

AVIS DU COMITÉ D'ÉVALUATION DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ DU CAPITAL

Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été installé en décembre 2018, c'est-à-dire un an après le lancement de la profonde rénovation de la fiscalité du capital portée par le gouvernement et votée par le législateur. La réforme a instauré un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne et remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI). En outre, la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS), conçue comme complémentaire de ces transformations, a été programmée sur l'ensemble du quinquennat.

Les travaux du comité se sont donc engagés à un moment où il n'était pas envisageable de produire une évaluation complète *ex post* des réformes, tout simplement parce que celles-ci mettront des années à porter l'ensemble des fruits que l'on en attend. Lorsqu'il a commencé à travailler, le comité ne disposait d'aucune remontée d'informations statistiques sur les premiers effets de la réforme.

C'est pourquoi le comité a cherché dans ce premier rapport à « poser » le paysage, afin d'engager dans de bonnes conditions une démarche d'évaluation *ex post* conçue comme un exercice progressif et cumulatif, qui ne délivrera de conclusions fermes qu'à horizon de plusieurs années.

De cette première exploration du sujet, le comité retient les enseignements suivants.

Concernant le contexte qui précédait les réformes

- La fiscalité du capital en France – soit l'ensemble des prélèvements sur les ménages et les entreprises au titre d'une détention, d'un revenu ou d'une transmission de patrimoine – s'éloignait de plus en plus des standards internationaux. D'abord par son poids : cette fiscalité représentait 11 % du PIB, soit deux points et demi au-dessus de la moyenne européenne. Ensuite par sa structure : alors que beaucoup de pays ont renoncé à prélever un impôt annuel

sur le stock de capital, la France fait partie des quelques pays qui pratiquent la double imposition sur le stock de capital et sur les revenus qu'il génère ; elle recourait au barème progressif de l'impôt sur le revenu pour taxer les revenus mobiliers quand nombre de pays ont opté pour un taux unique de prélèvement. Cette forte imposition du capital s'inscrit dans un contexte plus général où, pour financer le niveau de nos dépenses publiques, le taux de l'ensemble des prélèvements obligatoires est plus élevé qu'ailleurs dans notre pays (de l'ordre de 45 % du PIB, soit environ sept points au-dessus de la moyenne européenne).

- Pour réduire l'effet négatif de ces taux de prélèvement élevés, de nombreux amendements ont été apportés à la fiscalité du capital au fil du temps : exonération de l'outil professionnel, pacte Dutreil et plafonnement pour l'ISF ; abattement pour durée de détention applicable aux plus-values ou abattement sur les dividendes pour les revenus mobiliers. D'où un paysage fiscal d'une grande complexité, d'autant plus illisible que les changements ont été fréquents.
- Malgré un barème conçu comme progressif, le taux d'ISF dont s'acquittaient les ménages les plus fortunés diminuait avec leur niveau de patrimoine. D'une part parce que l'assiette imposable est exonérée de certains actifs qu'ils détiennent en plus forte proportion (outil de travail, œuvres d'art, etc.). D'autre part parce que le mécanisme de plafonnement – la somme des prélèvements sociaux, de l'IR et de l'ISF ne doit pas excéder 75 % des revenus – concernait une part croissante des redevables à mesure que l'on s'élevait sur l'échelle des patrimoines taxables : parmi les 1 % les plus fortunés des contribuables à l'ISF, plus de deux sur trois étaient plafonnés. Au final, les 0,1 % les plus fortunés, soit de l'ordre de 350 foyers déclarant plus de 50 millions d'euros de patrimoine, étaient taxés au titre de l'ISF à un taux d'imposition médian de seulement 0,2 % de la valeur de leur patrimoine imposable, contre 1,5 % de taux marginal dans le barème. La moitié des recettes d'ISF étaient générées par des foyers dont le patrimoine net taxable était inférieur à 3 millions d'euros.
- Sur la période de 2003 à 2016, on enregistre chaque année plusieurs centaines de départs à l'étranger de foyers assujettis à l'ISF – 750 foyers par an en moyenne entre 2003 et 2016 soit deux redevables à l'ISF sur mille. Le nombre de départs de foyers dont le patrimoine taxable est supérieur à 1,3 million d'euros fait plus que doubler entre 2003 et 2006, se stabilise entre 2006 et 2011 puis augmente de nouveau fortement pour atteindre 900 en 2013, au moment où le gouvernement pérennise une contribution exceptionnelle sur la fortune et impose au barème progressif de l'IR les revenus financiers et les plus-values. Le nombre de départs annuels se replie ensuite, revenant à 630 en 2016. L'actif net imposable des redevables à l'ISF qui partent chaque année représente 3 milliards d'euros en moyenne sur la période 2004-2016, soit 0,4 % de l'actif net total déclaré par les redevables ISF.

