



HAL
open science

L'impôt sur le revenu

Henri Sterdyniak, Paola Veroni

► **To cite this version:**

| Henri Sterdyniak, Paola Veroni. L'impôt sur le revenu. 2003. hal-00972841

HAL Id: hal-00972841

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972841>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 2. 2 : L'impôt sur le revenu

Henri Sterdyniak et Paola Veroni

L'impôt sur le revenu est le plus important sur le plan redistributif comme sur le plan psychologique. Il représente globalement 10 % du PIB et le quart des recettes fiscales des pays de l'UE. Dans la période récente, la volonté d'utiliser l'impôt sur le revenu pour réduire les inégalités de revenu s'est émoussée. Les réformes mises en œuvre en Europe durant les dix dernières années ont visé à réduire les taux d'imposition marginaux, censés décourager le travail ou l'épargne. Cette baisse s'est souvent accompagnée de mesures d'élargissement de la base imposable, par la suppression de certains abattements ou crédits d'impôt. Souvent, les réformes ont visé à améliorer la situation des familles avec enfants, compte tenu des problèmes de natalité en Allemagne et dans les pays d'Europe du Sud et des problèmes de pauvreté au Royaume-Uni. Les Pays-Bas ont introduit une réforme originale de taxation cédulaire. Beaucoup de pays envisagent d'introduire des formules d'impôts négatifs. Aucune tendance à l'harmonisation ou à la convergence ne s'est manifestée en Europe. Les réformes, même si elles répondaient à des préoccupations communes, ont été conduites sur des bases purement nationales. Il serait cependant nécessaire d'harmoniser les règles de taxation des dividendes et d'adopter des « règles de bonne conduite » quant à la taxation des non résidents.

L'impôt sur le revenu représente globalement 10 % du PIB et le quart des recettes fiscales des pays de l'UE. C'est l'impôt le plus important psychologiquement puisque c'est le plus transparent : le contribuable ressent directement le prélèvement sur ses revenus ; il voit combien lui coûtent les dépenses publiques. L'impôt sur le revenu est ainsi celui qui symbolise le plus nettement le lien citoyen. C'est aussi le seul qui tient compte de la situation d'ensemble du contribuable et de sa capacité contributive. C'est généralement le seul impôt progressif, donc celui qui joue le rôle le plus important en matière de redistribution.

Théoriquement, la structure de l'impôt progressif sur le revenu devrait être relativement uniforme entre les pays. Chaque contribuable devrait être imposé en fonction de son revenu selon un barème, où les tranches successives de revenu sont soumises à des taux marginaux croissants. Les systèmes nationaux ne différeraient alors que par le barème, qui refléterait les choix de chaque pays en matière de redistribution fiscale. En fait, d'autres différences existent : l'unité d'imposition peut être l'individu ou la famille ; les conjoints sans ressources et les enfants peuvent être pris en compte par le quotient familial, un crédit d'impôt ou un abattement ; l'ensemble des revenus peut faire masse ou certains types de revenus (en particulier les revenus financiers) peuvent être traités de façon différenciée ; certains revenus peuvent être ou non taxés (revenus sociaux, loyers fictifs, plus-values réalisées ou latentes) ; les abattements et les crédits d'impôt peuvent être plus ou moins importants, chaque pays

pouvant choisir d'essayer ou non d'infléchir tel ou tel comportement, et ce choix fait, d'agir par des subventions directes ou pas des incitations fiscales.

Dans la période récente, la volonté d'utiliser l'impôt, et en particulier l'impôt sur le revenu, pour réduire les inégalités de revenu, s'est éteinte dans la plupart des pays européens. Durant la décennie 1990, ceux-ci ont réduit les taux marginaux de l'impôt sur le revenu, en particulier le taux supérieur, ceux-ci étant accusés de nuire au travail et à l'épargne. La globalisation du marché des cadres a fait naître la crainte que les pays à fort taux d'imposition soient désertés par les actifs les plus dynamiques. Aussi, certains pays européens ont-ils accepté de réduire la redistribution assurée par le système fiscal. Par ailleurs, le fort taux de chômage des travailleurs peu qualifiés a conduit plusieurs pays (Grande Bretagne, France, Pays-Bas...) à réduire la taxation portant sur les actifs à bas revenus, sans toutefois aller jusqu'à introduire un système d'impôt négatif. Enfin, le souci d'élargir la base imposable, pour pouvoir réduire les taux d'imposition sans trop perdre en recettes fiscales, a conduit à réduire les diverses possibilités d'abattement ou de crédit d'impôt mis en place jadis pour favoriser tel ou tel comportement (épargne, achat de logement, investissements spécifiques). Ainsi, la fiscalité devrait-elle devenir plus neutre. Cependant, la plupart des pays ont procédé par des retouches progressives, et non par une grande réforme.

Aucune tendance à l'harmonisation ou à la convergence ne se manifeste en Europe, quant à l'impôt sur le revenu. Les réformes, même si elles répondaient à des préoccupations communes, ont été conduites sur des bases purement nationales.

1. Le principe de résidence

Selon le principe de résidence, chaque pays taxe l'ensemble de ses résidents sur la totalité de leur revenu mondial. Un individu peut choisir de s'expatrier pour des motifs fiscaux, mais il doit alors changer de résidence et il est soumis, dans son pays d'accueil, aux mêmes impôts que les résidents. Pour que ce principe puisse être mis en œuvre, un pays ne doit pas avoir le droit d'offrir une fiscalité privilégiée à ces résidents de fraîche date. Cependant, certains pays ont des législations dérogatoires.

Le Royaume-Uni et l'Irlande ne taxent pas les revenus de source étrangère des personnes physiques étrangères non transférés dans le pays, pendant les quinze premières années suivant l'installation (*remittance basis system*). Ceci permet à un étranger de s'installer au Royaume-Uni en étant exonéré d'impôt sur ses revenus issus de son pays d'origine et transférés dans un pays tiers. Ce système peut permettre d'attirer des individus avec un fort patrimoine financier, mais il ne permet guère d'attirer des cadres étrangers (sauf cas particuliers).

Le Danemark et la Finlande offrent aux cadres et chercheurs étrangers résidents un régime fiscal dérogatoire, comportant un taux d'imposition nettement allégé par rapport à celui des résidents nationaux. La généralisation de telles pratiques de concurrence fiscale déloyale permettrait à cette catégorie de la population d'être exonérée de la charge des dépenses publiques, en changeant de pays de résidence, alors qu'elle jouit de revenus élevés et a bénéficié généralement de la gratuité des dépenses d'éducation dans son pays d'origine.

L'ouverture du marché du travail ne doit pas être utilisée pour permettre aux actifs les mieux rémunérés d'échapper à l'impôt. La seule mesure acceptable est la déduction fiscale des frais spécifiques induits par l'expatriation.

Selon le principe de subsidiarité, chaque pays doit conserver la maîtrise de son niveau de dépenses publiques et de son degré de redistribution. Ceci nécessite qu'il conserve la maîtrise d'une partie de ses recettes fiscales. Or l'impôt sur le revenu est un des impôts qui est le moins susceptible de concurrence fiscale, une fois admis le principe que chaque pays taxe la totalité des revenus de ses résidents, dans la mesure où la mobilité des personnes est plus faible que celle des capitaux, des entreprises et des biens. Toutefois, la concurrence fiscale peut jouer pour l'imposition des revenus du capital financier ; celle-ci pose donc des questions spécifiques d'harmonisation (voir chapitre II.3).

Elle joue aussi, et de plus en plus, pour les revenus les plus élevés, ceux des cadres mobiles internationalement ou des individus à fort patrimoine, qui peuvent s'expatrier pour des motifs fiscaux. Certains pays, en particulier, la Grande-Bretagne, leur accordent des privilèges spécifiques, qui induisent une concurrence fiscale déloyale (encadré 1). Les pays membres devraient réaffirmer le droit de chaque pays à taxer ses résidents. Celui-ci suppose que les dispositifs dérogatoires à l'égalité devant l'impôt entre les résidents permanents, les résidents temporaires (ou de fraîche date) et les non résidents soient démantelés. La convergence des systèmes fiscaux européens n'est pas à l'ordre du jour. Il serait cependant souhaitable que soient mises en place des « règles de bonne conduite » en ce qui concerne les non résidents et une certaine harmonisation pour la fiscalité des revenus du capital. Reste qu'il est difficile d'harmoniser certaines parties de la fiscalité au niveau européen sans remettre en cause la cohérence de chaque système national. Il doit exister une certaine cohérence entre la taxation des revenus d'obligations et celle des dividendes (puisque les épargnants peuvent choisir entre actions et obligations) ; une certaine cohérence entre taxation des dividendes et taxation des revenus des entrepreneurs individuels (puisque certaines entreprises peuvent choisir leur régime fiscal) ; une certaine cohérence entre taxation des salariés et des entrepreneurs individuels.

La première partie présente le poids de l'impôt sur le revenu dans les pays de l'UE et son évolution au cours des dix dernières années. La deuxième présente, pays par pays, la structure de l'impôt et les réformes qui ont été mises en œuvre durant cette période. Enfin, la troisième partie présente la situation en 2001, en examinant le poids de l'impôt selon les niveaux de revenu et les configurations familiales.

I. L'IR en Europe, son poids, son évolution

En 2000, le poids de l'IR (tableau 1) allait de 5 % du PIB en Grèce à 25,3 % au Danemark ; soit, de 13 % des recettes fiscales en Grèce à 52 % au Danemark. En moyenne, il représente 10 % du PIB et 24 % des recettes fiscales. Deux types de pays s'écartent fortement de la moyenne :

- Les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède) où l'impôt sur le revenu est très important, en particulier parce qu'il finance un système de protection social généreux, de type Beveridgien, qui donne à tous les résidents des prestations uniformes d'un montant relativement élevé.
- Les pays du Sud (Espagne, Grèce, Portugal) marqués par des structures fiscales relativement archaïques où les impôts indirects sont très importants et que l'impôt sur le revenu ne joue qu'un rôle mineur.

Depuis 1970, la part de l'impôt sur le revenu dans le PIB a nettement augmenté. Ceci provient essentiellement du rattrapage effectué par les pays du Sud (Espagne, Italie, Grèce, Portugal). La forte hausse du poids de l'impôt sur le revenu en France s'explique par la substitution de la CSG-CRDS (compté comme impôt sur le revenu) à des cotisations sociales salariés. Deux pays font exception à cette évolution : le Luxembourg où l'importance des recettes de l'impôt sur les sociétés a permis une baisse de l'impôt sur le revenu et les Pays-Bas où au début des années 1990 certaines prestations sociales sont passées d'un financement par l'impôt à un financement par des cotisations sociales. Globalement, malgré la volonté proclamée de réduire les taux d'imposition, il n'y a pas eu de fortes baisses de l'impôt sur le revenu.

