



OECD Tax Policy Studies

The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD

RÉSUMÉ

Résumé

Les impôts sur le patrimoine net sont aujourd'hui beaucoup moins répandus au sein de l'OCDE que par le passé. Ainsi, en 2017, quatre pays de l'OCDE seulement appliquaient des impôts périodiques sur le patrimoine net des particuliers, contre 12 pays en 1990. Des considérations d'efficacité et la volonté de limiter la charge administrative ont souvent été invoquées par les pays qui ont choisi de supprimer cet impôt, de même que le constat que les objectifs de redistribution étaient rarement atteints. De plus, hormis quelques exceptions notables, cet impôt générait des recettes généralement très faibles. Depuis peu, néanmoins, certains pays ont manifesté un regain d'intérêt à l'égard des impôts sur le patrimoine net comme moyen d'augmenter les recettes publiques et de limiter les inégalités dans la répartition des richesses.

Ce rapport est construit autour de l'analyse de quatre grandes questions :

- La fiscalité est-elle un instrument efficace pour contribuer à résorber les inégalités de richesse ?
- Si tel est le cas, l'impôt sur le patrimoine net est-il le plus approprié pour limiter ces inégalités ?
- Quelles sont les expériences acquises par les pays qui appliquent à ce jour, ou qui ont appliqué par le passé, un impôt sur le patrimoine net ?
- Lorsqu'un pays opte pour cet impôt, comment celui-ci doit-il être conçu pour être aussi efficace et équitable que possible, tout en minimisant les coûts de sa mise en œuvre pour l'administration et les contribuables ?

Ce rapport met en avant plusieurs raisons qui justifient l'emploi de mesures fiscales comme un moyen de réduire les inégalités de richesse. En effet, selon certains indicateurs, les inégalités de richesse, qui sont bien plus marquées que les inégalités de revenus, semblent s'être accentuées au cours des dernières décennies. De plus, l'accumulation de richesse répond à un processus auto-entretenu et tend donc à suivre son cours en l'absence d'imposition : les personnes qui disposent de revenus élevés sont à même d'épargner davantage, donc d'investir davantage et, par voie de conséquence, d'accroître leur richesse. En outre, plusieurs facteurs expliquent que le rendement des investissements tend à croître avec le niveau de richesse : les contribuables fortunés sont plus à même d'investir dans des actifs plus risqués, ils présentent en règle générale des niveaux plus élevés d'éducation et d'expertise dans le domaine financier, et ils ont plus facilement accès aux conseils de professionnels de l'investissement.

Puisque la politique fiscale a bien un rôle à jouer dans la réduction des inégalités de richesse, reste à établir si l'impôt sur le patrimoine constitue le moyen le plus efficace d'y parvenir. Le présent rapport évalue les atouts et les points faibles des impôts sur le patrimoine net, du point de vue de leur efficacité, de leur équité et au regard des contraintes de mise en œuvre pour les administrations et les contribuables. Il compare également les effets de cet impôt avec ceux des impôts sur les revenus du capital des personnes physiques et des impôts sur la transmission de patrimoine.

Dans l'ensemble, le rapport conclut que, s'agissant de l'efficacité et de l'équité, peu d'arguments militent en faveur de l'application d'un impôt sur le patrimoine net lorsqu'il existe par ailleurs un impôt à large assiette sur les revenus du capital des personnes physiques et des impôts bien conçus sur les successions et les donations. Malgré les similitudes entre l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques et l'impôt sur

le patrimoine net, il apparaît en effet que ce dernier tend à exercer des effets de distorsion plus marqués et à être moins équitable. Cela résulte en grande partie du fait que l'impôt sur le patrimoine s'applique sans prendre en compte le rendement réel des actifs détenus par les contribuables. Le rapport précise par ailleurs que les initiatives visant à réduire les inégalités de richesse ne devraient probablement pas reposer exclusivement sur la mise en place d'un impôt sur les revenus du capital, mais bien lui associer d'autres formes d'imposition du patrimoine. Le rapport met notamment en exergue plusieurs arguments solides qui recommandent de lui adjoindre un impôt sur les successions, de manière à améliorer l'efficacité, l'équité et la facilité d'administration.

