate Professor, Department of Economics, London School of economics
- Adam Corlett, Principal Economist, Resolution Foundation

## **Danemark**

Service économique régional :

- Claire Camdessus, cheffe du service économique
- Anouk Reynaud, adjointe du service économique

Ministry of taxation :

- Thomas Larsen, chef de la division de la politique fiscale

Parti travailliste :

- Sune Capersen, analyste économique

Conseil des sages :

- John Smid, secrétaire général

Personnalités qualifiées :

- Jørgen Sloth, économiste en chef du think-tank CEPOS
- Peter Mogensen, fondateur du think-tank Kraka
- Asbjørn Sonne Nørsgaard, analyste économique, think-tank CEVEA
- Magnus Thorn Jensen, analyste économique, think-tank CEVEA

## **Organisations internationales et européennes**

Fonds monétaire international :

- M. Andrew Kazora Okello, chef adjoint de la division « Revenue Administration 1 »
- M. Patricio Alberto Barra Aeloíza, *technical assistance advisor*
- M. Søren Pedersen, *technical assistance advisor*, ancien membre de l'administration fiscale danoise

Organisation de coopération et de développement économique :

- M. Pascal Saint-Amans, ancien directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, actuellement associé chez Brunswick Group
- M. David Bradbury, directeur adjoint du Centre de politique et d'administration fiscales
- Mme Sarah Perret, cheffe de l'unité « Personal and Property Taxes » du Centre de politique et d'administration fiscales
- M. Oliver Petzold, *senior advisor* au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE
- Mme Anzhela Cédelle, *advisor* au Forum mondial pour la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale du Centre de politique et d'administration fiscales

Commission européenne :

- M. Benjamin Angel, directeur de la fiscalité directe, de la coordination fiscale, de l'analyse économique et de l'évaluation
- M. Dieter Kischel, chef du secteur « pratiques fiscales dommageables et prix de transfert »
- M. Henrik Paulander, chef de secteur « coopération administrative »

Conseil de l'Union européenne :

- M. Martin Salvat, unité ECOFIN 2B « Tax Policy, Customs Unions and Export Credits »
- Mme Liina Soidla, unité ECOFIN 2B « Tax Policy, Customs Unions and Export Credits »

Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne :

- Mme Nicolas Rosin, cheffe du département financier

- M. Sebastian Thomias, chef de l'unité des services financiers

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- M. Clément Larrauri, conseiller fiscal

Représentation permanente de la Suède auprès de l'Union européenne :

- M. Johan Lindqvist, conseiller fiscal

**Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

Direction générale du Trésor

- M. Stéphane Sorbe, chef du service des politiques publiques
- M. Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques
- Mme Anne Fichen, cheffe du bureau « Fiscalité des ménages et taxation indirecte »
- M. Sylvain Moulhierac, chef du bureau « Retraites et redistributions »

**Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités**

Direction de la sécurité sociale :

- M. Paul-Antoine Georges, sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- M. Thomas Ramilijaona, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- Mme Laurence Mercereau-Farnoux, cheffe de projet lutte contre la fraude

**Juridictions et autorités administratives indépendantes**

Conseil d'État :

- M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux

**Chercheurs et universitaires**

- M. Camille Landais, président délégué du Conseil d'analyse économique, professeur à la *London School of Economics*
- Mme Hélène Paris, secrétaire général du Conseil d'analyse économique
- M. Gabriel Zucman, directeur de l'*EU Tax Observatory*, professeur à l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et à la *Paris School of Economics*

**Annexe n°2 – Barèmes d'IRPP dans les pays « cibles »****Barème d'imposition à l'IRPP pour les pays focus de la mission**France

Tranches	Seuils de revenus	Taux (%)
1	Jusqu'à 10 777€	0
2	De 10 777€ à 27 478€	11
3	De 26 070€ à 78 570€	30
4	De 78 570€ à 168 994€	41
5	Au-delà de 168 994	45

Allemagne

Tranches	Seuils de revenus	Taux (%)
1	De 0 à 11 604 €	0
2	De 11 604 € à 66 760 €	Taux progressif de 14 à 42
3	De 66 760 € à 277 825 €	42
4	Au-delà de 277 825 €	45

Espagne

Tranches		Seuils de revenus	Taux (%)		Seuils de revenus	Taux (%)
1	Barème national	De 0€ à 12 450€	9,50	Barème communauté de Madrid	De 0€ à 13 362€	8,50
2		De 12 450€ à 20 199€	12,00		De 13 362€ à 19 004€	10,70
3		De 20 200€ à 35 199€	15,00		De 19 004€ à 35 426€	12,80
4		De 35 200€ à 59 999€	18,50		De 35 426€ à 57 320€	17,40
5		De 60 000€ à 299 999€	22,50		A partir de 57 320€	20,50
6		A partir de 300 000€	24,50			

Royaume-Uni

Tranches	Seuils de revenus (GBP)	Taux (%)
1	0-37 700 £	20
2	37 700-150 000 £	40
3	Over 150 000 £	45

Estonie

Tranches	Seuils de revenus	Taux (%)
1	Tous	20

Belgique

Tranche	Seuils de revenus	Taux (%)
1	0—13 870 €	25

2	13 870—24 480 €	40
3	24 480—42 370 €	45
4	Au-delà de 42 370 €	50

*Danemark<sup>133</sup>*

Tranches	Seuils de revenus (DKK)	Taux (%)
1	De 0 à 52 174	8
2	De 52 174 à 618 000	43,8
3	Au-delà de 618 000	56,5

<sup>133</sup> Cette présentation fournit les taux applicables en 2022 et tente de reconstituer, malgré les différentes formes d'imposition spécifiques au modèle danois, les tranches effectives du barème de l'impôt sur le revenu. En raison du taux d'imposition moyen à l'IR local intégré dans le calcul du taux marginal, une marge d'erreur de 1 à 2% peut exister en fonction de la localité choisie.