Tableau 1 : Impôt sur le revenu en Europe

| | En % du PIB | | | | (1) |
|-------------|-------------|------------|------------|---------------------|---------------------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2000 |
| Autriche | 7,2 | 9,2 | 8,5 | 9,6 | 22,2 |
| Allemagne | 8,8 | 9,8 | 9,0 | 9,6 | 25,3 |
| Belgique | 8,7 | 15,4 | 13,9 | 14,3 | 31,1 |
| Danemark | 19,6 | 22,9 | 24,8 | 25,3 | 52,4 |
| Espagne | 1,9 | 4,7 | 7,2 | 7,2 | 19,5 |
| Finlande | 12,8 | 14,0 | 17,2 | 15,1 | 32,5 |
| France | 3,8 | 4,7 | 4,6 | 8,3 | 18,3 |
| Grèce | 2,0 | 3,6 | 4,1 | 5,0 | 13,1 |
| Irlande | 5,5 | 10,0 | 10,7 | 9,9 | 31,5 |
| Italie | 2,8 | 7,0 | 10,2 | 10,1 | 23,9 |
| Luxembourg | 6,7 | 10,9 | 9,5 | 7,6 | 18,1 |
| Pays-Bas | 9,9 | 11,4 | 10,6 | 6,3 | 15,1 |
| Portugal | n.d. | n.d. | 4,7 | 6,0 | 17,4 |
| Royaume-Uni | 11,7 | 10,4 | 10,0 | 10,8 | 28,6 |
| Suède | 19,8 | 19,5 | 20,6 | 18,8 | 35,2 |
| UE15 | 7,1 | 8,7 | 9,2 | 9,9 | 24,1 |
| Etats-Unis | 10,1 | 10,5 | 10,1 | 11,8 ⁽²⁾ | 40,7 ⁽²⁾ |
| Japon | 4,2 | 6,2 | 8,2 | 5,7 | 20,9 |

(1) En % des recettes fiscales ; (2) En 1999.

Source : OCDE, *Statistiques des Recettes publiques*, 2001.

Cependant, la comparaison du poids de l'impôt sur le revenu soulève plusieurs difficultés :

— Un même transfert peut être versé sous forme d'une réduction fiscale (ce qui réduit le poids de l'impôt) ou sous forme d'une prestation ou d'une subvention. C'est le cas par exemple des allocations familiales, des mesures incitatives à l'emploi des travailleurs non qualifiés, etc.

— Il existe trois types de prestations sociales : les prestations de solidarité réservées aux plus pauvres, les prestations universelles que touchent tous les ménages, les prestations d'assurances (retraites, chômage) réservées aux personnes cotisantes et dépendantes des cotisations versées. Logiquement, les deux premières (qui n'ont plus de lien avec l'activité) devraient être financées par l'impôt, les troisièmes (qui sont des salaires différés) par les cotisations sociales. Ce n'est pas toujours le cas : en France, par exemple, les prestations famille et maladie sont financées par des cotisations, ce qui réduit le poids de l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu est particulièrement élevé dans les pays Beveridgiens, où il finance les prestations maladie, famille et des prestations retraites universelles. Il est plus bas dans les pays bismarckiens, où les retraites sont financées par des cotisations, surtout si, de plus, les cotisations financent aussi des prestations universelles ou de solidarité.

— La frontière entre l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales n'est pas toujours claire. Où faut-il classer la CSG ?

— Dans certains pays, il existe des impôts locaux assis sur le revenu ; dans d'autres, ceux-ci sont forfaitaires ; dans d'autres, encore assis sur le logement (avec éventuellement une correction pour tenir compte du revenu). L'importance des impôts locaux varie énormément selon les pays. Dans les pays où il est important, ils sont assis sur le revenu et donc inclus dans le tableau 1.

— Un impôt sur le revenu peut être fortement progressif et incitatif tout en rapportant relativement peu (s'il exonère beaucoup de ménages du bas de l'échelle et comporte beaucoup de mécanismes de dépenses fiscales). Il peut être proportionnel et rapporter beaucoup. Il n'y a pas de lien direct entre le poids de l'impôt et son impact en termes d'incitation et de redistribution.

II. Quel impôt sur le revenu ?

1. La base

En principe, l'impôt sur le revenu devrait porter uniformément sur le revenu global de l'individu, c'est-à-dire la somme de ses différentes catégories de revenus : salaires, prestations, revenus des entrepreneurs individuels, revenus du capital. Ce modèle théorique n'est jamais mis en œuvre parfaitement.

Une tradition sociale-démocrate pourrait amener à sous-taxer les revenus du travail, fruit de l'effort, relativement à ceux du capital. En sens inverse, l'argument de la double taxation amènerait à détaxer les revenus du capital puisque le capital dont ils sont issus a déjà été taxé au moment de sa constitution. Si le taux d'imposition est de 40 %, une personne qui gagne 100 paye 40 d'impôt ; si elle épargne 60, l'année suivante elle aura 3 de revenus du capital (pour un taux d'intérêt de 5 %), donc 1,8 après impôt. Sans impôt, elle aurait eu 5. Le taux d'imposition effectif est alors de 64 %. Cependant, cet argument peut aussi s'appliquer au travail qualifié, qui suppose une période d'éducation financée par des revenus (ceux des parents) qui ont eux aussi été soumis à l'impôt sur le revenu. Le principe d'équité horizontale amène à considérer qu'il faut taxer chaque revenu l'année où il est gagné et donc à refuser l'argument de double taxation.

La volonté d'inciter à l'épargne, puis, dans les années 1980, les risques d'évasion fiscale par des placements à l'étranger ont conduit à de nombreuses mesures d'allègement de l'impôt sur les revenus du capital financier. Dans les années 1990, un certain retour de balancier est intervenu. Reste que, dans la plupart des pays, les revenus d'intérêt sont taxés à un taux spécifique plus bas. L'harmonisation fiscale, elle-même, pourrait conduire à la généralisation d'une taxation spécifique à un taux de 20 ou 25 %. Ceci est contraire au principe de l'équité horizontale et nuit à la progressivité de l'impôt, mais est difficilement évitable : une taxation plus forte pourrait inciter des contribuables les plus riches à placer leurs fonds hors de l'UE et à ne pas déclarer leurs revenus financiers.

En toute logique, l'imposition devrait porter sur le revenu réel et non sur le revenu nominal. Quand le taux d'intérêt nominal est de 5 % et le taux d'inflation de 2 %, un prélèvement libératoire au taux de 25 %, équivaut à un prélèvement de 41,7 % sur la rentabilité réelle. L'idéal serait un prélèvement sur les taux réels, mais celui-ci est généralement jugé trop compliqué à mettre en œuvre. Reste que si l'inflation devient plus forte, le prélèvement peut devenir excessif : avec un taux d'inflation de 6 % et un taux d'intérêt nominal de 9 %, un prélèvement de 25 % correspond à un taux d'imposition de 75 %.

Au sens économique, le revenu inclut les plus-values réelles sur les actifs financiers. Ce devrait être les plus-values latentes qui sont taxées (et non seulement les plus-values réalisées) de façon à rendre homogène le traitement de tous les revenus du capital. Ce n'est généralement pas le cas. Les plus-

values ne sont taxées qu'au moment de leur réalisation et à un taux relativement faible ; les moins-values ne sont généralement fiscalement déductibles que des plus-values. Compte tenu de la forte volatilité des plus-values, ceci évite de trop faire dépendre les rentrées fiscales de la situation boursière.

La valeur ajoutée des entreprises se répartit en salaires, revenus des entrepreneurs individuels, intérêts, dividendes et profits non distribués. L'équité horizontale voudrait que ces cinq types de revenus soient traités de la même façon. Ceci supposerait qu'ils soient tous soumis à l'impôt sur le revenu : les actionnaires devraient payer un impôt sur la totalité des profits, distribués ou non, tout en bénéficiant d'un avoir fiscal intégral. En fait, les intérêts bénéficient généralement d'un traitement privilégié. Les dividendes n'ont pas toujours droit à l'avoir fiscal. De plus en plus, se développe un système où l'impôt sur les sociétés n'est pas remboursé aux actionnaires tandis que les dividendes sont intégrés à l'impôt sur le revenu pour un certain pourcentage réduit. Si t est le taux marginal de l'IR, s le taux de l'IS et x le pourcentage des dividendes imposés, l'imposition totale est de $s + (1 - s)xt$ au lieu d'être de t . Ce système est d'autant plus désavantageux pour le contribuable que t est faible. Par exemple, si $s = 33\%$, $x = 0,5$, un ménage taxé à 50% sera taxé à $49,75\%$ sur ses dividendes ; un ménage taxé à 30% à 43% . Les profits non distribués sont taxés à l'impôt sur les sociétés et subissent parfois une taxation des plus-values au moment de la vente des actions. Pour un taux d'IS de 33% et une taxation spécifique des plus-values de 25% , la taxation totale des profits non distribués peut être de $49,75\%$. Ce système favorise l'endettement au détriment des fonds propres. Mais aligner la fiscalité des dividendes sur celle des intérêts serait inéquitable par rapport au revenu du travail et créerait une forte distorsion au détriment des entrepreneurs individuels.

La France traite différemment les salaires et les pensions (qui bénéficient d'un allègement de 20%) et les autres revenus afin de compenser les possibilités de fraude plus grande des revenus non salariaux. C'est le seul pays qui a cette pratique. Notons que les dividendes et les revenus d'intérêt, pourtant déclarés par un tiers, ne bénéficient pas de la déduction de 20% .

Dans la plupart des pays, les loyers fictifs (le revenu dont bénéficie le contribuable qui occupe le logement dont il est propriétaire) ne sont pas taxés. Ceci n'est pas conforme au principe de l'équité horizontale, mais incite à l'accession à la propriété.

Dans la plupart des pays, les prestations vieillesse et chômage sont normalement taxées tandis que les cotisations ne figurent pas dans la base imposable. L'Allemagne fait exception, qui n'impose qu'une fraction des retraites (32% si la personne a pris sa retraite à 60 ans). Ceci est contraire à l'équité. Par contre, les prestations famille sont généralement exonérées.

2. Allègements et crédit d'impôt

Le revenu imposable peut être diminué par cinq types d'abattements :

- Un abattement général qui représente une sorte de minimum vital, auquel peuvent s'ajouter des abattements pour conjoint et enfants à charge (voir plus loin).
- Des abattements pour les frais encourus pour l'acquisition du revenu (les frais professionnels).
- Des abattements pour prendre en compte certaines charges (pensions alimentaires...).

— Des abattements spécifiques pour certaines catégories de contribuables (abattements pour les salariés).

— Des abattements pour certaines dépenses (intérêts des emprunts immobiliers...).

Parmi les abattements les plus importants, on peut citer les 20 % d'abattements en France pour les salariés et retraités, l'abattement grec pour les dépenses de la famille, les abattements pour certains types d'investissement (France, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni).

Autant les abattements sont justifiés quand ils visent à mieux cerner le revenu disponible du ménage, autant ils sont contestables quand ils sont des subventions déguisées : ils profitent surtout aux plus riches, aux mieux informés ; ils sont contraires aux principes de l'équité horizontale ; réduisant la base fiscale, ils obligent à augmenter les taux d'imposition ; leur coût n'apparaît pas directement.

Les crédits d'impôt sont généralement des formes de prestations ou de subventions. On peut citer :

— Les crédits d'impôt pour conjoint et enfants à charge (voir plus loin).

— Les crédits d'impôt pour inciter à certaines activités (emploi).

— Les crédits d'impôt pour inciter à certaines dépenses ou investissements (intérêts des emprunts immobiliers...).

Relativement aux abattements, les crédits d'impôt ont l'avantage d'être uniforme pour tous les contribuables. Par contre, ils ne bénéficient pas aux ménages non imposés. Aussi, existe-t-il des crédits d'impôt remboursables, qui ne se distinguent en rien de subventions ou de prestations. La France et le Royaume-Uni ont ainsi des crédits d'impôt pour les actifs à bas revenus.

