Les impacts du Budget 2020 sur les ménages et les entreprises

Brice Fabre, Arthur Guillouzouic, Chloé Lallemand,
Claire Leroy et Clément Malgouyres

15 octobre 2019

Institut des politiques publiques (IPP)

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

ipp Institut des Politiques Publiques

GENES Groupe des écoles nationales d'économie et statistique

Introduction

- **Un budget ennuyeux ?**
  - De nombreuses réformes en début de quinquennat
  - Un nombre plus limité de mesures dans le PLF 2020

- **De nombreuses mesures depuis le PLF 2019**
  - Crise des gilets jaunes
  - Mesures d'urgence en décembre 2019
  - Nouvelles baisses d'impôt annoncées après le Grand Débat

Sommaire

1. Effets du Budget 2020 sur les ménages
2. L'impact des mesures depuis le début du quinquennat
3. Effets du Budget 2020 sur les entreprises

Effets du Budget 2020 sur les ménages

Méthodologie – Le modèle de microsimulation TAXIPP 1.1

- **Mobilisation des données administratives, en plus de données d'enquête**
  - Fichiers de déclarations IR (FELIN, DGFiP)
  - Fichiers de taxe d'habitation (Fideli, DGFiP-Insee)
  - Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS, Insee)
  - Enquête Budget des familles (Insee)
- **De nouvelles données disponibles depuis juillet 2019**
  - Fichiers des déclarations ISF et IFI (DGFiP)
- **Connexion au calculateur *OpenFisca***
  - Calculateur *open source* : libre, collaboratif
- **Un outil puissant pour l'évaluation des mesures socio-fiscales**

Méthodologie – Qu'est-ce que le budget ?

- **Les textes budgétaires pour 2020**
  - Impact des mesures du PLF et du PLFSS pour 2020
  - Ainsi que des mesures des LF et LFSS 2018 et 2019

    $\Rightarrow$ analyse des mesures du budget 2020

    $\Rightarrow$ effets cumulés des budgets 2018-20 sur 2020

- **Mesure de l'impact sur le niveau de vie**
  - Estimation des effets sur le revenu disponible des ménages

- **Scénario contrefactuel**
  - Revalorisation des barèmes selon l'inflation, croissance des revenus selon les hypothèses du gouvernement

- **Analyse statique : à comportement inchangé**
  - Prise en compte des comportements pour la fiscalité indirecte (tabac, énergie)

Mesures en prélèvements obligatoires (ménages)

	2018	2019	2020
Baisse d'impôt sur le revenu			-5,0
Dégrèvement de taxe d'habitation	-2,9	-3,6	-3,7
Mise en place du PFU	-1,4	-0,3	-0,1
Remplacement de l'ISF par l'IFI	-3,2		
Bascule cotisations / CSG	+4,4	-4,0	-0,3
Exonérations sur les heures supp.		-3,0	-0,8
Fiscalité du tabac	+0,9	+0,4	+0,4
Fiscalité énergétique	+2,4		
Autres	-1,5	+0,3	0,0
Total ménages	-1,3	-10,2	-9,5

NOTES : Les chiffrages des catégories "Fiscalité du tabac" et "Fiscalité énergétique" sont nets d'effets de comportements.

