

## Réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques

**Quelles sont les principales tendances en matière de réforme fiscale ?**

**Pourquoi réformer les impôts sur le revenu des personnes physiques ?**

**Comment imposer les revenus des personnes physiques ?**

**Quelles sont les principales caractéristiques de ces systèmes fiscaux ?**

**Les impôts à taux unique : un modèle à suivre ?**

**Où l'impôt dual sur le revenu ?**

**Quelles sont les perspectives ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

### Introduction

Beaucoup de pays de l'OCDE ont réformé leur système d'impôt sur le revenu des personnes physiques au cours des deux dernières décennies. Pourtant, aucun consensus clair ne s'est dégagé sur ce qui constitue l'impôt sur le revenu des personnes physiques idéal.

Ces réformes se sont efforcées de mettre en place un contexte fiscal concurrentiel, qui encourage l'investissement, la prise de risque et l'esprit d'entreprise et qui incite davantage au travail. En même temps, l'équité et la simplicité sont devenues le mot d'ordre des réformateurs. L'équité suppose que les contribuables qui se trouvent dans des situations similaires payent des montants d'impôt similaires et que la charge fiscale soit répartie de manière appropriée. La simplicité suppose que le paiement de l'impôt devienne le moins pénible possible et que les coûts de leur recouvrement soient réduits au minimum.

Presque toutes ces réformes fiscales ont consisté à réduire les taux et à élargir la base d'imposition. De nombreux pays se sont détournés des systèmes globaux d'imposition des revenus des personnes physiques, qui ont pour effet de taxer la totalité ou la majeure partie des revenus du travail et du capital selon le même barème de taux progressifs. Un certain nombre d'autres systèmes fiscaux possibles ont été instaurés.

Le système dual d'impôt sur le revenu, instauré au début des années 90 dans les pays scandinaves, impose les revenus du capital des particuliers à des taux faibles et proportionnels tandis que les revenus du travail restent imposés à des taux élevés et progressifs.

Plus récemment, les projets d'impôt à taux unique (« flat-tax ») se sont vus attribuer une place importante dans les programmes de politique fiscale. L'adoption d'impôts à taux unique comporte essentiellement deux aspects : le barème de taux d'imposition se trouve ramené à un seul taux et les allègements fiscaux spécifiques sont supprimés, à l'exception éventuelle de l'abattement à la base.

Cette synthèse examine l'évolution récente de l'imposition des revenus des personnes physiques dans les pays de l'OCDE et évalue les différentes catégories de réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. ■

### Quelles sont les principales tendances en matière de réforme fiscale ?

Il existe d'importantes différences entre les pays de l'OCDE pour ce qui est de la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le total des recettes fiscales et dans le PIB (voir graphique 1). En 2003, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le total des recettes fiscales allait de 11 % en République slovaque à 53 % au Danemark. En pourcentage du PIB, elle était comprise entre 3.2 % en Corée et plus de 25 % au Danemark.

Il existe des différences importantes entre les pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau des impôts sur le revenu des personnes physiques et du recours aux cotisations de sécurité sociale (voir graphique 2). Les coins fiscaux évaluent la différence entre les coûts de main-d'œuvre pour l'employeur et la rémunération nette disponible du salarié. Le graphique 2 indique également les parts des coins fiscaux qui sont dues à la fois aux impôts sur le revenu des personnes physiques et aux cotisations salariales de sécurité sociale et celles qui sont dues uniquement aux impôts sur le revenu.