Tableau 2 : Principaux abattements spécifiques et crédits d'impôt

| | Abattements | Crédits d'impôt |
|-----------|--|---|
| Allemagne | Frais professionnels forfaitaires (3,2 % du SMO) Intérêts immobiliers Contributions aux fonds de pensions Dépenses de santé Salaires des employés de maison (jusqu'à 30 % du SMO) Dons aux œuvres | |
| Autriche | Frais professionnels forfaitaires (0,8 % du SMO) Frais de transport (1,7 % du SMO) Intérêts immobiliers plafonnés | Crédit pour les salariés (1,7 % du SMO) |
| Belgique | Frais professionnels dégressifs (6,4 % au niveau du SMO) Dépenses médicales pour les enfants 50 % de la rémunération des employés de maison Intérêts immobiliers plafonnés | Achat d'actions de son entreprise Assurances-vie |
| Danemark | Frais professionnels (plafonnés à 1,6 % du SMO) Intérêts versés Contributions aux fonds de pensions Dons aux œuvres | |
| Espagne | Frais professionnels dégressifs (15 % au niveau du SMO) 15 % de l'acquisition de la résidence principale Intérêts immobiliers Contributions aux fonds de pension | Dons aux œuvres |

| | | |
|-------------|--|---|
| Finlande | Frais professionnels (plafonnés à 1,6 % du SMO) Frais de transport Intérêts immobiliers | |
| France | Frais professionnels (10 % du salaire) Abattement de 20 % pour les salaires et retraites Investissements dans les DOM-TOM, le cinéma | Dons aux œuvres Intérêts immobiliers Prime pour l'Emploi |
| Grèce | Frais professionnels (8,4 % du SMO) Dons aux œuvres Intérêts immobiliers Dépenses de santé, d'éducation Assurances-vie Loyers de la résidence principale 30 % des dépenses familiales (plafonnées à 33 % du SMO) | |
| Irlande | Frais professionnels (5,8 % du SMO) Intérêts immobiliers Dépenses médicales Investissements en films Dons au tiers-monde | |
| Italie | Dépenses pour la résidence principale | Crédit dégressif pour les salariés et retraités (2,4 % du salaire au niveau du SMO) Intérêts versés Dépenses de santé, d'éducation Assurances-vie Dons aux œuvres |
| Luxembourg | Frais professionnels (3,1 % du SMO) Abattements pour salariés (3,6 % du SMO) Intérêts versés Dépenses exceptionnelles Investissements dans le capital-risque, dans l'audio-visuel Dons aux œuvres Assurances-vie | |
| Pays-Bas | Frais professionnels (5,7 % du SMO) Dépenses médicales Intérêts versés Dons aux œuvres | |
| Portugal | | Dépenses de santé, d'éducation Intérêts immobiliers Assurances-vie Investissement en OPCVM, en fonds de pension Dons aux œuvres |
| Royaume-Uni | Intérêts versés Fonds de pensions, Dépenses d'éducation Investissement dans le capital-risque | Crédit pour les familles de travailleurs (WFTC) |
| Suède | Intérêts versés Assurances-vie | |

Note : SMO : Salaire moyen ouvrier.

Source : *European Tax Handbook, 2001.*

3. L'individu ou la famille

Les pays peuvent imposer les individus ou les familles. Dans le premier cas, chaque adulte paie un impôt correspondant à ses revenus propres ; dans le second, les familles sont imposées globalement sur l'ensemble de leurs revenus. Des quinze pays de l'Union européenne, cinq pays pratiquent le quotient conjugal : le couple paie deux fois l'impôt que paie un célibataire qui aurait leur revenu moyen. Trois pratiquent l'imposition séparée pure. Sept pays pratiquent l'imposition séparée, mais le conjoint d'une personne sans revenu bénéficie d'un abattement ou d'un crédit d'impôt. L'importance

de la réduction dépend du montant du crédit ou de l'abattement tandis que dans le quotient conjugal, elle dépend de la progressivité de l'impôt.

Tableau 3 : Traitement fiscal des couples mariés

| | Système | Aide au conjoint sans revenu* |
|-------------|---|-------------------------------|
| Allemagne | Quotient conjugal | 13,3 |
| Autriche | Imposition séparée avec crédit d'impôt | 2,3 |
| Belgique | Imposition séparée après partage du revenu | 13,1 |
| Danemark | Imposition séparée avec crédit d'impôt | 12,3 |
| Espagne | Imposition séparée avec abattement | 6,6 |
| Finlande | Imposition séparée pure | 0 |
| France | Quotient conjugal | 7,1 |
| Grèce | Imposition séparée pure | 0 |
| Irlande | Quotient conjugal | 12,2 |
| Italie | Imposition séparée avec crédit d'impôt | 8,3 |
| Luxembourg | Quotient conjugal | 10,9 |
| Pays-Bas | Imposition séparée avec abattement | 7,3 |
| Portugal | Quotient conjugal | 5,0 |
| Royaume-Uni | Imposition séparée avec crédit d'impôt | 1,5 |
| Suède | Imposition séparée pure | 0 |
| Japon | Imposition séparée avec abattement | 1,8 |
| Etats-Unis | Imposition séparée avec abattement, ou imposition conjointe | 4,4 |

* Réduction d'impôt d'un couple où l'un des conjoints gagne le salaire moyen et l'autre est sans revenu par rapport à l'impôt d'une personne qui gagne le salaire moyen, en pourcentage du revenu disponible de cette personne.

Source : *European Tax Handbook*, 2001, calcul des auteurs.

Le quotient conjugal est le système le plus équitable si effectivement les deux membres du couple mettent leurs revenus en commun. On peut lui faire deux reproches : la collectivité subventionne en somme la non activité d'un des conjoints ; ceci est justifié si cette *inactivité* s'explique par le chômage, la maladie, un handicap ou l'éducation d'enfants, moins s'il s'agit d'une pure oisiveté ; mais il serait difficile de distinguer la non activité justifiée de l'oisiveté. La personne du couple dont le salaire potentiel est le plus faible (la femme le plus souvent) subit un taux marginal plus élevé que si elle vivait seule. Le système est souvent accusé de nuire au travail des femmes mariées. Toutefois, la hausse induite du taux marginal d'imposition est faible comparée à celle dont souffre une femme seule, qui perd les avantages des minima sociaux, en retrouvant un emploi.

Dans les deux systèmes, imposition conjointe ou séparée, les vrais célibataires, ceux qui vivent seuls, sont désavantagés par rapport aux couples puisque l'impôt ne tient pas compte des économies d'échelle permises par la vie en couple. Ceci est pratiquement inévitable pour ne pas favoriser le concubinage par rapport au mariage.

4. Le traitement des enfants

Le traitement fiscal des enfants est très divers selon les pays de l'UE. Seule la France pratique le quotient familial. Dans 6 pays, les enfants ne sont pas pris en compte fiscalement. L'Espagne est la

seule à pratiquer un système d'abattement des revenus. Enfin, sept pays pratiquent un crédit d'impôt, dont l'importance va de 1 % du salaire moyen à plus de 3 % (au Luxembourg et en Allemagne).

Tableau 4 : Traitement fiscal des enfants

| | Système | Montant par enfant en % du SMO | Aide fournie pour 2 enfants * |
|-------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Allemagne | Crédit d'impôt | 3,9 | 12,7 |
| Autriche | Crédit d'impôt | 2,6 | 18,7 |
| Belgique | Crédit d'impôt | 1,3 | 15,4 |
| Danemark | Pas pris en compte | 0 | 8,5 |
| Espagne | Abattement | 9,0 | 1,9 |
| Finlande | Pas pris en compte | 0 | 10,0 |
| France | Quotient familial | – | 8,6 |
| Grèce | Crédit d'impôt | 1,0 | 7,8 |
| Irlande | Pas pris en compte | 0 | 4,2 |
| Italie | Crédit d'impôt | 1,0 | 4,9 |
| Luxembourg | Crédit d'impôt | 3,1 | 18,9 |
| Pays-Bas | Pas pris en compte | 0 | 6,9 |
| Portugal | Crédit d'impôt | 1,3 | 6,8 |
| Royaume-Uni | Pas pris en compte | 0 | 6,6 |
| Suède | Pas pris en compte | 0 | 9,7 |
| Japon | Abattement | 8,8 | 2,0 |
| Etats-Unis | Abattement et crédit d'impôt | 9,1/1,6 | 6,8 |

* Supplément de revenu disponible avec impôt et allocations familiales d'une famille avec deux enfants (l'homme gagnant le SMO ; la femme 33 % du SMO) relativement à un couple de même revenu primaire.

Source : Calculs des auteurs d'après OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002*.

Globalement, en tenant compte de la fiscalité et des allocations familiales, l'aide fournie aux familles avec enfants est très variable selon le pays, de 18 % en Autriche et au Luxembourg à moins de 5 % en Espagne, en Irlande, en Italie.

Dans la période récente, de nombreux pays ont pris des mesures pour augmenter les avantages fiscaux des familles avec enfants. Au Royaume-Uni, ceci provient de la prise de conscience que beaucoup d'enfants vivaient dans des familles pauvres ; dans d'autres pays (Allemagne, Espagne, Italie), de la nécessité de lutter contre le déclin démographique.

5. Les taux d'imposition

La plupart des pays ont un barème d'imposition à plusieurs tranches. L'Allemagne fait exception avec un taux marginal croissant de façon continue. Le nombre de tranches va de 2 en Suède à 17 au Luxembourg.

Si la plupart des pays font payer l'impôt à la plupart des ménages, d'autres ont un seuil d'imposition élevé : Grèce, France et Suède. En France, toutefois, la CSG frappe la totalité des revenus.

Le taux maximum est généralement de l'ordre de 50 %. Toutefois, il n'est que de 40 % au Portugal et au Royaume-Uni ; il est proche de 60 % au Danemark, en Belgique et aux Pays-Bas. Toutefois, ce

taux est parfois atteint très vite (Irlande, Danemark) ; parfois pour des revenus élevés (Italie, Portugal, Espagne, Grèce).

Tableau 5 : Caractéristiques de l'impôt sur le revenu en 2001.

| | Seuil de paiement* | Nombre de tranches | Taux maximum | Atteint pour*... |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------|------------------|
| Allemagne | 0,31 | Infinité | 48,5 | 1,93 |
| Autriche | 0,57 | 5 | 50 | 2,78 |
| Belgique | 0,47 | 7 | 60,6 | 2,84 |
| Danemark | 0,16 | 3 | 59 | 1,06 |
| Espagne | 0,50 | 6 | 48 | 5,04 |
| Finlande | 0,35 | 6 | 55,2 | 2,20 |
| France | 0,67 | 6 | 53,25 | 2,74 |
| Grèce | 0,67 | 5 | 45 | 5,43 |
| Irlande | 0,27 | 2 | 44 | 0,98 |
| Italie | 0,16 | 5 | 46,4 | 3,69 |
| Luxembourg | 0,43 | 17 | 47,2 | 2,68 |
| Pays-Bas | 0,21 | 4 | 60 | 1,93 |
| Portugal | 0,53 | 5 | 40 | 4,66 |
| Royaume-Uni | 0,32 | 3 | 40 | 1,78 |
| Suède | 1,11 | 2 | 55,4 | 1,79 |
| Japon | 0,27 | 4 | 37 | 5,27 |
| Etats-Unis | 0,23 | 5 | 39,6 | 9,56 |

* En salaire moyen ouvrier, cas du célibataire.