Concernant les apports de la littérature économique à une évaluation *ex ante*

- La détention de capital confère aux contribuables des capacités contributives qui ne se réduisent pas à celles liées aux seuls revenus d'activité. Il est donc logique d'en envisager la taxation.
- La taxation du capital prend des formes diverses qui, en modifiant les comportements fiscaux des redevables, ont un impact sur l'économie, avec des effets variés sur l'investissement, l'activité et l'emploi. De ce point de vue, toutes les formes de taxation du capital ne sont pas équivalentes.
- D'après les études disponibles, la taxation du capital *via* l'impôt sur les sociétés semble peser non seulement sur les bénéfices imposables mais aussi sur l'investissement des entreprises et sur leur demande de travail (effets sur les salaires ou sur l'emploi).
- Les études sur la taxation du capital au niveau des ménages sont plus restreintes, avec des résultats moins consensuels. Il semble que la taxation du patrimoine ait un impact négatif durable sur son accumulation par les ménages concernés. De même, il semble qu'une baisse de la taxation des dividendes se traduise par une augmentation des dividendes distribués. Cet effet pourrait être dû en partie à des phénomènes de redénomination des rémunérations, mais l'ampleur du phénomène reste incertaine.
- En son état actuel, les études empiriques n'ont pu mettre en évidence d'effets marqués à court-moyen terme sur l'investissement, l'activité des entreprises et l'emploi, ni de la taxation du patrimoine des ménages, ni de la taxation des dividendes.
- Ces enseignements sont importants, mais ils restent de nature très générale et des études spécifiques à la situation particulière de la France restent nécessaires.

Concernant les études d'impact *ex ante*

- Au moment du vote de la réforme, les ministères financiers anticipaient que l'instauration en régime permanent du PFU entraînerait, par rapport à une législation inchangée, une perte de recettes fiscales de 1,9 milliard d'euros. Le remplacement de l'ISF par l'IFI devait quant à lui coûter 3,2 milliards au budget de l'État – 850 millions de recettes d'IFI attendues en 2018 contre 4,1 milliards d'ISF net perçus en 2017. Soit un coût budgétaire total de 5,1 milliards pour les deux mesures.

- Les quelques études macroéconomiques disponibles au moment du vote estimaient que la réforme de la fiscalité aurait un impact positif sur la croissance et l'emploi, mais l'ampleur de cet impact restait très incertain. La direction générale du Trésor anticipait un effet à long terme de 0,5 point du PIB et la création de 50 000 emplois.

Concernant les premiers éléments chiffrés

- L'observation des grandes variables économiques – croissance, investissement, flux de placements financiers des ménages, etc. – avant et après les réformes ne suffira pas pour conclure sur leur effet réel. En particulier, il ne sera pas possible d'estimer par ce seul biais si la suppression de l'ISF a permis une réorientation de l'épargne des contribuables concernés vers le financement des entreprises. Les fluctuations des variables agrégées résultent de l'addition de multiples facteurs, de nature très diverse.
- Le seul élément tangible qui peut être relevé à ce stade sur données agrégées est la forte progression des dividendes reçus par les ménages en 2018, comparable dans son ampleur à la chute enregistrée en 2013, au moment où les revenus mobiliers ont été intégrés au barème progressif de l'IR. L'effet causal de la réforme de la barémisation en 2013 d'une part, des réformes de 2018 d'autre part, sur ce double mouvement est plausible, mais il n'est à ce jour pas scientifiquement établi, ni *a fortiori* mesuré précisément.
- Le passage de l'ISF en IFI a réduit le nombre d'assujettis de 360 000 à 130 000. Il a eu en effet pour conséquence d'exonérer d'impôt sur le stock de patrimoine l'essentiel des contribuables ISF les moins fortunés (quatre sur cinq parmi la moitié basse des patrimoines imposables à l'ISF). À l'inverse, parmi les 0,1 % très fortunés en 2017, seul un sur dix n'est pas contribuable à l'IFI en 2018. Cependant, quel que soit le niveau de patrimoine déclaré en 2017, les contribuables à l'ISF ont bénéficié de baisses d'impôt importantes, y compris ceux qui sont aujourd'hui imposables à l'IFI : en moyenne, l'impôt acquitté a été divisé par trois et demi. Cela dit, la baisse maximale de taux apparent d'imposition du patrimoine ne se situe pas tout en haut de la distribution des patrimoines, parce que les plus fortunés voyaient en pratique leur ISF plafonné.
- Le coût budgétaire constaté *ex post* serait plus faible que le coût budgétaire anticipé *ex ante*.

