

SYNTHESE

Michel DIDIER

Jean-François OUVRARD

L'impôt sur le capital

au XXI^e siècle

Une coûteuse singularité française



Coe-Rexecode

 ECONOMICA

Synthèse de l'ouvrage

Il est urgent d'utiliser tous les leviers possibles pour stimuler l'investissement, la croissance et l'emploi en France. Une réforme profonde de la fiscalité du capital peut y contribuer, à condition de rompre la spirale négative – hausse des taux d'imposition, multiplication des niches, complexités – qui s'avère une cause de chômage et une source d'inéquités.

Présentation

La fiscalité du capital est l'ensemble des règles fiscales et des prélèvements sociaux touchant les revenus, la détention et la transmission du capital (y compris les plus-values éventuelles). Elle concerne les entreprises et les ménages. Elle représente en France de l'ordre de 10 % du produit intérieur brut. C'est un des niveaux les plus élevés des grands pays européens.

Elle est composée de trois sous-ensembles : des impôts sur les coûts de production des entreprises (un petit quart du total), l'impôt sur les sociétés (environ un quart du total) et un ensemble d'impôts concernant les ménages (la moitié du total). Le poids de la fiscalité du capital sur les coûts de production est à peu près stable depuis une vingtaine d'années mais il est élevé par rapport aux autres pays (l'Allemagne notamment). La part de l'impôt sur les sociétés a augmenté dans la période récente et il est actuellement au-dessus de la moyenne des autres pays. Le poids des ménages a fortement augmenté depuis vingt ans (surtout en 1997 puis en 2011-2013). C'est la cause principale de l'augmentation globale. Elle comprend des impôts sur le revenu du capital et sur les plus-values, des impôts sur la détention du capital et des impôts sur la transmission.

Une fiscalité du capital mal conçue est un frein à la croissance et à la création d'emplois. Les conséquences négatives sont accentuées par l'instabilité chronique des règles fiscales qui perturbe les décisions d'affectation de l'épargne et d'investissement. Il serait illusoire de penser que la stabilité peut être obtenue sur la base de la législation actuelle. La fiscalité du capital française telle qu'elle est aujourd'hui est incohérente et coûteuse pour la croissance, le pouvoir d'achat et l'emploi. Une réforme en profondeur s'impose pour relancer l'investissement et faire reculer le chômage.

Notre analyse part de l'ensemble du champ de la fiscalité du capital, puis elle se concentre sur les propositions qui nous semblent prioritaires pour relancer la croissance et l'emploi. Celles-ci concernent d'une part la fiscalité du capital qui pèse sur les coûts de production et, d'autre part, la fiscalité des revenus et du patrimoine des ménages.

L'analyse

Le poids de la fiscalité du capital dans le PIB est élevé. Pour apprécier ses conséquences sur l'économie, les modalités d'imposition sont aussi importantes que le poids moyen des prélèvements. A cet égard, il faut comprendre qu'une taxation récurrente de la détention du capital est équivalente à une taxation du revenu du capital. Pour apprécier l'impact sur les comportements, il est nécessaire d'accorder toute leur importance aux taux marginaux d'imposition et à l'ensemble des règles (abattements, plafonnements et exonérations) qui constituent autant d'incitations ou d'inhibitions des décisions économiques. De ces différents points de vue, la fiscalité du capital française présente dans ses fondements même des anomalies majeures, notamment des taux marginaux d'imposition aberrants, l'application du droit commun pouvant conduire à des taux marginaux largement supérieurs à 100 % (d'où la nécessité de plafonnements qui créent d'autres aberrations).

Cette situation entraîne une multiplication de mesures dérogatoires, les « niches fiscales », qui rendent le système inefficace, instable et inéquitable. L'incohérence actuelle tend à encourager l'épargne liquide ou orientée vers la dépense publique au détriment de l'investissement productif. Face à une instabilité fiscale et à la menace d'une croissance durablement faible, les Français épargnent mais cet effort est détourné de l'investissement productif.