Sources : OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002*; *European Tax Handbook, 2001*, calculs des auteurs.

III. Quelles réformes fiscales ?

De façon générale, les réformes mises en œuvre en Europe durant les dix dernières années ont visé à réduire les taux d'imposition marginaux, censés décourager le travail ou l'épargne. Cette baisse s'est souvent accompagnée de mesures d'élargissement de la base imposable, par la suppression de certains abattements ou crédits d'impôt. Souvent, les réformes ont visé à améliorer la situation des familles avec enfants, compte tenu des problèmes de natalité en Allemagne et dans les pays d'Europe du Sud et des problèmes de pauvreté au Royaume-Uni.

1. Allemagne

La réforme fiscale engagée par le gouvernement Schröder vise élargir la base imposable afin de permettre une baisse des taux d'imposition. Le taux le plus bas a été ramené de 25,9 % en 1998 à 19,9 % en 2002 ; il devrait baisser à 15 % en 2005. Le taux maximum, déjà passé de 53 % à 48,5 %, doit baisser à 42 %. Des mesures ont été prises en faveur des familles, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de 1998. Toutefois, les présentations officielles de la réforme tendent à majorer

les allègements d'impôts à venir : ceux-ci seront réduits par la traditionnelle non indexation des tranches du barème sur l'inflation.

C'est le salaire brut qui est imposé. Les salariés ont droit à une déduction fiscale de 1 000 euros pour leurs frais professionnels et de 1 957 euros pour leurs cotisations (qui sont en fait nettement plus fortes). En contrepartie, les retraites sont soumises à un traitement fiscal particulier : 40 % de la retraite (avec un plafond de 1 534 euros) ne sont pas soumises à l'IR. Ceci n'est guère justifiable du point de vue de l'équité.

L'Allemagne disposait d'un système d'impôt fiscal qu'elle a remplacé par un système de double taxation des dividendes, compensé par le fait que les dividendes ne sont pris en compte que pour la moitié de leur valeur. Ce système n'a guère de logique : il augmente la taxation des actionnaires à bas taux d'imposition marginal.

Tableau 6 : Taxation des dividendes en Allemagne

| | Ancien système | Nouveau système |
|------------------------------------|----------------|-----------------|
| Profit | 100 | 100 |
| IS | 30 | 30 |
| Profit distribué | 70 | 70 |
| IR (au taux marginal de 50 %/30 %) | 50/30 | 18,5/10,5 |
| <i>Moins crédit d'impôt</i> | 30 | |
| Impôt total | 50/30 | 48,5/40,5 |

Source : Calculs des auteurs.

Les couples peuvent choisir entre une imposition séparée et une imposition conjointe selon la méthode du quotient conjugal. En raison de la progressivité de l'impôt, l'imposition conjointe est toujours plus avantageuse.

Les allocations en faveur des familles ont été améliorées à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 novembre 1998, qui considérait que la fiscalité, en accordant aux parents célibataires un abattement pour les frais de prise en charge des enfants, défavorisait les couples mariés. Les ménages peuvent opter entre des allocations familiales (en 2001 de 138 euros par mois pour les premier et deuxième enfants, de 150 euros pour le troisième, de 179 euros pour les enfants suivants) et des abattements fiscaux (1 767 euros par an et par enfant, 3 534 euros pour un couple). En 2001, un abattement supplémentaire pour prise en charge a été introduit, d'un montant de 773 euros par an, 1 546 euros pour un couple). Suite à la décision de la Cour constitutionnelle, le montant des allocations familiales a été relevé, de 22,7 % entre le premier janvier 1998 et le premier janvier 2000. Une seconde étape entrera en vigueur en 2002. Elle prévoit un nouveau relèvement du montant des allocations familiales (de 138 à 154 euros pour les deux premiers enfants, soit une augmentation de 11,6 %), un relèvement de l'abattement de 3 534 euros à 3 648 euros pour un couple. L'abattement supplémentaire sera fondu dans un nouvel abattement pour éducation et formation, d'un montant de 2 160 euros pour un couple. En échange, certaines déductions seront supprimées.

La formule de calcul de l'impôt a été modifiée en moyenne tous les trois ans et demi entre 1958 et 2000. Depuis l'année fiscale 1990, le taux marginal de l'impôt sur le revenu est linéaire avant d'être stable au-delà d'un certain revenu, alors qu'il était calculé dans les années 1980 par une équation du

quatrième degré avant la tranche d'imposition au taux marginal supérieur. Depuis l'année fiscale 1996, deux tranches linéaires sont distinguées pour le taux marginal avant la dernière tranche maximum de 53 %, avec progressivité entre les deux tranches.

Tableau 7 : Les principales mesures de la réforme de l'IRPP en Allemagne

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Cumul |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| Taux maximum | 53 | 51 | 48,5 | 48,5 | 47 | 47 | 42 | - 11 points |
| Taux minimum | 23,9 | 22,9 | 19,9 | 19,9 | 17 | 17 | 15 | - 8,9 points |
| Min. non imposable (en euros) | 6681 | 6902 | 7206 | 7235 | 7426 | 7426 | 7664 | + 11 % |

Source : Ministère des finances.

En 2001, le montant de l'impôt T est calculé en fonction du revenu imposable X selon les formules :

$$T = 0 \text{ si } X < 7235 \text{ euros}$$

$$T = (768,85 Y + 1990) Y \text{ avec } Y = (X - 7200)/10\ 000 \text{ si } 7235 < X < 9251$$

$$T = (278,65Z + 2300)Z + 432 \text{ avec } Z = (X - 9216)/10\ 000 \text{ si } 9252 < X < 55007$$

$$T = 0,485X + 872 \text{ si } 55007 < X$$

Le salaire net moyen est de 25 000 euros.

Le taux marginal d'imposition augmente de façon progressive de 19,9 à 23 % ; puis de 23 % à 48,5 %. Le seuil de paiement est relativement bas et le taux de 48,5 % est atteint rapidement. La réforme prévoit de faire passer ce taux à 42 %. Par contre, la hausse du minimum non imposable sera sans doute inférieure à la hausse du salaire moyen sur la période.

2. Autriche

L'unité d'imposition est l'individu ; un conjoint sans ressource donne droit à un crédit d'impôt (mais celui-ci est très faible, 1,6 % du SMO). Les enfants donnent droit à un crédit d'impôt (2,6 % du SMO), qui s'ajoute à des allocations familiales généreuses.

Les intérêts sont soumis à un prélèvement libératoire au taux de 25 %. Les dividendes ne bénéficient pas d'avoir fiscal ; ils sont intégrés dans le revenu pour la moitié de leur montant ; comme le taux de l'IS est de 34 %, la taxation globale des profits distribués (y compris IS) est de 50,5 % pour les ménages dont le taux marginal de taxation est de 50 % ; de 47,5 % pour ceux au taux de 41 % ; de 44,2 % pour ceux au taux de 31 %.

Une particularité du système est que les primes de fin d'année ou les primes de départ (qui ne dépassent pas deux mois de salaires) sont taxées à un taux privilégié : 0 % si elles ne dépassent pas 7,2 % du SMO ; 6 % si elles dépassent ce montant.

Tableau 8 : Taux d'imposition en Autriche

| Tranches d'imposition, en euros* | Taux, en % |
|----------------------------------|------------|
|----------------------------------|------------|

| | |
|--------------------|----|
| Jusqu'à 3 634 | 0 |
| De 3634 à 7267 | 21 |
| De 7267 à 21 202 | 31 |
| De 21 202 à 50 872 | 41 |
| Au-delà de 50872 | 50 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 17 685 euros.

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

Les barèmes (crédit d'impôt, tranches des barèmes) ne sont pas indexés sur l'inflation, ce qui tend à augmenter tendanciellement le poids de l'impôt. Le taux maximum est 50 %. Les contribuables bénéficient d'un crédit d'impôt de 5,5 % du SMO, qui disparaît si le contribuable est taxé marginalement à 50 %. Les crédits d'impôt sont en partie remboursables.

La réforme de 1988 avait fait baisser le taux maximum de 62 % à 50 %. Au début des années 1990, un prélèvement libératoire sur les revenus d'intérêt a été introduit pour lutter contre les non déclarations. En 1994, l'abattement général a été nettement augmenté. En 1996, les possibilités de déductions (primes d'assurance-vie) ont été réduites pour les contribuables taxés au taux marginal de 50 %. La réforme de 1998 a surtout augmenté les crédits d'impôt pour enfants (en même temps que les prestations familiales). Celle de 1999 a augmenté le crédit d'impôt général et l'a rendu dégressif. Les taux n'ont pas été modifiés.

3. Belgique

L'imposition sur le revenu porte sur le salaire net. La déduction pour frais professionnel est dégressive (de 20 % à 3 % par tranches de salaires) et plafonnée.

La taxation est individuelle pour les revenus salariaux et les pensions, mais un conjoint actif peut attribuer 30 % de ses revenus à son conjoint sans revenu salarial (avec un plafond de 25 % du SMO). Les autres revenus du ménage sont attribués au conjoint de revenu le plus élevé.

Plusieurs catégories de revenus bénéficient de taux libératoires : 33 %, 15,5 % ou 15 % pour les plus-values selon la durée de détention ; 25 % pour les dividendes. Les intérêts sont soumis à un prélèvement non libératoire de 15 %.

Il existe une tranche exonérée (14 % du SMO) et des abattements pour enfants à charge (10 % du SMO pour 2 enfants). Ces tranches s'imputent par le bas (soit à un taux de 25 %).

Tableau 9 : Taux d'imposition en Belgique

| Tranches d'imposition, en euros * | Taux, en% |
|-----------------------------------|-----------|
| De 0 à 6100 | 25 |
| De 6100 à 8000 | 30 |
| De 8000 à 11 450 | 40 |
| De 11 450 à 26 300 | 45 |
| De 26 300 à 39 500 | 50 |
| De 39 500 à 65 600 | 52,5 |
| Au-delà de 65 600 | 55 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 21 508 euros.

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

Une contribution supplémentaire de crise de 3 % est en cours de démantèlement. Il existe une surcharge municipale, qui est en moyenne de 7 % de l'impôt. L'indexation du barème sur l'inflation a été rétablie en 1999. En 2001, le bas de la tranche à 55 % a été fortement relevé. Le gouvernement veut aboutir à une baisse importante de l'impôt sur le revenu à partir de 2002. Les mesures envisagées sont : une hausse forfaitaire des frais professionnels déductibles ; l'élargissement des tranches du barème ; la suppression des taux d'imposition à 52,5 et 55 % ; l'alignement du régime des concubins sur celui des couples mariés ; la hausse des crédits d'impôt pour enfants (qui deviendraient remboursables) ; la création d'un crédit d'impôt remboursable pour les salariés à bas salaires.

4. Danemark

L'unité d'imposition est l'individu. Le revenu imposable est la somme du revenu personnel (revenus d'activités nets et pensions) et du revenu du capital (intérêts, dividendes, plus values, loyers, nets des intérêts versés).

Chaque personne de plus de 18 ans bénéficie d'un crédit d'impôt remboursable (4,7 % du SMO). Un époux sans ressource peut le transférer à son conjoint. Les enfants ne donnent droit à aucun allègement.

La fiscalité comporte un impôt national progressif et surtout des impôts locaux proportionnels, au taux moyen de 32,8 %, de sorte que la progressivité globale du système est faible. Le taux marginal supérieur de 59 % est atteint rapidement.