- Les recettes de l'IFI en 2018, nettement supérieures à celles anticipées (1,3 milliard d'euros hors contrôle fiscal¹ contre 850 millions), sont inférieures de 2,9 milliards à celles de l'ISF en 2017 (4,2 milliards). En tenant compte notamment du fait que les recettes de l'ISF auraient continué à croître en l'absence de réforme, le coût budgétaire du passage à l'IFI serait de l'ordre de 3,1 milliards d'euros.
- Le coût budgétaire du PFU fait l'objet d'estimations convergentes, comprises entre 1,4 et 1,7 milliard d'euros hors effets de comportement. Il serait donc un peu inférieur à l'estimation faite *ex ante* (1,9 milliard). En outre, le surcroît de dividendes versés en 2018 (+60 % par rapport à 2017) a généré un surcroît de recettes fiscales et sociales, même s'il n'est pas possible à ce stade de quantifier la part de gain additionnel directement liée à la mise en place du PFU.
- L'impact redistributif instantané des réformes sur l'échelle des revenus est désormais bien documenté.
 - S'agissant de la mise en place du PFU, les gains fiscaux seraient concentrés sur les 15 % des ménages les plus aisés et, au sein de ces 15 %, ils seraient plus importants encore pour le tiers supérieur (top 5 %), avec pour ces derniers des gains moyens en termes de niveau de vie de près de 1 000 euros par an.
 - S'agissant de la transformation de l'ISF en IFI, l'étude mobilisant les informations statistiques les plus complètes conduit à estimer que les 5 % des ménages les plus aisés perçoivent 57 % des gains, et que quatre ménages gagnants sur cinq se situent parmi les 15 % les plus aisés. Le gain annuel moyen d'un ménage gagnant est de l'ordre de 6 500 euros de niveau de vie.
 - Au total, les deux réformes favorisent dans un premier temps les ménages les plus aisés, mais leur impact sur les inégalités dans leur ensemble demeure limité, car les montants en jeu restent faibles par rapport aux montants totaux des prélèvements et prestations du système socio-fiscal français : l'indice de Gini, qui mesure de façon synthétique l'importance des inégalités de revenu, de l'ordre de 30 points en France, augmente de 0,3 point.
- En 2017, dans un contexte où le candidat puis président élu annonce qu'il supprimera l'ISF pour le remplacer par l'IFI, le nombre de départs à l'étranger de redevables à l'ISF a fortement chuté, à moins de 400, soit un niveau qui n'avait pas été vu depuis 2005.

¹ Y compris contrôle fiscal et activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), les recettes s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en 2018.

- On observerait en 2018 une baisse de ressources d'au plus 150 millions d'euros pour les associations au titre des dons ayant bénéficié de réductions ou crédits d'impôt (IR et IFI en 2018, IR et ISF en 2017). Dans la mesure où la transformation de l'ISF en IFI a largement réduit le nombre d'assujettis, il pourrait être tentant d'attribuer la baisse des dons à cette réforme. Cela n'a pourtant rien d'évident : en pratique, pour quasiment tous les contribuables ISF qui ne sont pas redevables de l'IFI, la suppression de la réduction d'impôt ISF peut être compensée par un recours accru à la réduction ou au crédit d'impôt IR. Cette baisse des dons pourrait être liée à d'autres facteurs (des dons particulièrement élevés en 2017 ; l'« année blanche » suite à l'instauration du prélèvement à la source en 2018...).

Concernant les premiers éléments d'évaluation *ex post*

- En l'absence de toute remontée statistique sur les premiers effets des réformes, le comité a souhaité recueillir les observations et l'opinion de professionnels, au sujet des principaux impacts sur la gestion patrimoniale des personnes fortunées résidant en France. Un questionnaire a été conçu à cette fin et mis en ligne en avril 2019 ; 90 réponses de gestionnaires de patrimoines ont été collectées. Les principaux messages sont les suivants. La réforme de la fiscalité du capital est jugée positivement, mais beaucoup de répondants expriment des doutes quant à la pérennité des mesures prises. Cette réforme n'aurait pas fortement modifié la composition des investissements de leur clientèle dès 2018, mais nombre de répondants constatent un moindre investissement dans l'immobilier et un surcroît de versement de dividendes, dont beaucoup ont été réinvestis dans des supports types assurance-vie en unité de compte. Structurellement, les revenus patrimoniaux de la clientèle sont épargnés pour une grande part, mais le surcroît de revenus nets d'impôt induit par la réforme n'aurait pas été davantage épargné que d'habitude, voire plutôt moins. Enfin, s'agissant de l'exil fiscal, la réforme ne se serait pas traduite en 2018 par des retours nombreux de clientèle fortunée, mais elle aurait permis de prévenir certains départs.