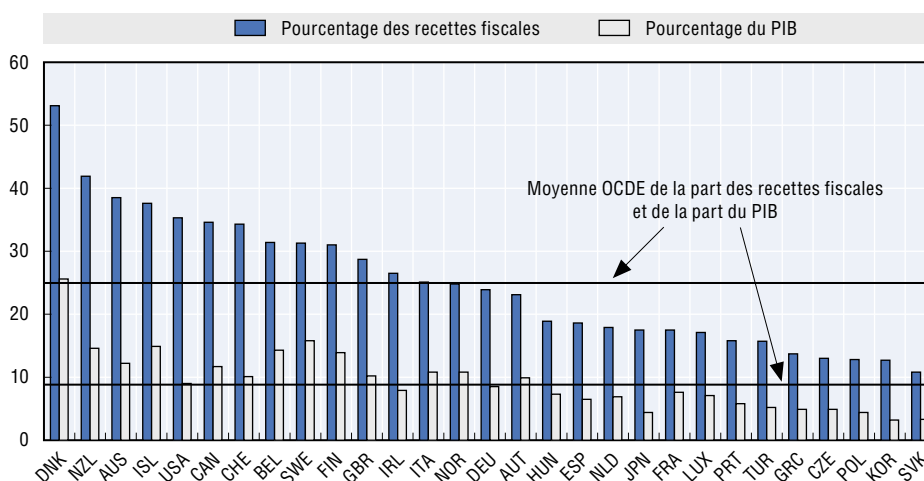
Entre 2000 et 2005, les impôts sur le revenu des personnes physiques pesant sur la main d'œuvre ont été en moyenne réduits (voir tableau 1). Pour une personne seule gagnant 67 % du salaire à temps complet de l'ouvrier moyen (OM), le taux a été réduit de 0.8 point. Les taux correspondants ont été réduits respectivement de 0.6 et de 0.7 point pour les rémunérations égales à 100 % et à 167 % du salaire de l'ouvrier moyen. Le coin fiscal total applicable à la main-d'œuvre est sensiblement plus important lorsqu'on inclut les cotisations de sécurité sociale.

La moyenne non pondérée des taux marginaux maximums de l'impôt sur les revenus du travail dans les pays de l'OCDE (voir graphique 3) a été ramenée de 47 % en 2000 à 43.3 % en 2005. On observe également une réduction des taux marginaux maximums d'imposition des dividendes perçus. Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale à la réduction des taux d'imposition pour tous les niveaux de revenu. Elle traduit par ailleurs un moindre recours à l'application de taux marginaux élevés aux titulaires de revenus importants comme instrument de redistribution des revenus.

Dans le cadre de l'évolution vers un impôt plus proportionnel, beaucoup de pays ont réduit le nombre de tranches d'imposition. Cette tendance – due également à la réduction des taux marginaux maximums de l'impôt sur le revenu – s'est poursuivie après 2000. Le nombre de tranches du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2005 varie d'un seul taux en République slovaque à 16 au Luxembourg. ■

Graphique 1.

### IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES DANS LES PAYS DE L'OCDE EN POURCENTAGE DES RECETTES TOTALES ET DU PIB (2003)



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2004.

### Pourquoi réformer les impôts sur le revenu des personnes physiques ?

Les pouvoirs publics se trouvent soumis à la fois à des pressions pour qu'ils maintiennent ou accroissent leurs dépenses et à la nécessité de rendre leurs systèmes fiscaux plus compétitifs. Le vieillissement de la population, le niveau élevé du chômage, la nécessité de remplacer les infrastructures matérielles et la dette publique persistante contribuent à accroître la pression sur les dépenses publiques. En même temps, la mobilité internationale accrue a renforcé la concurrence fiscale et exerce une pression à la baisse sur les taux d'imposition.

Des systèmes fiscaux efficaces s'efforcent de réduire au minimum les distorsions induites par l'impôt. Il est possible de parvenir à cette efficacité en élargissant les bases d'imposition et en réduisant les différences de taux applicables aux diverses bases.

La redistribution des revenus et des patrimoines par le biais du système fiscal constitue un objectif des pouvoirs publics dans tous les pays de l'OCDE. Cependant, au cours de la dernière décennie, il est juste de dire que l'accent a été mis davantage sur la mise en place d'un système fiscal équitable, qui permet d'assurer l'équité horizontale, à savoir que les contribuables se trouvant dans la même situation soient imposés de la même manière.