Tableau 10 : Taux d'imposition au Danemark

| Tranches d'imposition en euros* | Taux** |
|---------------------------------|--------|
| De 0 à 20 334 | 39,5 % |
| De 20334 à 33045 | 45,5 % |
| Au-delà de 33 045 | 59 % |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 30 880 euros. ; ** Impôt national+impôts locaux (au taux moyen).

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

Les socio-démocrates au pouvoir depuis le début de la décennie ont lancé en 1994 un programme quinquennal de baisse d'impôt pour soutenir l'activité. L'objectif était de réduire les taux marginaux élevés portant sur les revenus du travail en élargissant la base d'imposition.

En juin 1998, la réforme fiscale, votée, pour la période 1998-2002, réduit les possibilités de déduction des revenus négatifs du capital et les taux de déduction des primes aux fonds de pensions, ce qui permet de financer une nouvelle baisse des taux d'imposition. Depuis 1994, le taux maximal de l'impôt national a baissé de 36,5 % à 27,25 %, le taux minimal de 14,5 % à 6,25 %. Toutefois, la part des individus soumis à la tranche supérieure d'imposition est passée de 20 à 27,5 %. Cette réforme a été financée par la hausse des taux de cotisations salariés de 5 à 8 % et par des écotaxes. Depuis 2000, les loyers fictifs ne sont plus imposés, mais la valeur du logement est soumise à une taxe locale.

Le système a plusieurs défauts. Le taux d'imposition marginal s'applique à une grande proportion des actifs, ce qui encourage le travail à temps réduit. Les enfants ne sont pas pris en compte. La

fiscalité favorise fortement l'endettement (en particulier pour acheter un logement) et les fonds de pensions au détriment de l'épargne financière libre.

En novembre 2001, le nouveau gouvernement de centre droit a décidé le gel des taux, des barèmes et des bases de tous les impôts.

5. Espagne

L'unité de taxation est l'individu, mais, depuis 1990, un couple marié peut choisir l'imposition conjointe. La déclaration conjointe n'est rentable que pour les couples ne disposant que d'un revenu. Le revenu imposable comprend le salaire net, les revenus des entrepreneurs, les revenus du capital, les plus-values, les revenus imputés. Les salariés ont droit à un abattement qui vaut 22 % du SMO pour les bas salaires (en dessous de 50 % du SMO) et 15 % du SMO (pour les salaires supérieurs à 80 % du SMO). Cet abattement diminue nettement les impôts des salariés à bas salaires. Les revenus imputés sont constitués des loyers fictifs des seules résidences secondaires (évalués à 1,1 % de leur valeur cadastrale).

Les dividendes sont soumis à une double taxation ; mais, leur taux d'imposition est de $1,4t - 0,4$, si t est le taux d'imposition marginal du bénéficiaire (soit 27 % pour un taux de 48 %) ; compte tenu d'un taux de l'IS de 35 %, l'imposition totale est de : $0,91t + 9\%$; soit légèrement supérieure à t .

Chaque contribuable a droit à un abattement de 25 % du SMO (qu'un époux oisif transfère à son conjoint en cas de déclaration commune). Chaque enfant donne droit à un abattement de l'ordre de 10 % du SMO.

L'achat d'une résidence donne droit à un crédit d'impôt plafonné, qui diminue de 25 % (les 2 premières années) à 15 % les années suivantes, du service de l'endettement (intérêt et principal).

L'impôt comporte une part nationale et une part régionale qui ont la même assiette. La part régionale peut être modifiée par la région.

Tableau 11 : Taux d'imposition en Espagne

| Tranches d'imposition, en euros* | Taux, en %** |
|----------------------------------|--------------|
| De 0 à 3700 | 18 |
| De 3700 à 13 000 | 24 |
| De 13 000 à 25 200 | 25,3 |
| De 15 200 à 40 600 | 37,2 |
| De 40 600 à 68 000 | 45 |
| Au-delà de 68 000 | 48 |

* Le salaire imposable d'une personne touchant le SMO est de 11 820 euros (avant abattement de 3 350 euros). ; ** Taux moyen.

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

La réforme menée en 1992 par le gouvernement socialiste avait pour but un élargissement de l'assiette fiscale et une incitation à l'épargne de long terme. Pour financer la réforme, de nouvelles

sources de revenus, comme les avantages en nature, ont été intégrées dans la base imposable. La fiscalité des plus-values et des OPCVM a été allégée.

En 1997, la droite a réduit de 16 à 10 le nombre de tranches de l'IRPP. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques mise en œuvre en 1999 avait plusieurs objectifs : réduire la charge fiscale et élargir les mesures encourageant le travail ; accroître la neutralité envers les divers types de revenus et placements ; remplacer un ensemble d'exonérations par un revenu minimal exonéré ; abaisser le coût de perception de l'impôt, libérer des ressources pour lutter contre la fraude fiscale.

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.

Les revenus du capital et du travail sont désormais traités plus équitablement. La majorité des exonérations sur les revenus de l'épargne financière furent supprimée. A l'exception des plus-values à long terme, les revenus du capital sont intégrés dans le revenu avec compensation entre pertes et gains.

Un revenu exonéré assurant un niveau de vie minimal (*minimo exento*), prenant en compte les caractéristiques de l'unité fiscale, a remplacé la plupart des allègements fiscaux, accusés d'être sources d'inégalités horizontales et d'offrir de larges possibilités d'évasion fiscale (dépenses de santé ou d'éducation, loyers, prise en charge des personnes handicapées, frais de garde d'enfants...).

Le seuil à partir duquel il faut remplir une déclaration a été relevé à 21 000 euros (au lieu de 7 200 euros en 1998). Ceci devrait réduire de 5 millions le nombre de déclarations (soit d'environ un tiers du total des déclarations). Le revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires n'est plus imposable, au nom de la simplification.

Selon les estimations officielles, ces réformes ont entraîné une baisse de la pression fiscale totale de 11 % (tableau 12). Les contribuables auraient ainsi bénéficié d'une réduction d'impôts de 4,85 milliards d'euros en 1999.

Tableau 12 : Effets de la réforme de 1999 de l'IRPP

| Revenu (en euros) | Contribuables concernés (en %) | Réduction de la charge fiscale au titre de l'IRPP (en %) |
|----------------------|-----------------------------------|---|
| < 12 020 | 60,3 | 29,7 |
| 12 020-18 030 | 19,8 | 15,0 |
| 18 030-30 051 | 14,3 | 8,3 |
| > 30 051 | 5,6 | 6,2 |
| Total | 100,0 | 11,1 |

Source : Ministerio de economía y hacienda.

Le gouvernement a annoncé une baisse de l'IRPP en 2003 pour stimuler l'épargne, l'investissement et l'offre de travail. Elle bénéficierait principalement aux familles, avec un traitement particulier pour les femmes seules avec un enfant de moins de 3 ans à charge, des aides aux familles nombreuses (compensation additionnelle à partir du troisième enfant) et aux familles ayant à charge des personnes âgées ou des handicapés. Les taux d'imposition marginaux maximum et minimum pourraient diminuer pour atteindre respectivement 46 % et 15 %, au lieu de 48 % et 18 % actuellement. Selon les estimations du gouvernement, cette baisse d'impôt représenterait un montant de 21 milliards d'euros

sur les quatre prochaines années. Par ailleurs, l'introduction d'une allocation pour rendre financièrement intéressant le travail pour les salariés à bas revenus est envisagée.

6. France

L'unité d'imposition est la famille. Ceci est assuré par le quotient conjugal et le quotient familial, que la France est le seul pays à en Europe, à pratiquer. L'autre particularité française est de combiner un IRPP fortement progressif, mais de faible rapport avec un impôt proportionnel, le CSG-CRDS, au taux de 8 %, qui frappe l'ensemble des revenus.

Tableau 13 : Taux d'imposition en France

| Tranches d'imposition, en euros* | Taux, en % |
|----------------------------------|------------|
| De 0 à 4 050 | 0 |
| De 4 050 à 8000 | 8,25 |
| De 8 000 à 14 000 | 21,75 |
| De 14 000 à 22 730 | 31,75 |
| De 22 730 à 37 000 | 41,75 |
| De 37 000 à 45 610 | 47,25 |
| Au-delà de 45 610 | 43,25 |

* Le salaire imposable d'une personne touchant le SMO est de 9 200 euros.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2002.

Le revenu imposable comporte les salaires, les pensions, les revenus des entrepreneurs individuels, les revenus du capital logement et financier. Les salariés ont droit à une déduction pour frais professionnel de 10 %. S'y ajoutent pour les salaires et les pensions, une déduction de 20 % (destinée à récompenser la moindre fraude fiscale). Aussi, le salaire imposable n'est que de 72 % du salaire net. Les loyers fictifs ne sont pas imposables. Les revenus d'intérêt sont, soit non imposables pour certains placements sociaux ou soumis à des contraintes de durée de détention, soit soumis à un prélèvement libératoire de 25 %. Les dividendes sont soumis à l'impôt sur le revenu, avec un avoir fiscal intégral.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), progressif, a été complété par la création de la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et de la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996, impôts proportionnels, affectés respectivement à la Sécurité sociale et au remboursement de la dette de celle-ci. La CSG avait pour objectif d'élargir la base de financement de la Sécurité sociale et s'est traduite par un alourdissement sensible de la taxation de l'épargne. La CSG et la CRDS étant considérées comme des impôts sur le revenu (IR), la part de l'IR dans le PIB a très fortement augmenté au cours des années 1990, passant de 4,8 % en 1990 à 8,5 % en 2001. L'IRPP *stricto sensu* n'a pas augmenté : il représentait 3,8 % du PIB en 1990 et 3,7 % en 2001.

Pour le reste, les grandes modifications de la taxation des revenus depuis le début des années 1990 sont :

- La réforme en 1994 qui a légèrement simplifié un impôt très compliqué et réduit le nombre de tranches.
- Des baisses de taux à la fin de la décennie.

- Une forte diminution des avantages familiaux pour les foyers aisés en 1999.
- Une très grande instabilité des nombreux mécanismes d'allègement d'IRPP (dont le nombre a augmenté pendant la première moitié de la décennie et s'est légèrement réduit depuis 1995).
- Une réduction des avantages dont bénéficie l'assurance-vie ; des mesures en faveur de l'épargne longue ou risquée (PEP, PEA).
- La création de la Prime pour l'emploi en 2001, impôt négatif conditionnel à l'exercice d'une activité professionnelle (et très fortement individualisé).

L'impôt sur le revenu français se caractérise par la complexité de ses règles de calcul et par leur instabilité. Presque la moitié des foyers fiscaux ne paie pas l'IRPP du fait de l'étroitesse de l'assiette de prélèvement. L'IRPP est très fortement concentré sur les hauts revenus.

Tableau 14 : Répartition de l'impôt sur le revenu (y compris Prime pour l'emploi) par déciles en 2002

| Déciles | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Total |
|----------------------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|------|------|-------|
| En % de l'IRPP total | -0,1 | -1,1 | -1,5 | -1,1 | 1,0 | 2,7 | 4,5 | 7,7 | 14,6 | 73,2 | 100 |

Source : Rapport économique, social et financier du gouvernement 2002.