Concernant la suite des travaux du comité

Ce premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été rédigé un an seulement après l'entrée en vigueur du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI. Les éléments de suivi et *a fortiori* d'évaluation *ex post* de ces réformes sont donc très parcellaires, faute de disponibilité des données et de temps nécessaire pour que les effets sur l'économie se manifestent. Le rapport 2020 et les rapports suivants mettront l'accent sur le suivi et l'évaluation *ex post* de ces réformes.

- En matière de suivi, les données rétrospectives mises à disposition par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pourront être analysées avec plus de détails et les données d'IFI 2019 seront disponibles : cela permettra de mesurer si l'assujettissement à l'IFI conduit les contribuables à une réallocation de leur patrimoine au détriment de l'immobilier. Les données d'IR 2018 le seront également, mais elles ne livreront pas une description stabilisée de la situation post-réforme, compte tenu du contexte de l'« année blanche » liée à la mise en place du prélèvement à la source. Comme les données d'IR 2019 ne seront disponibles qu'au quatrième trimestre 2020, il faudra attendre le rapport 2021 pour pouvoir mener une analyse détaillée de l'évolution des revenus du capital, de leur composition et de leur taxation, postérieure à la mise en place du PFU et dans un régime d'imposition complètement stabilisé.
- En matière d'évaluation *ex post*, la revue de littérature menée dans le présent rapport sera actualisée des nouveaux papiers publiés, tant sur données étrangères que sur les réformes de la fiscalité du capital en France. Par ailleurs, pour s'assurer que des évaluations de qualité soient produites dans des délais compatibles avec la publication des prochains rapports, le comité a souhaité financer des projets de recherche spécifiques. Deux ont été sélectionnés sur appel d'offres.
- Le premier projet propose d'évaluer empiriquement l'impact de l'impôt sur la fortune sur le tissu productif au cours de la période 2006 à 2018, en mesurant précisément la contrainte de financement de l'ISF supportée par les entreprises patrimoniales, c'est-à-dire celles qui sont majoritairement détenues par des personnes physiques, en identifiant l'effet de l'ISF sur les décisions de distribution de dividendes, d'investissement et d'emploi de ces entreprises, ainsi que sur la fréquence de leurs transmissions à l'intérieur et à l'extérieur des familles fondatrices. Le rapport complet serait fourni au premier semestre 2021, avec de premiers résultats avant l'été 2020.
- Le second projet propose d'évaluer la réforme de la fiscalité sur les revenus des capitaux mobiliers. Dans un premier temps (pour le printemps 2020), la mise au barème des revenus du capital, entrée en vigueur, en 2013 sera utilisée pour estimer la réponse des revenus du capital à leur taxation ainsi que celle des revenus d'activité à la taxation des revenus du capital (effet de redénomination des revenus). S'en déduira une évaluation *ex ante* de la mise en place du PFU en 2018 sur la base des réponses comportementales observées en 2013. Dans un second temps (pour le premier semestre 2021), lorsque les données sur la fiscalité des revenus 2018 et 2019 seront disponibles, la mise en place du PFU pourra être évaluée *ex post*, en retenant les mêmes méthodes que celles déployées pour l'évaluation de la mise au barème de 2013.

Le comité remercie l'ensemble des personnes ayant apporté leur concours et leur expertise à ses travaux en acceptant d'être auditionnées. Le comité tient également à remercier l'ensemble des administrations (France Stratégie, Direction de la législation fiscale, Direction générale des finances publiques – DGFIP -, direction générale du Trésor, Insee, direction générale des statistiques, des études et de l'international de la Banque de France) qui lui ont apporté leur concours dans des délais très contraints. Enfin, il salue le grand pas en avant de la DGFIP qui a mis à disposition du monde de la recherche académique, pour la première fois, un ensemble d'informations considérable (exhaustif sur plusieurs années de déclarations individuelles d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune – sous forme anonymisée bien entendu), dont la richesse suscitera sans nul doute la production de nombreuses études académiques dans les années qui viennent.