### Annexe n°3 –Précisions méthodologiques sur la comparaison par cas-types

L'ensemble des hypothèses retenues par l'OCDE dans la base des données utilisées est précisé dans l'Annexe A *Methodology and limitations* du rapport. Les hypothèses principales concernant les données utilisées et les cas-types sont explicitées ci-dessous :

#### 1/ Hypothèses relatives à la nature et composition des revenus moyens des personnes physiques :

##### Revenus du travail :

L'OCDE construit le revenu moyen en supposant que ceux du secteur industriel de chaque pays sont représentatifs pour l'ensemble de la population. Le profil du contribuable est le suivant : un individu travaillant à temps plein, en tant qu'ouvrier, cadre de gestion ou agent de direction. Il n'est pas tenu compte du *gender gap* ou de différences de rémunération entre les régions. Il est considéré que cet individu travaille toute l'année, sans interruption pour maladie ou chômage.

En dehors du salaire, les rémunérations sous forme de primes (heures supplémentaires, bonus de fin d'année, 13<sup>ème</sup> mois, paiement de congés non pris) sont également prises en compte. En revanche, ce n'est pas le cas des avantages en nature, compte tenu notamment de la difficulté à quantifier leur valeur.

Les revenus du capital ne sont pas intégrés dans la composition des revenus des différents cas-types.

Revenus issus de prestations sociales : les revenus issus de prestations sociales pris en compte sont ceux des prestations sociales universelles attribuées aux ménages avec enfants entre 6 et 11 ans inclus. Lorsque le montant des prestations évolue selon l'âge des enfants, l'hypothèse du montant retenu est celle qui est la plus favorable aux ménages et correspond, dans la majorité des cas, au montant des prestations accordés aux enfants de 11 ans nés le 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée (de jumeaux pour les ménages avec deux enfants).

#### 2/ Revenus moyens pris en compte pour l'étude :

Les revenus moyens utilisés pour cette étude correspondent à ceux de l'année 2022.

Pour les pays du focus de la mission, l'OCDE a obtenu les données issues des institutions suivantes afin d'établir le revenu moyen dans chaque pays :

France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	Espagne	Royaume-Uni
INSEE	Statistisches Bundesamt	Division statistique du ministère de l'Économie	Dansk Arbejds Giverforening	Ministère des Finances	Instituto Nacional de Estadística	Office for National Statistics

#### 3/ Hypothèses relatives au calcul du taux moyen d'imposition sur les revenus par cas-types :

Le taux moyen d'imposition calculé résulte de l'application du barème de l'impôt sur le revenu ainsi que cotisations salariales auquel sont soumis les contribuables. Les revenus pris en compte n'étant pas constitués de revenus du capital, aucune imposition sur ce type de revenus n'est prise en compte dans le calcul.

Les avantages fiscaux « ordinaires » sont pris en compte, c'est-à-dire ceux qui présentent des montants fixes ou lorsqu'ils portent sur des fractions déterminées du revenu. A ce titre, sont pris en compte lorsqu'ils répondent à ces caractéristiques :

- tout abattement fiscal destiné à l'ensemble des contribuables, indépendamment de l'organisation des ménages ;
- tout avantage fiscal obtenu en cas d'union civile ou de mariage ;
- tout avantage fiscal versé pour aider aux besoins d'une famille avec enfants entre 6 et 11 ans ;
- tout avantage fiscal visant à couvrir les dépenses professionnelles ;

- toute exonération universelle de certaines cotisations sociales.

Les avantages fiscaux « exceptionnels », qui ne dépendent pas du revenu brut global, mais d'une dépense spécifique sont en revanche exclus, car ils ne peuvent faire l'objet d'une estimation commune.

Les crédits d'impôts négatifs, dont les avantages fiscaux se convertissent en prestation sociale dès lors que le montant excède le montant imposable du contribuable, sont également pris en compte dans le calcul du taux moyen d'imposition.

Le tableau ci-dessous détaille enfin les hypothèses régionales d'imposition sur les revenus, ainsi que les hypothèses de taux retenues sur les taux des cotisations salariales des différents États :

	France	Allemagne	Belgique	Danemark	Estonie	Espagne	Royaume-Uni
IR local	N.A.	N.A.	Les paramètres retenus correspondent à ceux de la région de Bruxelles-Capitale	Moyenne des taux des différentes collectivités	N.A.	Les taux d'imposition correspondent à ceux de la région autonome de Madrid	Taux appliqués en Angleterre
Sécurité sociale	Taux unique <sup>134</sup>	Taux unique	Taux unique	N.A.	Taux unique	Taux unique	Taux unique

<sup>134</sup> La CSG et la CRDS sont retenues dans le calcul en tant que fraction de l'IR.