La principale modification de l'IRPP a été la réforme de 1994 (applicable aux revenus de 1993) : le nombre de tranches a été réduit de 12 à 6 et le système des minorations applicables à l'impôt résultant du barème a été — fort heureusement — supprimé. Cette réforme a provoqué une baisse de 19 milliards de francs selon le gouvernement de l'époque, soit d'un peu plus de 6 % du rendement de l'IRPP. En 1997, le gouvernement Juppé a mis en œuvre un plan de réduction de l'ensemble des taux de l'IRPP⁷¹, qui devait aboutir au bout de 5 ans à une baisse d'un quart de l'IRPP. Seule la première phase de ce plan a été effectuée (sur les revenus de 1996) car la nouvelle majorité parlementaire a suspendu son application. Après une stabilisation des taux pendant trois ans, qui ont abouti en 1999 à des recettes d'IRPP record compte tenu du dynamisme des revenus en 1998, le gouvernement Jospin a engagé à partir de 2000 un plan de baisse de l'ensemble du barème sur quatre ans. Ce plan prévoit que le barème d'imposition des revenus de l'année 2002 sera {7 ; 20,5 ; 30,5 ; 40,5 ; 46,5 ; 52,5}, alors que les revenus des années 1996 à 1998 étaient imposés au barème {10,5 ; 24 ; 33 ; 43 ; 48 ; 54}.

Compte tenu de la progression des revenus réels, ces baisses n'ont pas porté atteinte au rendement de l'impôt. Ceci s'explique par l'indexation des tranches, en principe sur la seule inflation. Toutefois, de 1993 à 2001, le premier seuil du barème a été nettement plus augmenté que l'inflation (+ 2,5 % par an en moyenne pour une inflation moyenne de 1,4 %), en raison de la forte hausse de 1997 (+ 11,3 %). Les cinq autres seuils, au contraire, ont été légèrement sous indexés (+ 1,1 % en moyenne entre 1993 et 2001). Ceci a été favorable aux foyers imposés dans les tranches les plus basses et défavorable aux foyers imposés dans les tranches les plus hautes.

Le principe du quotient familial (QF), qui est une particularité française, n'a pas été remis en cause par les différentes majorités. Cependant, le plafond du QF, en général indexé, comme les tranches du barème, sur les prix, a été très fortement réduit en 1999 (d'un tiers : il est passé de 16 380 francs par

⁷¹ Le plan prévoyait de faire passer les taux de {12 ; 25 ; 35 ; 45 ; 50 ; 56,8} sur les revenus de 1995 à {7 ; 20 ; 28 ; 35 ; 41 ; 47} sur les revenus de 2000.

demi-part pour les revenus de 1997 à 11 000 francs pour les revenus 1998 ; il est remonté à 12 500 francs pour les revenus 2001). Cela a eu pour conséquence une augmentation sensible de la taxation des familles aisées.

Les dispositifs donnant lieu à des allègements d'impôt sur le revenu sont nombreux et très instables. Selon le Conseil des impôts, il y avait, en 1991, 24 dispositifs de réduction de l'IRPP alors qu'il n'y en avait que 10 en 1982. En 1995, le nombre d'allègements a plafonné à 32 et s'est légèrement réduit depuis. Les divers abattements, réductions et crédits d'impôt sont théoriquement justifiés par des objectifs de justice sociale, de stimulation des secteurs créateurs d'emplois ou d'incitation : favoriser la prise de risque ou protéger l'environnement. Pourtant, ils provoquent un sentiment d'injustice.

7. Italie

L'imposition est individuelle. Un époux sans ressource donne droit à un crédit d'impôt de l'ordre de 2,4 % SMO ; un enfant donne droit à un crédit d'impôt de l'ordre de 1 % du SMO. La taxation porte sur le salaire net. Les intérêts sont soumis à un prélèvement libératoire de 27 % réduit à 12,5 % pour les bons du Trésor ou les obligations. Les dividendes sont soumis à l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal intégral.

Les salariés bénéficient d'un crédit d'impôt : 5,5 % du SMO tant que le salaire ne dépasse pas 30 % du SMO ; 2,4 % du SMO pour un salaire de 50 % du SMO ; 2 % du SMO au SMO. Il s'annule pour 5 fois le SMO. Il existe des crédits d'impôts, non remboursables, au taux de 19 % pour les dépenses médicales, les intérêts payés pour l'acquisition de la résidence principale, les primes d'assurances.

Tableau 15 : Taux d'imposition en Italie

| Tranches d'imposition, en euros* | Taux, en %** |
|----------------------------------|--------------|
| De 0 à 10 000 | 18,5 |
| De 10 000 à 15 000 | 25,5 |
| De 15 000 à 30 000 | 33,5 |
| De 30 000 à 67 500 | 39,5 |
| Au-delà de 67 500 | 45,5 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 18 693 euros.

** Hors impôts locaux (la surtaxe locale est en moyenne de 1,4 %).

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

L'IRPP est passé de 8,3 % du PIB en 1990 à 10,1 % en 2000. Cette hausse provient de mesures de révision des tranches et de suppression de crédits d'impôt entre 1990 et 1993. La suppression de l'indexation totale des tranches à l'inflation, introduite vers la fin des années 1980, y a aussi contribué.

La réforme de l'IRPP a été graduelle compte tenu des marges de manœuvre permises par la politique de stabilisation budgétaire.

En 1998 la redéfinition du barème de l'IRPP a permis le maintien du taux moyen d'imposition malgré la suppression des cotisations maladie à la charge du travailleur, qui étaient précédemment déductibles de l'impôt sur le revenu. Le nombre de tranches a été réduit de 7 à 5. Si l'abolition de la

première et de la dernière tranche a diminué la progressivité de l'impôt (le taux maximal a été réduit de 51 % à 46 %), l'augmentation du seuil d'exemption ainsi que du crédit d'impôt pour enfants à charge a été favorable aux personnes à faible revenu. Plusieurs types de revenus du capital (intérêts et plus-values) ont été soustraits à l'IRPP et soumis à une retenue à la source à un taux proportionnel.

La loi de finance pour 2000 comportait une réduction d'un point du taux appliqué à la deuxième tranche (qui profitait surtout aux plus hauts revenus). Ceci était contrebalancé par l'instauration d'un crédit d'impôt pour les salaires inférieurs au seuil de la deuxième tranche. Par ailleurs, les familles bénéficiaient de la hausse du crédit d'impôt pour enfant à charge et de l'introduction d'un crédit d'impôt pour tout enfant d'âge inférieur à trois ans.

Le supplément de recettes fiscales non prévues (appelé « bonus fiscal ») considéré comme structurel a été restitué par la loi de finances pour 2001 sous forme d'une baisse généralisée de la charge fiscale plus accentuée pour les plus faibles revenus, grâce à la hausse du seuil d'exonération et à celle du crédit d'impôt pour les salaires inférieurs au seuil de la deuxième tranche.

La hausse du crédit d'impôt décroissante en fonction du revenu individuel augmente le caractère redistributif de l'imposition mais pose le problème de la neutralité par rapport au nombre de membres contribuables dans la famille. Cette mesure favorise les couples mono-actifs appartenant aux tranches intermédiaires de revenu.

Tableau 16 : Barème de l'IRPP 1999-2003 prévu dans la loi de finances pour 2001

| Tranches de revenu | | Taux, en % | | | | |
|--------------------|-----------------------|------------|------|------|------|------|
| En euros | En % du salaire moyen | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 0-10 329 | 0-50 | 18,5 | 18,5 | 18,0 | 18,0 | 18,0 |
| 10 329-15 494 | 50-74 | 26,5 | 25,5 | 24,0 | 23,0 | 22,0 |
| 15 494-30 987 | 74-149 | 33,5 | 33,5 | 32,0 | 32,0 | 32,0 |
| 30 987-69 722 | 149-335 | 39,5 | 39,5 | 39,0 | 38,5 | 38,0 |
| > 69722 | > 335 | 45,5 | 45,5 | 45,0 | 44,5 | 44,0 |

Source : Ministère du Trésor.

La loi de finances pour 2002 poursuit les mêmes objectifs redistributifs que les précédentes. Elle accentue la redistribution verticale, par une augmentation des crédits d'impôt pour enfant à charge différenciés selon le revenu, ce qui renforce le problème de neutralité face au nombre d'actifs dans le ménage. L'effet redistributif de cette hausse, concentrée sur les revenus moyens et bas, est renforcé par la suspension de la réduction du taux de l'IRPP.

Toutefois l'effet progressif trouve ses limites dans la modalité de baisse du prélèvement par hausse des crédits non remboursables. La baisse de l'IRPP de 2001 avait déjà fait ressortir le problème des ménages, qui n'ayant pas un revenu et donc un impôt dû suffisamment élevé pour bénéficier de la hausse des crédits, ne profitaient pas de la réforme. En 2002 environ un tiers de l'augmentation formelle du crédit d'impôt n'a pas été utilisée. Ce phénomène concerne un cinquième des ménages et 75 % des plus pauvres.

Le gouvernement actuel envisage un nouveau barème comportant une exemption pour les revenus inférieurs à 7 750 euros (11 390 euros avec enfants à charge); une première tranche jusqu'à 103 800

euros imposée à 23 % ; un taux de 33 % au-delà. La substitution d'abattement aux crédits d'impôt permettrait de mieux réaliser la progressivité, mais l'absence de transfert en cas de revenu imposable nul ne résout pas le problème présent dans la législation actuelle. D'autre part l'extension d'une exemption si élevée à tous les contribuables induirait la perte d'un tiers des recettes. Sa limitation aux revenus les plus faibles comporterait une perte pour les classes moyennes, avec un effet de seuil provoquant une forte hausse du taux marginal.

8. Pays-Bas

Le système d'imposition est individuel : les conjoints choisissent librement qui déclare les revenus (et les charges) communs. Le système a été fortement réformé en janvier 2001, date à partir de laquelle il est devenu cédulaire. Les revenus sont partagés en trois catégories (en trois boîtes) :

La première comporte les revenus du travail, les pensions et les loyers fictifs. Cependant, ceux-ci sont fortement sous-évalués (0,8 % de la valeur de l'appartement, plafonné à 7 813 euros en 2001). Les intérêts payés pour l'acquisition du logement sont déductibles.

Chaque contribuable a droit à un crédit d'impôt de 1 576 euros (une personne sans revenu peut en faire bénéficier son conjoint). Les actifs ont droit à un crédit d'impôt supplémentaire, qui atteint 129 euros pour 50 % du salaire minimum et 920 euros pour le salaire minimum à temps plein. Ce crédit d'impôt est censé encouragé à l'emploi à temps plein. Les enfants donnent droit à un crédit d'impôt (138 euros par enfant). Ces crédits d'impôt ne sont pas remboursables. L'impôt sur le revenu inclut les contributions à la Sécurité sociale pour la retraite et la maladie (29,4 % sur les deux premières tranches).

Tableau 17 : Taux d'imposition aux Pays-Bas

| Tranches d'imposition, en euros* | Taux, en % |
|----------------------------------|------------|
| De 0 à 14 870 | 32,35 |
| De 14 870 à 26 750 | 37,60 |
| De 26 750 à 42 532 | 42 |
| Au-delà de 42 532 | 52 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 23 152 euros

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

La deuxième boîte comporte les revenus nets du capital provenant d'une participation substantielle au capital d'une entreprise (plus de 5 %). Ceux-ci sont taxés à 25 %.