Une étude approfondie des modèles de croissance montre que la fiscalité du capital française est restrictive pour l'activité et l'emploi et qu'un excès de progressivité de la fiscalité du capital diminue le taux d'accumulation du capital et par conséquent le taux de croissance potentiel de l'économie.

La fiscalité du capital française s'est enfoncée dans un contresens économique qui a contribué au maquis des règles fiscales et s'avère en définitive peu équitable :

- elle permet à certains gros patrimoines d'échapper à l'impôt en toute légalité,
- elle contraint les titulaires de patrimoines moyens (cadres supérieurs, entrepreneurs) à payer les prélèvements au titre du capital avec leurs revenus du travail,
- elle pénalise la croissance et l'emploi et contribue au chômage et à la précarité.

Les propositions

La plupart des rapports sur la fiscalité du capital se concentrent sur un aspect particulier de la fiscalité et concluent généralement à des propositions de nouvelles « niches fiscales ». Nous proposons de notre côté un remaniement en profondeur de la fiscalité du capital.

Pour la partie qui pèse sur les coûts de production, la priorité est une diminution (à compenser par une baisse des dépenses publiques ou éventuellement par un transfert vers la TVA).

Pour la partie ménages, nous proposons une réforme du droit commun fiscal fondée sur sept principes :

- pouvoir payer ses impôts courants avec ses revenus courants,
- privilégier la neutralité fiscale,
- imposer revenus et plus-values de façon cohérente,
- proscrire les seuils fiscaux,
- privilégier la simplicité,
- inscrire la fiscalité du capital dans le contexte européen,
- renforcer l'équité.

La seule combinaison compatible avec les sept principes de base est une fiscalité du capital caractérisée par :

- un seul taux d'imposition pour l'ensemble des revenus du capital et les plus-values,
- l'intégration de l'impôt sur la détention du capital dans le prélèvement global sur les revenus du capital,
- la suppression de la plupart des « niches fiscales », c'est-à-dire des nombreuses dispositions dérogatoires qui rendent le système opaque, inefficace et dans certains cas inéquitable. Les avantages de l'assurance-vie devraient être concentrés sur la préparation longue de la retraite,
- une franchise d'imposition des premiers revenus du capital, quelle que soit leur nature, qui seraient exonérés de tout prélèvement. Celle-ci serait plus avantageuse pour la petite épargne que l'exonération actuelle des livrets réglementés et elle respecterait le principe de neutralité,
- enfin, une diminution des droits de donation par rapport aux droits de succession afin de faire circuler le patrimoine vers les jeunes générations et leur permettre de disposer de ressources en capital et de réaliser leurs projets plus tôt dans la vie.

Un tel système fiscal respecte les sept principes énoncés. Il permet en effet de payer les impôts courants à partir des revenus (principe 1), ne pénalise pas l'investissement productif (principe 2), harmonise l'imposition des plus-values et celle des revenus du capital (principe 3), supprime les effets de seuils (principe 4), autorise une simplification drastique de notre fiscalité (principe 5), se rapproche de la moyenne européenne (principe 6). Il est en outre plus juste que le système actuel (principe 7). Dans un tel système, les revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values, loyers) sont taxés sans exonérations ou abattements.

Un taux de 30 % (comprenant l'impôt sur le revenu et l'ensemble des prélèvements sociaux intégrant l'imposition du patrimoine) appliqué à tous les revenus et plus-values du capital permet de maintenir les recettes prélevées sur les ménages à leur niveau actuel.

Le système proposé est plus juste que le système actuel car les gros patrimoines contribueront effectivement à l'impôt.

Il favorise la croissance et l'emploi au lieu de les pénaliser. Selon une estimation prudente, on peut en attendre 300 000 emplois en 5 ans. Au-delà des calculs sur la base des comportements passés, une telle simplification serait de nature à redonner de la visibilité et de la stabilité à la fiscalité, et à susciter ainsi des anticipations beaucoup plus favorables des investisseurs.

Une telle réforme de la fiscalité du capital peut stimuler la croissance, contribuer à faire baisser le chômage et permettre une meilleure maîtrise des inégalités. Elle devrait donc pouvoir recueillir un large consensus.