Néanmoins, il apparaît que les arguments en faveur de l'application d'un impôt sur le patrimoine net sont plus forts en l'absence d'impôt à large assiette sur les revenus du capital des personnes physiques ou d'autre taxation de la transmission du patrimoine. En effet, dès lors que la charge fiscale globale sur le capital est faible, ou que la mise en place d'une imposition à large assiette sur les revenus du capital ou sur les successions s'avère impossible, l'impôt sur le patrimoine net peut représenter une approche de substitution intéressante. Le rapport montre de quelle manière cet impôt peut être employé en tant que substitut imparfait des impôts applicables aux revenus du capital des personnes physiques, aux plus-values ou aux transmissions de patrimoine.

Plus généralement, l'analyse indique que les avantages d'un impôt sur le patrimoine net ne peuvent pas être évalués dans l'absolu, puisqu'ils dépendent du système fiscal d'ensemble de chaque pays, ainsi que d'autres paramètres économiques et sociaux plus larges. Des travaux antérieurs de l'OCDE ont de même souligné la nécessité de prendre en considération les systèmes fiscaux dans leur ensemble, au regard du contexte socio-économique des différents pays. À titre d'exemple, un impôt sur le patrimoine net peut induire des effets de distorsion moindres, et se justifier davantage comme un moyen de renforcer la progressivité, dans les pays qui appliquent aux revenus du capital des personnes physiques une imposition relativement faible. Dans la pratique, l'introduction d'un impôt sur le patrimoine net peut être davantage justifiée dans un pays qui impose séparément les revenus du travail et du capital, en leur appliquant des taux forfaitaires (souvent faibles), ainsi que dans un pays qui exonère les gains en capital. La même conclusion est valable pour les pays qui n'appliquent pas de fiscalité sur les successions. En dépassant l'analyse strictement fiscale, il apparaît que l'application d'un impôt sur le patrimoine net dans un pays qui présente de fortes inégalités de richesse se justifie davantage pour réduire plus rapidement ces inégalités.

Enfin, le rapport formule plusieurs recommandations concrètes en matière d'élaboration des politiques fiscales, à l'intention des pays qui disposent déjà d'un impôt sur le patrimoine net ou qui ont choisi d'en instituer un. Lorsqu'il est associé à un impôt à large assiette sur les revenus du capital, l'impôt sur le patrimoine net devrait prévoir des seuils d'exonération élevés, pour s'appliquer seulement aux contribuables les plus fortunés. Les taux d'imposition devraient être faibles et tenir compte des taux appliqués par ailleurs aux revenus du capital, afin d'éviter une taxation excessive pouvant motiver des fuites de capitaux. À l'inverse, en l'absence d'impôt à large assiette sur les revenus du capital, il est envisageable d'appliquer un impôt sur le patrimoine net qui comporte des seuils d'exonération plus bas et des taux plus élevés. Les taux d'imposition devraient être progressifs, en particulier lorsque l'impôt sur le patrimoine net n'est pas associé à un impôt à large assiette sur les revenus du capital et/ou à une imposition sur les transmissions du patrimoine, de manière à renforcer la progressivité d'ensemble du système fiscal.

D'autres recommandations peuvent être formulées concernant la conception de l'impôt sur le patrimoine net, notamment :

- limiter les exonérations et allègements fiscaux ;
- prévoir une exonération au titre des actifs de sociétés, mais assortie de conditions strictes d'éligibilité ;
- exonérer les objets personnels ou à usage domestique en dessous d'un certain seuil de valeur ;
- faire en sorte que la base d'imposition tienne compte des valeurs de marché des actifs ;
- afin d'éviter les réévaluations annuelles, maintenir constante pour quelques années la valeur des actifs dont la valorisation est difficile, voire la valeur du patrimoine net total des contribuables ;
- autoriser des déductions au titre des dettes uniquement si celles-ci correspondent à l'acquisition d'actifs imposables – ou, si le seuil d'entrée dans l'impôt est élevé, envisager de restreindre les déductions accordées au titre des charges d'endettement ;
- accepter des paiements échelonnés si un contribuable rencontre des contraintes de liquidité ;
- assurer la transparence du traitement fiscal des actifs détenus en fiducie ;
- poursuivre les efforts destinés à améliorer la transparence fiscale et l'échange de renseignements sur les actifs détenus par des résidents dans d'autres juridictions ;
- développer le dépôt de déclarations par des tiers ;
- établir des règles permettant d'éviter les doubles impositions du patrimoine à l'échelle internationale ; et
- réévaluer périodiquement les effets de l'impôt sur le patrimoine.