Un autre élément important du débat politique sur la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la nécessité de simplifier le système fiscal. Des réglementations fiscales simples permettent souvent de réduire les taux d'imposition. Les administrations peuvent aussi renforcer la discipline fiscale d'ensemble en simplifiant leur système fiscal. ■

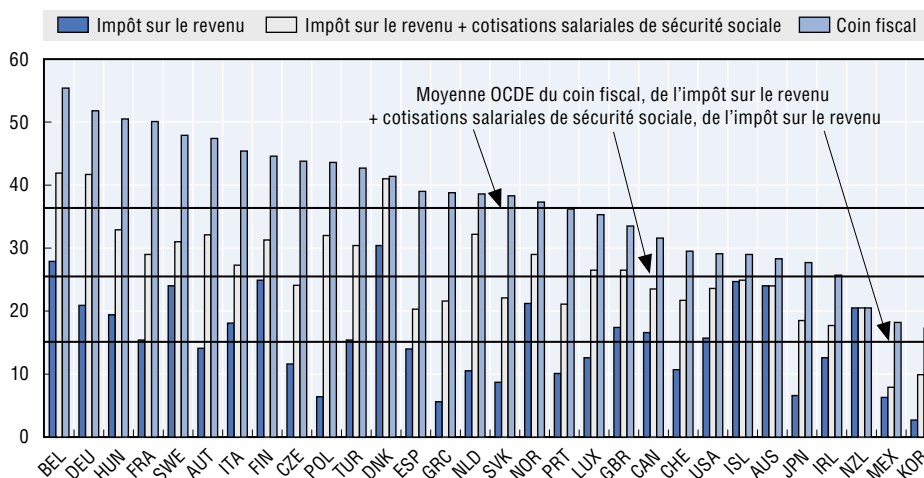
### Comment imposer les revenus des personnes physiques ?

Il existe trois méthodes d'imposition des revenus des personnes physiques.

- Le système global d'imposition du revenu consiste à imposer la totalité ou la majeure partie des revenus du travail et du capital diminués des déductions applicables selon le même barème d'imposition (généralement) progressif. Ce type de système fiscal comporte généralement d'importants abattements et exonérations, dont l'intérêt pour les contribuables s'accroît avec le revenu.
- Le système dual d'impôt sur le revenu consiste à appliquer un taux d'imposition proportionnel sur tous les revenus nets (revenus du capital, salaires et pensions, moins les déductions applicables) combinés à des taux progressifs sur les revenus

Graphique 2.

### IMPÔT SUR LE REVENU ET COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS LES PAYS DE L'OCDE<sup>1</sup> (2005)



1. En pourcentage des coûts de main-d'œuvre - rémunérations brutes des salariés plus cotisations patronales de sécurité sociale - pour les particuliers célibataires gagnant 100 % du salaire moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2004-2005*.

bruts du travail et les retraites brutes. Les revenus du travail sont donc imposés à des taux plus élevés que les revenus du capital et la valeur des abattements fiscaux est indépendante du niveau de revenu.

- Le système d'impôt à taux unique consiste à prélever un taux d'imposition proportionnel (unique) sur tous les revenus nets (revenus du capital, revenus du travail et autres revenus diminués de l'ensemble des déductions applicables). Les revenus du travail et du capital sont ensuite imposés de la même manière et la valeur des abattements fiscaux est indépendante du niveau de revenu. ■

### Quelles sont les principales caractéristiques de ces systèmes fiscaux ?

Les systèmes globaux d'imposition du revenu sont fondés sur les principes d'équité horizontale et verticale : les contribuables ayant le même niveau de revenu sont imposés de la même manière et les contribuables ayant des revenus plus élevés sont taxés plus lourdement. De plus, les systèmes globaux d'imposition du revenu rendent plus difficile l'évasion fiscale par des transferts de revenu – dans de nombreux pays il est rentable de transformer des revenus du travail fortement imposés en revenus du capital plus faiblement imposés. Cependant, la mise en place d'un système global d'imposition entraîne des coûts de discipline fiscale et des coûts administratifs assez élevés. En outre, les systèmes progressifs d'imposition du revenu opèrent une discrimination à l'encontre des revenus variables. Ils peuvent par exemple exercer un effet dissuasif sur le travail saisonnier et réduire l'investissement en capital humain ainsi que la demande d'actifs à risque.

En pratique, aucun pays de l'OCDE n'a appliqué intégralement un système global d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Tous les pays appliquent un régime fiscal spécifique à certaines catégories de revenus (avantages accessoires, logements occupés par leur propriétaire, gains en capital, pensions...) et beaucoup de pays ne prélèvent des cotisations de sécurité sociale que sur certaines catégories de revenus (essentiellement les revenus du travail). Cette absence de neutralité augmente à son tour les coûts de discipline fiscale et les coûts administratifs, réduit la discipline fiscale et les recettes fiscales et compromet l'efficacité et l'équité du système fiscal.