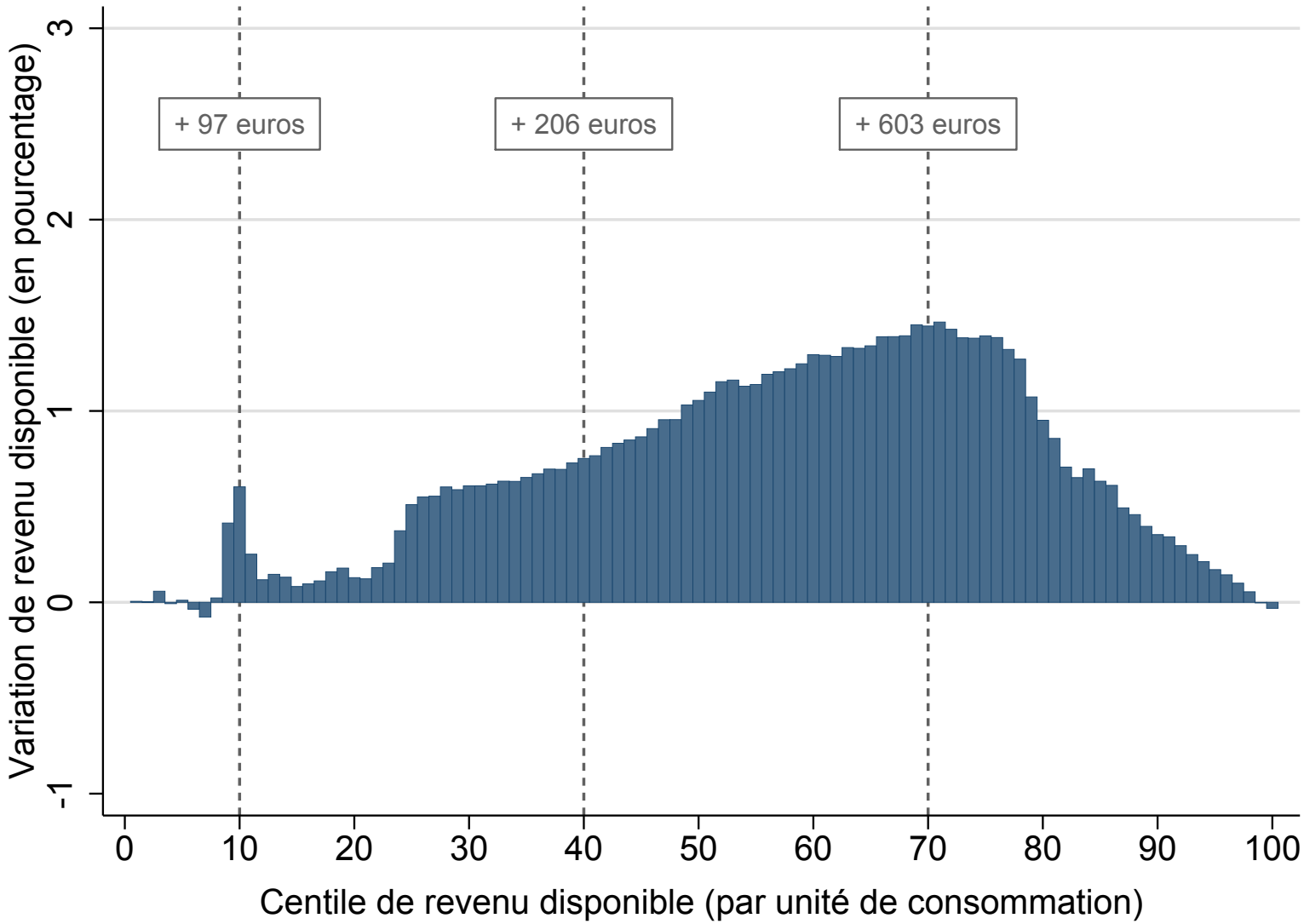
SOURCES : RESF 2020, p. 107 ; RESF 2019, p. 95.

Mesures sur les prestations monétaires (ménages)