La troisième boîte comporte les revenus du patrimoine (autres que ceux figurant dans la boîte 2 et le loyer fictif). Le patrimoine moyen de l'année (demi-somme du patrimoine initial et du patrimoine final) est censé rapporté 4 %, taxé à 30 %. Sa valeur est donc taxée à 1,2 %. Certains investissements éthiques bénéficient d'une déduction de 47 000 euros. Il existe de plus un abattement général de 17 600 euros par adulte, majoré de 2 350 euros par enfant. Ce système assure la neutralité entre les différents types de placement. L'équité horizontale n'est pas assurée puisque les revenus du capital sont soustaxés par rapport à ceux du travail et que les deux catégories de revenus ne font pas masse ; mais c'est une caractéristique générale des systèmes fiscaux.

La réforme de 2001 a permis de faire baisser de 60 à 52 % le taux maximum d'imposition.

9. Suède

L'imposition est individuelle. Les enfants ne donnent droit à aucune réduction d'impôt. Le revenu imposable est divisé entre revenu d'activité (les salaires nets des cotisations, revenus des entrepreneurs) et les revenus du capital (les intérêts nets du capital, les plus-values, les dividendes).

Les revenus d'activité subissent une taxation nationale progressive et une taxation locale proportionnelle (au taux moyen de 31 %). Ils bénéficient d'un abattement, qui décroît avec le revenu (3,8 % du SMO, à ce niveau). Il existe un crédit d'impôt remboursable pour les actifs (2 % du SMO, à ce niveau). Les revenus du capital sont taxés à un taux national uniforme de 30 %.

Tableau 18 : Taux d'imposition en Suède

| Tranches d'imposition, en couronnes* | Taux, en %** |
|--------------------------------------|--------------|
| De 0 à 252 000 | 31 |
| De 252 000 à 390 400 | 51 |
| Au-delà de 390 400 | 56 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 209 420 couronnes ; ** Impôt national+impôts locaux (au taux moyen).

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

La réforme de 1991 visait à réduire le taux d'imposition marginal des revenus du travail. Le taux supérieur du barème national était de 41 % (soit 72 % en y ajoutant les 31 % de fiscalité locale) ; il est passé à 34 % en 1990 ; puis à 20 % en 1991 (soit 51 % y compris la fiscalité locale).

Jusqu'en 1991, les revenus du capital étaient imposés comme les revenus du travail. La déductibilité des intérêts versés était une forte incitation à l'endettement immobilier. Les revenus nets du capital étaient négatifs. Depuis 1991, le taux d'imposition des revenus du capital est réduit, ce qui rend moins intéressant l'endettement. Mais les dividendes restent soumis à une double imposition, ce qui décourage à l'investissement en actions des entreprises nationales.

La réforme de 1991 a été financée en grande partie par l'extension de la TVA. Mais les besoins de financement des administrations ont obligé en 1994 à engager une politique d'assainissement budgétaire financée à moitié par la hausse des cotisations maladie des salariés (de 0,95 % en 1993 à 6,95 % en 1999) et par la hausse du taux maximal de l'IRPP (de 20 % à 25 %). Les limites des tranches n'ont pas été indexées de 1995 à 1998.

Le programme pluriannuel annoncé en 2000 vise à augmenter le seuil de non imposition à l'impôt national et à faire passer de 20 à 15 % le premier taux de l'impôt national. Les autorités souhaitent baisser l'imposition pesant sur les plus bas salaires et le taux marginal supérieur, grâce à la hausse des écotaxes, mais elles doivent compenser la baisse des taxes sur l'alcool et le tabac imposée par l'UE.

10. Royaume-Uni

L'impôt sur le revenu est individualisé. Le revenu imposable comprend le salaire brut (y compris cotisations employés). Les revenus du capital sont taxés, sauf les comptes destinés à l'épargne retraite.

Les dividendes ne bénéficient que d'un avoir fiscal de 1/9 et sont taxés aux taux de 32,5 % : au total, leur imposition est de 55,65 %.

de la simplification de la fiscalité des revenus d'épargne, l'individualisation de l'impôt, et la modification des abattements et des crédits d'impôt qui ont eu pour effet de défavoriser les couples sans enfant et de favoriser les retraités ayant cotisé et les ménages qui travaillent et/ou ont des enfants. Ces derniers sont pris en compte *via* un crédit d'impôt appliqué à un des deux parents (ou partagé entre eux). De façon générale, les crédits d'impôt jouent un rôle important dans le système britannique et ont été nettement développés depuis 1997. L'impôt est collecté par les entreprises qui versent au fisc les sommes que celui-ci a calculées en prenant en compte les caractéristiques du contribuable (nombre d'enfants...) et les autres revenus. Le barème ne contient que 3 tranches (contre 6 en France) et les contribuables bénéficient d'un abattement forfaitaire de 4 535 livres (soit 17,8 % du revenu moyen ; l'abattement est supérieur pour les personnes ayant plus de 65 ans).

Tableau 19 : Imposition des dividendes au Royaume-Uni

| | |
|------------------------|-------------------------------|
| Profit | 100 |
| Impôt sur les sociétés | 31 |
| Dividendes | 69 |
| Crédit d'impôt | 69/9=7,67 |
| Impôt à payer | $(69+7,67)*32,5\%-7,67=24,65$ |
| Impôt total | 55,65 |

Source : Calculs des auteurs.

Tableau 20 : Taux d'imposition au Royaume-Uni

| Tranches d'imposition, en livres* | Taux, en % |
|-----------------------------------|------------|
| De 0 à 1 520 | 10 |
| De 1 520 à 28 400 | 22 |
| Au-delà de 28 400 | 40 |

* Le revenu imposable d'une personne touchant le SMO est de 14 500 livres Sterling.

Source : *European Tax Handbook*, 2001.

Les principales mesures prises dans les années 1990 sont la poursuite de la diminution des taux et Les taux d'imposition ont diminué continûment depuis la fin des années 1970. Sous les conservateurs (1979-1996), la baisse des taux a été très forte : le taux marginal supérieur est passé de 98 % dans certains cas à 60 % puis 40 %. Le passage de 60 à 40 % du taux marginal en 1988, s'est accompagné d'une très forte diminution du nombre de tranches. Les Tories ont supprimé le taux le plus bas (*lower rate*) un an après leur arrivée au pouvoir et ont diminué progressivement le taux intermédiaire (*basic rate*). Ils ont aussi réintroduit un taux réduit dans le budget pré-électoral de 1992. Après 1992, les abattements à l'IRPP ont été gelés. Les Travailleurs n'ont pas remis en cause la baisse des taux marginaux les plus élevés. Ils ont abaissé le taux réduit à 10 % à partir d'avril 1999 (au lieu de 20 %) et ont réduit le taux moyen de 1 point à 22 % en avril 2000. La baisse du taux réduit n'a concerné que

les très petits contribuables, puisqu'elle s'est accompagnée d'une très forte diminution du seuil au-delà duquel le revenu est imposé au *basic rate*.

Sur 45 millions d'adultes, environ 27,6 sont aujourd'hui soumis à l'impôt sur le revenu (61 %). Les réformes de l'IRPP se sont traduites par une augmentation du nombre de contribuables payant les taux les plus élevés (10 % aujourd'hui, contre 3 % en 1979-1980) : l'indexation des tranches n'a pas toujours suivi l'inflation, les revenus ont en moyenne progressé plus vite que les prix et la dispersion des revenus s'est accrue sur la période. Aussi, malgré la forte baisse des taux, la part de l'IRPP dans le PIB n'a que très peu varié en presque un quart de siècle. Depuis 1979-1980, soit en 22 ans, le seuil au-delà duquel le taux supérieur est dû a diminué de 7,8 % en terme réel. Au contraire, l'abattement (seuil en deçà duquel le contribuable ne paye pas d'IRPP) a augmenté de 44,4 % à prix constant.

Dans les années 1990, la prise en compte de la situation familiale a été fortement modifiée. Avant 1990, les couples mariés étaient soumis à une imposition conjointe (les textes stipulaient que d'un point de vue fiscal, le revenu de l'épouse était considéré comme le revenu de son mari...). L'imposition conjointe a été supprimée en 1990, mais le statut marital restait pris en compte par le biais d'un abattement fiscal accordé aux couples mariés (*married couple's allowance*, MCA). Cet abattement a été progressivement réduit à partir de 1993, et supprimé en avril 2000. Jusqu'en 2001, les enfants n'étaient pas pris en compte dans le calcul de l'imposition excepté par le biais d'un crédit d'impôt en faveur des familles à faible revenu avec enfant et dont un des parents au moins travaillait : le *Family Income Supplement* créé en 1971, remplacé en 1988 par le *Family Credit*, lui-même remplacé par le *Working Families' Tax Credit* (WFTC) en 1999. La diminution du MCA a dégagé des ressources qui ont permis, dans un premier temps, d'augmenter les allocations familiales.

A partir d'avril 2001, a été mis en place un *Children's Tax Credit* (CTC) en faveur de toutes les familles ayant au moins un enfant de moins de 16 ans. Il s'agit d'une réduction d'impôt non remboursable, indépendante du nombre d'enfants, versée aussi bien aux couples mariés qu'aux couples non mariés et aux célibataires. Lorsqu'aucun des membres du foyer n'est imposé au taux marginal supérieur, le CTC est forfaitaire et les couples décident de la répartition du crédit entre chacun des deux adultes. Lorsque l'un des deux est imposé à la tranche marginale supérieure, celui qui gagne le plus doit recevoir le crédit d'impôt qui est réduit de 1/15^e de livre pour chaque livre de revenu au-dessus du seuil de la tranche supérieure. Pour les hauts revenus, le CTC est donc nul. En 2001-2002, le CTC plein vaut 520 livres. L'abattement pour le calcul du revenu imposable vaut 4 535 livres et le seuil de la tranche supérieure vaut 29 400. Si le plus haut des deux revenus d'un couple est supérieur à 33 935 livres (4 535+29 400), la réduction d'impôt est inférieure à 520 livres. Si le plus haut revenu est de 38 000 livres (soit grosso modo, 1,5 fois le revenu moyen), le CTC est de 249 livres (= 520 – (38 000 – 33 935)*(1/15)). Le CTC devient nul pour un revenu supérieur à 41 735 livres, soit 1,6 fois le revenu moyen.

La prise en compte des enfants par le CTC a donc des effets très différents de ceux du quotient familial. En France, chaque enfant permet une réduction d'impôt d'autant plus forte que le revenu est élevé (jusqu'à un certain plafond). Au Royaume-Uni, la réduction d'impôt est forfaitaire puis dégressive (dans le cas du WFTC, l'aide pour chaque enfant est forfaitaire, mais elle est supprimée au-delà d'un certain revenu). En France, chaque enfant induit une diminution de l'IRPP, qui est plus forte à partir du troisième enfant, alors que le second enfant (et les suivants) ne rapporte rien dans le cas du

CTC (et une somme identique dans le cas du WFTC). Deux célibataires à deux enfants qui se marient perdent un CTC.

Le gouvernement unifiera, à partir de 2003, la prise en compte des enfants dans l'impôt sur le revenu par la création d'un nouveau crédit d'impôt. Il s'agira d'une prestation globalement dégressive, avec deux paliers. Le WFTC sera remplacé par un crédit d'impôt destiné aux plus de 25 ans ayant un emploi, avec ou sans enfants (*Working Tax Credit*).