Un système dual d'imposition des revenus des personnes physiques permet d'assurer l'équité horizontale entre d'une part l'imposition des revenus du capital et de l'autre celle des revenus du travail. Le taux d'imposition réduit applicable aux revenus du capital réduit également l'incitation aux exportations de capitaux ainsi que l'évasion et la fraude fiscales. L'accent mis sur la redistribution et la nécessité de prélever un montant suffisant de recettes fiscales expliquent l'application de taux d'imposition progressifs aux revenus du travail. Toutefois, les contribuables sont imposés différemment selon la répartition de leurs ressources entre revenus du capital et revenus du travail. De plus, le transfert de revenus entre les revenus du travail plus fortement imposés et les revenus du capital plus faiblement imposés reste attrayant.

**Tableau 1.**  
**MOYENNE DES IMPÔTS SUR LE REVENU ET DES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS LES PAYS DE L'OCDE (EN 2000 ET 2005)**

	67 % du salaire de l'ouvrier moyen		100 % du salaire de l'ouvrier moyen		167 % du salaire de l'ouvrier moyen	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Impôt sur le revenu	12.2	11.4	16.2	15.6	23.0	22.3
Impôt sur le revenu + cotisations salariales de sécurité sociale	22.5	22.1	26.6	26.2	32.4	32.1
Coin fiscal	34.4	33.7	37.9	37.3	42.4	42.1

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2004-2005*.

Ces problèmes de transfert de revenus ne se posent pas dans le cadre d'un système d'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux unique. L'instauration d'un tel impôt est souvent combinée à une réduction importante des abattements fiscaux et des crédits d'impôt. Cet élargissement de la base d'imposition rend le système fiscal plus simple et plus facile à gérer et devrait accroître l'efficacité. Toutefois, les systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux unique limitent les possibilités de répartition équitable de la charge fiscale. ■

### Les impôts à taux unique : un modèle à suivre ?

La première économie importante à instaurer un impôt à taux unique a été la Russie en janvier 2001. Cette réforme a consisté à élargir la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à instaurer un taux unique d'imposition des personnes physiques de 13 % au-delà d'un abattement à la base. Les règles d'administration de l'impôt et les réglementations applicables en matière d'administration de l'impôt et d'application de la législation ont également été réformées.

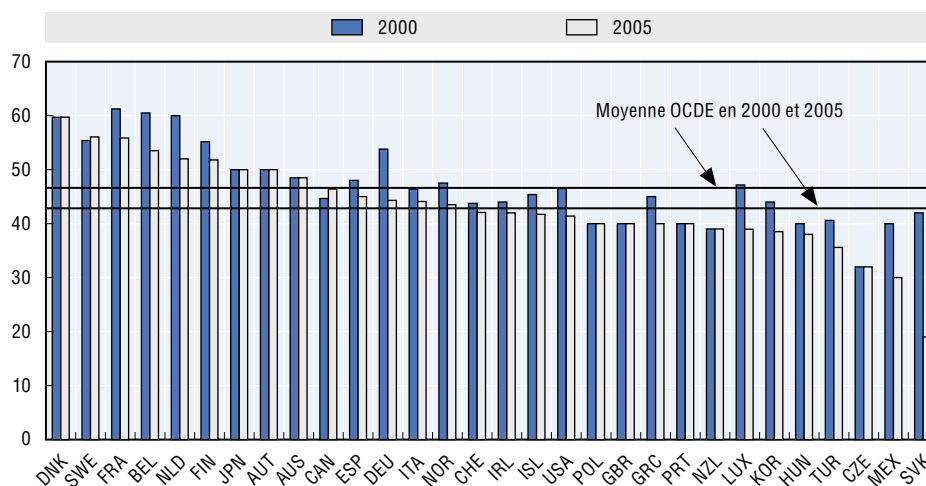
Avant la réforme, la plupart des contribuables russes étaient soumis à un taux marginal global d'imposition des revenus des personnes physiques et de cotisations de sécurité sociale de 37,1 %. Après la réforme, ce taux était de 35,8 %. Les contribuables dont les revenus du travail étaient plus élevés ont bénéficié d'une réduction plus importante.

Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont augmenté d'environ 20 % en pourcentage du PIB entre 2000 et 2001. Les recettes ont augmenté d'environ 46 % en termes nominaux et d'environ 25 % en termes réels, bien que la part de l'augmentation des recettes qui est imputable à la réforme n'apparaisse pas clairement.

L'adoption de l'impôt à taux unique par la Russie a rendu le système fiscal plus simple et plus transparent. L'élargissement de la base d'imposition et en particulier le remplacement du barème de taux d'imposition progressif par un taux unique de 13 % a rendu plus facile le respect du code des impôts. L'équité du système fiscal a également été améliorée grâce à une application renforcée de la législation fiscale et à la réforme de l'administration fiscale russe. En fait, il apparaît que ces réformes administratives ont eu une incidence plus fondamentale que les modifications des taux de l'impôt sur le revenu (Ivanova, Keen et Klemm (2005)).

Graphique 3.

**TAUX MAXIMUMS LÉGAUX DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS SALARIAUX<sup>1</sup> (2000 ET 2005)**



1. Taux légaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicables au seuil de revenu salarial le plus élevé pour les personnes seules.

Source : OCDE, calculs effectués dans les impôts sur les salaires.

La réforme adoptée en République slovaque le 1<sup>er</sup> janvier 2004 a consisté à instaurer un taux d'imposition unique de 19 % aux bénéficiaires des sociétés et aux revenus des personnes physiques. La réforme fiscale a eu pour effet d'élargir la base d'imposition en supprimant la quasi totalité des allègements d'impôt mais en augmentant l'abattement à la base. En même temps, le gouvernement slovaque a réduit les prestations sociales et transféré la charge de la fiscalité directe à la fiscalité indirecte. Il continue à prélever des cotisations d'assurance maladie et de sécurité sociale élevées.

La réforme a rendu le système fiscal plus simple et plus transparent. Elle a également renforcé l'incitation à l'investissement et à l'activité entrepreneuriale, réduit les distorsions dans la répartition du capital et accru l'efficacité grâce à un nouvel élargissement de la base d'imposition. Il ne faut toutefois pas exagérer les effets positifs du taux unique d'imposition sur les revenus du travail, dans la mesure où l'importance de l'impôt sur le revenu des personnes physiques reste faible en République slovaque, notamment du fait du niveau élevé des cotisations de sécurité sociale, qui peuvent être déduites de la base de l'impôt sur le revenu, et d'une TVA relativement élevée. ■

### Où l'impôt dual sur le revenu ?

Le meilleur moyen de comprendre le système dual d'impôt sur le revenu consiste à examiner le cas de la Norvège. Ce pays impose tous les revenus des personnes physiques à un taux uniforme de 28 %. Le même taux s'applique aux bénéficiaires des sociétés. Outre le taux unique, une surtaxe progressive est appliquée aux salaires et pensions bruts perçus au-delà d'un certain seuil.

La double imposition des bénéficiaires distribués a été évitée par un système d'imputation intégral. La double imposition des bénéficiaires non distribués a été évitée grâce à l'utilisation du système dit RISK.

Afin de traiter sur un pied d'égalité les salariés et les travailleurs indépendants, le système dual d'impôt sur le revenu fractionne le revenu des travailleurs indépendants en une composante de revenus du travail qui rémunère l'activité professionnelle et un élément de revenus du capital qui constitue le rendement de l'épargne investie dans l'entreprise. La partie qui est considérée comme revenus du travail est imposée selon le barème d'imposition progressif. La partie qui est considérée comme revenus du capital est imposée au taux unique. Cette approche est également utilisée pour empêcher les propriétaires actifs de sociétés ayant peu d'actionnaires de transformer leurs salaires fortement imposés en revenus du capital faiblement imposés.

Le système dual d'imposition du revenu pose deux problèmes principaux. En premier lieu, les dividendes et gains en capital perçus sur des actions étrangères étaient imposés plus lourdement que les dividendes et gains en capital perçus sur des actions d'entreprises norvégiennes. En second lieu, la grande différence entre les taux marginaux maximums applicables aux revenus du travail et à ceux du capital incitait les contribuables à déclarer des revenus du capital plutôt que des revenus du travail.

