



OECD Tax Policy Studies

Taxation of Household Savings

RÉSUMÉ

Résumé

La crise économique et financière de 2008 a été suivie d'un regain d'intérêt pour l'imposition de l'épargne des ménages en tant que levier d'amélioration de l'efficacité et de l'équité des systèmes fiscaux nationaux. La société civile a exhorté les autorités à taxer plus lourdement le capital pour résorber les inégalités de revenu et de patrimoine. Dans le même temps, la récente transition vers l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers entre administrations fiscales devrait limiter la marge de manœuvre des contribuables qui cherchent à se soustraire à l'impôt en dissimulant des revenus ou des avoirs à l'étranger.

Ce rapport fournit, à la lumière de ces développements et d'autres évolutions intervenues, une analyse détaillée et actualisée de l'imposition de l'épargne des ménages dans les pays de l'OCDE et dans cinq pays partenaires clés. Il ressort que si les pays n'ont pas nécessairement besoin d'alourdir les prélèvements sur l'épargne, il y a néanmoins matière à améliorer sensiblement les modalités de ces prélèvements. Il est possible en particulier d'assurer une plus grande neutralité fiscale entre les actifs et, partant, d'accroître tant l'efficacité que l'équité des systèmes fiscaux.

La modélisation des taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) entreprise pour toute une gamme de supports d'épargne disponibles dans 40 pays membres de l'OCDE et partenaires clés illustre le manque de neutralité qui caractérise la fiscalité de l'épargne. Cette modélisation, qui permet d'agréger en un seul indicateur les effets d'une vaste palette d'impôts de nature et de caractéristiques différentes, montre que le TMIE varie sensiblement d'un actif à l'autre, les systèmes fiscaux incitant fortement les épargnants à s'éloigner, pour la composition de leur portefeuille financier, du choix qui serait optimal en l'absence de fiscalité.

Les fonds de pension privés offrent généralement la forme d'épargne la plus avantageuse fiscalement, les biens immobiliers occupés par leur propriétaire bénéficiant également d'un traitement fiscal très préférentiel. Les biens locatifs, en revanche, sont souvent soumis à un TMIE élevé, du fait de l'application de taux marginaux progressifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'impôts sur les plus-values et d'impôts fonciers. Les comptes courants et les obligations d'entreprise ont également tendance, dans de nombreux pays, à être assez lourdement imposés.

L'analyse à un niveau granulaire de la détention d'actifs montre que la recherche d'une plus grande neutralité de la fiscalité de l'épargne contribue aussi bien souvent à une meilleure équité des systèmes fiscaux. Le rapport, qui s'appuie sur les micro données recueillies dans 18 pays européens dans le cadre de l'enquête de l'Eurosysteme sur les finances et la consommation des ménages, révèle que la structure des actifs détenus varie sensiblement selon le positionnement sur l'échelle des revenus et du patrimoine. Le recoupement de ces données avec les TMIE indique que les systèmes fiscaux actuels privilégient souvent l'épargne des ménages les plus aisés. À titre d'exemple, les ménages plus modestes conservent généralement une fraction plus importante de leurs avoirs sur

des comptes courants assez fortement taxés que les contribuables plus aisés, qui placent davantage leur épargne dans des fonds d'investissement, des fonds de pension et des actions, souvent soumis à une fiscalité plus faible.

Tout en admettant la difficulté d'assurer une parfaite neutralité fiscale entre les actifs, le rapport passe en revue différentes approches envisageables pour tendre vers cet objectif, comme l'indexation des taux sur l'inflation ou l'harmonisation de la fiscalité applicable aux différents actifs. Un certain nombre de réformes plus fondamentales sont également examinées, comme l'exonération du rendement « normal » de l'épargne, le prélèvement d'intérêts sur les plus-values différées, et le passage à un régime d'imposition basé sur la dépense.

Les auteurs mettent également en exergue les possibilités d'accroissement de la progressivité de l'impôt sur les revenus du capital que les profondes mutations de l'environnement fiscal international peuvent offrir à certains pays. Ils soutiennent que la récente transition vers l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers entre administrations fiscales devrait limiter la marge de manœuvre des contribuables qui cherchent à se soustraire à l'impôt en dissimulant des revenus ou des avoirs à l'étranger – et partant, induire moins de distorsions pour les pays qui imposent les revenus du capital. D'où la possibilité pour les pays qui s'étaient détournés de l'imposition progressive des revenus du capital (en raison des préoccupations soulevées par ce type de fraude) de réinjecter une certaine progressivité. La capacité des pays à mettre en œuvre de telles réformes et le degré de progressivité à introduire dépendront d'un certain nombre de facteurs propres à chacun d'entre eux, et notamment l'importance des inégalités existantes et leurs préférences en matière de redistribution.

Si le rapport conclut avant tout à la nécessité d'améliorer la neutralité du traitement fiscal de l'épargne, un certain nombre d'exceptions sont admises. Les mesures destinées à encourager l'épargne retraite constituent à cet égard l'exemple le plus éloquent. La plupart des pays, pour se faire, accordent aux pensions privées un traitement fiscal très favorable, qui se traduit souvent par des TMIE négatifs. Alors que le vieillissement démographique se poursuit dans la plupart des pays de l'OCDE, et que les tensions exercées sur les systèmes publics de retraite continuent de s'accroître, le bien-fondé de ces régimes destinés à encourager l'épargne privée n'est pas remis en cause. Néanmoins, le traitement fiscal de l'épargne-retraite privée facultative doit être envisagé de manière coordonnée, en tenant compte des avantages financiers et de la générosité des différents systèmes publics de retraite. Stimuler l'adhésion à des systèmes de pensions privés s'impose peut-être moins, par exemple, lorsque les régimes publics de retraite offrent des conditions attractives.

Enfin, le rapport souligne également qu'une meilleure conception des impôts sur l'épargne des ménages est également propice à un renforcement de l'équité. À titre d'exemple, les déductions fiscales au titre des cotisations à des régimes de retraite privés ou des intérêts d'emprunts hypothécaires pourraient être remplacées par des crédits d'impôts pour éviter que ces avantages profitent davantage aux contribuables aisés qu'aux contribuables plus modestes. Dans l'idéal, ces crédits d'impôts devraient être remboursables afin que les contribuables dont l'impôt dû au titre d'une année donnée est insuffisant puissent néanmoins en bénéficier pleinement.