Depuis 20 ans, la fiscalité de l'épargne a été simplifiée, rationalisée et rendue plus neutre⁷². Aujourd'hui, l'épargne des ménages britanniques se fait essentiellement à travers trois types de produits qui permettent de ne pas payer d'impôt sur les revenus d'épargne : l'épargne retraite, l'épargne logement, et les *Individual Savings Accounts* (ISA). L'ISA, créé en avril 1999 en remplacement de deux dispositifs proches, permet d'épargner jusqu'à 7 000 livres par an. Comme dans le cas de l'épargne logement, les revenus d'épargne et les retraits sont exonérés. A l'inverse, l'épargne retraite est exonérée à l'entrée, mais les rentes sont imposées. Une part du capital accumulé peut même être sortie en capital, en franchise d'impôt. Finalement, seuls les très gros épargnants sont concernés par la taxation des plus-values. Celles-ci sont imposées au barème de l'IRPP. Mais depuis le budget de mars 1998, un système de dégressivité temporelle a été mis en place : seul un certain pourcentage de la plus-value est imposé et ce pourcentage est d'autant plus faible que la détention est longue. Par contre, l'inflation n'est plus prise en compte dans le calcul de la plus-value.

11. Irlande

L'unité d'imposition est le couple, mais chaque conjoint peut choisir l'imposition séparée. Le revenu imposable est la somme du revenu personnel (revenus d'activité nets et pensions) et des dividendes. Les intérêts et les plus-values sont soumis à un prélèvement libératoire respectivement de 22 % et 20 %. Une exonération est prévue pour le revenu inférieur à 5 205 euros (le double si la déclaration est commune). La déduction des intérêts pour le financement de l'activité est prévue ainsi que les primes de l'assurance santé et les frais médicaux non remboursables. Il existe un crédit d'impôt au taux standard de l'IRPP (22 %) pour les intérêts pour l'achat ou la rénovation de la résidence principale et pour le loyer effectif. D'autres crédits d'impôt, anciennement des abattements, sont prévus au même taux : pour un célibataire ou un parent isolé (5 967 euros), pour un couple marié (le double), pour une personne âgée de plus de 65 ans (1 000). La progressivité du système est faible. Le barème comportait en 2001 deux tranches, la première jusqu'à 17 800 euros à un taux de 22 %, la deuxième à un taux de 44 %.

Le gouvernement de droite a mis en place une importante baisse d'impôt : de 1998 à 2002 le taux des deux tranches de l'IRPP a baissé de 4 points (de 24 % à 20 % pour la première et de 46 % à 42 % pour la deuxième) et le seuil d'imposition a été relevé. Tous les contribuables ont eu droit à des réductions significatives, les revenus bas et moyens ayant profité le plus de la réforme. La conversion des abattements individuels en crédit d'impôt a amélioré la situation des contribuables dans la

⁷² Dans les dix dernières années, un important dispositif d'exonération fiscale a été progressivement supprimé : la déductibilité des intérêts hypothécaires (*Mortgage Interest Tax Relief, MITR*) a été plafonnée dès 1974. Par la suite, le plafond a augmenté beaucoup moins rapidement que l'inflation, ce qui a mécaniquement réduit les charges déductibles en terme réel. Finalement, le MITR a été supprimé.

première tranche de revenu. La forte réduction de la base imposable a permis d'exonérer 37 % des salariés de l'impôt. La charge fiscale sur le salaire moyen (IRPP et cotisations incluses) a baissé globalement de 11,4 %, de 8,2 % pour un travailleur gagnant trois fois le salaire moyen. L'individualisation de l'impôt a profité principalement aux couples bi-actifs de revenu moyen. Le gouvernement s'est engagé sur une baisse du taux maximal de l'IRPP de 42 % à 40 % au cours de la nouvelle législature.

Un bilan

Le tableau 21 permet de comparer les taux d'imposition moyens dans les différents pays européens d'une famille de deux salariés, ayant deux enfants. Le premier chiffre rapporte le seul impôt sur le revenu au revenu disponible : c'est un indicateur du poids ressenti de l'IRPP ; le second rapporte le total des prélèvements nets des prestations familiales au coût salarial total ; c'est un indicateur plus économique (en particulier, il ne dépend pas du partage du prélèvement entre cotisations sociales et impôt, entre prestations sociales et impôt).

Le premier indicateur apparaît plus dispersé que le second. Pour un couple au niveau du salaire moyen, le premier s'étage de 7,9 % en Espagne à 32,5 % en Suède, alors que le second va de 25,2 % au Royaume-Uni à 46,4 % en Belgique. On peut distinguer les pays à faible impôt sur le revenu (Espagne, France, Italie, Royaume-Uni) et les pays à impôt sur le revenu important (Danemark, Suède, Belgique).

En ce qui concerne le poids global des prélèvements, la France et le Royaume-Uni taxent relativement peu les bas salaires. Les hauts revenus sont peu taxés en Espagne et au Royaume-Uni. Au contraire, ils sont fortement taxés en Belgique, au Danemark et en Suède. Globalement, le Royaume-Uni se distingue par un faible poids des prélèvements, mais les retraites publiques y sont faibles. Au contraire, les prélèvements sont élevés en Belgique, Suède, Italie, Danemark, France. Les prélèvements sont particulièrement progressifs en France et en Belgique ; ils le sont relativement peu en Espagne et en Italie.

Tableau 21 : Taux moyen d'imposition en 2001, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari

| Niveau du salaire/SMO | 0,7 | | 1 | | 2 | | 3 | | 5 | |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b |
| Allemagne* | 0 | 33,2 | 9,5 | 40,2 | 27,1 | 48,0 | 34,6 | 48,7 | 40,3 | 48,6 |
| Autriche* | 1,6 | 25,1 | 13,8 | 35,7 | 27,7 | 43,8 | 35,6 | 45,4 | 41,4 | 46,9 |
| Belgique* | 20,8 | 39,9 | 28,2 | 46,4 | 39,1 | 56,4 | 49,9 | 62,2 | 48,9 | 66,0 |
| Danemark** | 28,5 | 33,1 | 32,5 | 37,2 | 43,9 | 48,0 | 49,1 | 52,9 | 53,0 | 56,8 |
| Espagne* | 3,3 | 30,6 | 7,9 | 33,9 | 16,9 | 40,3 | 21,0 | 40,2 | 29,2 | 40,7 |
| France* | 6,6 | 23,5 | 11,2 | 40,0 | 16,9 | 47,9 | 21,5 | 51,0 | 27,5 | 54,9 |
| Italie* | 13,4 | 38,0 | 16,9 | 42,8 | 25,8 | 49,8 | 30,3 | 53,0 | 34,5 | 56,0 |
| Pays-Bas** | 12,4 | 27,1 | 15,5 | 32,0 | 30,1 | 41,1 | 37,9 | 43,6 | 43,6 | 46,7 |
| Royaume-Uni** | 12,8 | 19,0 | 16,1 | 25,2 | 21,5 | 32,2 | 26,8 | 36,1 | 32,2 | 40,3 |
| Suède** | 26,2 | 42,8 | 29,0 | 46,1 | 37,0 | 53,1 | 41,4 | 57,4 | 48,4 | 63,4 |

a) IR/salaire net ; b) (IR+cotisations sociales–prestations familiales)/ salaire super brut. Dans le cas français, la CSG/CRDS figure dans l'impôt sur le revenu.

* Donne droit à une retraite proportionnelle ; ** Donne droit à une retraite forfaitaire.

Source : Calculs des auteurs d'après OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002*.

Le tableau 22 permet de comparer les taux moyens d'imposition à 12 ans d'intervalle. C'est la permanence qui frappe. Les taux n'ont globalement pas varié en Belgique et en Espagne. Le Danemark a baissé d'environ 7 points ces taux d'imposition ; la baisse est encore plus nette aux Pays-Bas (de 14 à 10 points). Le Royaume-Uni les a baissés de 10 à 0 points. L'Italie les a augmentés de 3 à 6 points. L'Allemagne et, plus encore, la France ont réduit nettement les prélèvements sur les bas salaires. Globalement, les prélèvements apparaissent légèrement plus redistributifs qu'il y a 12 ans.

Tableau 22 : Taux moyen d'imposition, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari

| Niveau du salaire/SMO | 0,7 | | 1 | | 2 | | 3 | | 5 | |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1989 | 2001 | 1989 | 2001 | 1989 | 2001 | 1989 | 2001 | 1989 | 2001 |
| Allemagne | 39 | 33,2 | 41 | 40,2 | 46 | 48,0 | 47 | 48,7 | 50 | 48,6 |
| Belgique | 40 | 39,9 | 46 | 46,4 | 56 | 56,4 | 61 | 62,2 | 67 | 66,0 |
| Danemark | 41 | 33,1 | 44 | 37,2 | 55 | 48,0 | 59 | 52,9 | 62 | 56,8 |
| Espagne | 29 | 30,6 | 34 | 33,9 | 41 | 40,3 | 41 | 40,2 | 41 | 40,7 |
| France | 40 | 23,5 | 42 | 40,0 | 46 | 47,9 | 49 | 51,0 | 53 | 54,9 |
| Italie | 35 | 38,0 | 37 | 42,8 | 43 | 49,8 | 46 | 53,0 | 50 | 56,0 |
| Pays-Bas | 41 | 27,1 | 46 | 32,0 | 51 | 41,1 | 53 | 43,6 | 57 | 46,7 |
| Royaume-Uni | 29 | 19,0 | 33 | 25,2 | 36 | 32,2 | 38 | 36,1 | 40 | 40,3 |

Source : Calculs des auteurs d'après OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002*.

Pourtant, une tendance commune vers l'atténuation de la progressivité de l'impôt se dessine maintenant au sein des pays européens. En France le taux marginal supérieur est redescendu à 54 % en 1996 et a ensuite été réduit à 52,5 %, l'Espagne et l'Allemagne se sont engagés à une baisse progressive du taux supérieur de 11 points respectivement sur la période de 1997 à 2003 et de 2000 à 2005. L'Italie est la pointe du processus d'affaiblissement de la progressivité par une réforme, qui met en place un barème à deux tranches avec un taux supérieur à 33 %. Cette évolution suit l'abaissement massif des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu mis en place depuis le début des années 1980 aux Etats-Unis. Ce taux, relevé par l'administration Clinton, a été ultérieurement baissé par l'administration Bush. L'évolution fut similaire au Royaume-Uni de 1979 à 1988 avec une baisse du taux marginal supérieur de 98 % à 40 %, non remise en cause par les Travailleurs.

S'il n'est pas encore clair que cette évolution en Europe corresponde à la volonté d'un abandon de la progressivité, un débat théorique et des propositions concrètes d'un impôt proportionnel couplé avec un transfert universel forfaitaire apparaissent dans plusieurs pays. Cette réforme radicale de l'imposition permettrait une forte baisse des taux marginaux pour le haut de la distribution des revenus. Elle prétend maintenir le principe de la progressivité grâce à au transfert forfaitaire. Le problème d'une réforme si radicale est qu'il est difficile d'assurer à la fois un transfert universel garantissant le minimum vital et un taux d'imposition non confiscatoire. Dans de nombreux projets, le financement du transfert universel se ferait par la suppression des actuels transferts (minimum

vieillesse, allocation chômage, etc.) de sorte que les plus pauvres verraient leur situation se détériorer. La baisse du taux marginal pour les hauts revenus s'accompagnerait d'une hausse pour la grande masse des contribuables de revenu moyen.

Compte tenu des exigences de maintien du niveau des recettes, le souci dominant à l'heure actuelle d'éviter de trop imposer les plus riches risque d'amener en Europe à une évolution vers moins de progressivité qui renoncerait à freiner l'accumulation des grandes fortunes et à favoriser le renouvellement des élites économiques.