Depuis janvier 2006, le gouvernement norvégien a instauré un impôt plus élevé sur les revenus de la cession d'actions perçus par les actionnaires au-delà d'un taux « normal » de rendement. Cet impôt sur les revenus des actionnaires sera prélevé sur les actions d'entreprises norvégiennes et étrangères appartenant à des contribuables résidant en Norvège. En même temps, le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a diminué. Dans la mesure où ces ajustements réduisent sensiblement le différentiel de taux à la marge, l'incitation à convertir les revenus du travail en revenus du capital se trouve atténuée.

## Quelles sont les perspectives ?

Beaucoup de pays de l'OCDE appliquent des systèmes d'impôt sur le revenu semi-globaux. Ces systèmes offrent des possibilités d'arbitrage fiscal – les particuliers profitant des différences dans les réglementations et les taux d'imposition ainsi que des exemptions et abattements d'impôt. Ces problèmes ont conduit à des politiques fiscales mettant l'accent sur l'élargissement de la base d'imposition et l'abaissement des taux.

Aucun pays de l'OCDE n'a cherché à instaurer un système pur : global, dual ou à taux unique. Certains pays ont instauré une imposition des revenus semi duale, en ce sens que certains revenus du capital des personnes physiques sont imposés à des taux plus faibles que les salaires. L'instauration d'un système dual pur et d'un impôt sur le revenu des personnes physiques à taux unique constituent des options pour les réformes fiscales futures. La question de savoir quel système fiscal aura la préférence reste ouverte et il est probable que la réponse variera selon les pays.

Les systèmes duaux d'impôt sur le revenu ne sont pas non plus sans poser des problèmes. En raison de la différence importante entre les taux marginaux maximums d'imposition des revenus du travail et du capital, les contribuables sont incités à qualifier leurs revenus de revenus du capital plutôt que de revenus du travail. Le gouvernement norvégien s'est efforcé de résoudre ce problème, mais il est trop tôt pour évaluer l'incidence d'ensemble de sa réforme fiscale récente.

Ni la Russie, ni la République slovaque n'ont instauré un système fiscal « à taux unique » authentique, qui consisterait à imposer une seule fois toutes les catégories de revenus – ce qui mettrait fin à tous les types de distorsions – à un taux unique. Ces deux pays continuent à prélever séparément des cotisations de sécurité sociale. Du fait du recours aux cotisations de sécurité sociale, il continue à être avantageux de procéder à des transferts entre revenus du capital et revenus du travail, même dans le cadre d'un système d'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux unique. Si les cotisations de sécurité sociale ne confèrent pas un droit actuariellement équitable à des avantages sociaux futurs contingents, les systèmes d'impôt à taux unique aboutissent à des systèmes d'imposition (semi-)duaux comportant une imposition proportionnelle et non progressive des revenus du travail.

Étant donné les besoins de recettes de l'État, l'application d'un impôt à taux unique aux revenus du capital et du travail pourrait nécessiter un taux assez élevé, ce qui pourrait poser des problèmes en raison de la mobilité internationale des bases d'imposition. En revanche, l'application d'un taux d'imposition unique assez faible mettrait en péril le système de prestations sociales d'un grand nombre de pays de l'OCDE ainsi que la redistribution des revenus. ■

## Pour plus d'informations

Pour plus de précisions sur les travaux de l'OCDE concernant la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, prière de prendre contact avec :

Christopher Heady, tél. : 33 1 4524 9322, e-mail : Christopher.Heady@oecd.org,

ou Bert Brys, tél. : 33 1 4524 1927, e-mail : Bert.Brys@oecd.org.

## Références

- OCDE (2006), **Réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 15, à paraître.
- OCDE (2006), **Les impôts sur les salaires 2004-2005**, ISBN: 92-64-02202-3, 280 pages, € 95.
- OCDE (2005), **Statistiques des recettes publiques 1965-2004**, 2005, ISBN: 92-64-01284-2, 336 pages, € 90
- Ivanova, Keen et Klemm (2005), **The Russian « Flat Tax » Reform**, *Economic Policy*, vol. 20, n° 43.

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oedlibrairie.org](http://www.oedlibrairie.org)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles  
sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oedemexico.org.mx](http://www.oedemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.