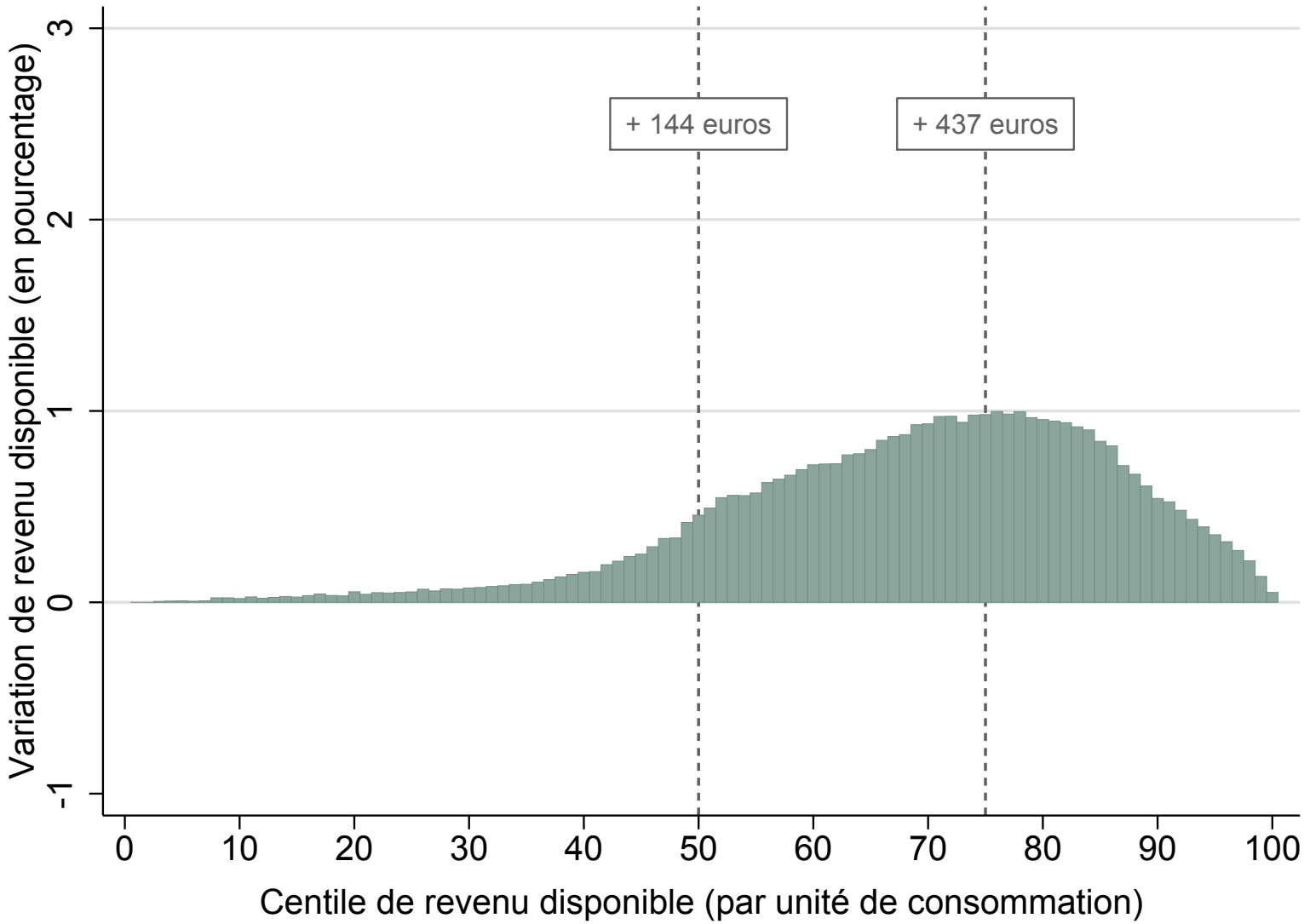
	2018	2019	2020
Revalorisation de la prime d'activité	+0,2	+2,5	
Revalorisation du minimum vieillesse	+0,1	+0,2	+0,2
Revalorisation de l'AAH	+0,2	+0,6	
Réforme des allocations logement		- 0,9	
Sous-revalorisation des prestations		-0,7	-0,6
Sous-revalorisation des retraites		-2,8	-0,6
Modification des dates de revalorisation	-0,4	-0,4	
Total ménages	+0,1	-1,5	-1,0

Sources : Évaluations préalables PLFSS 2018, p. 245 et 249 ; Évaluations préalables PLFSS 2019, p. 378 ; Évaluations préalables PLF 2019, p. 448 ; Étude d'impact du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, p. 18 et 23 ; Évaluations préalables PLFSS 2020, p. 489.

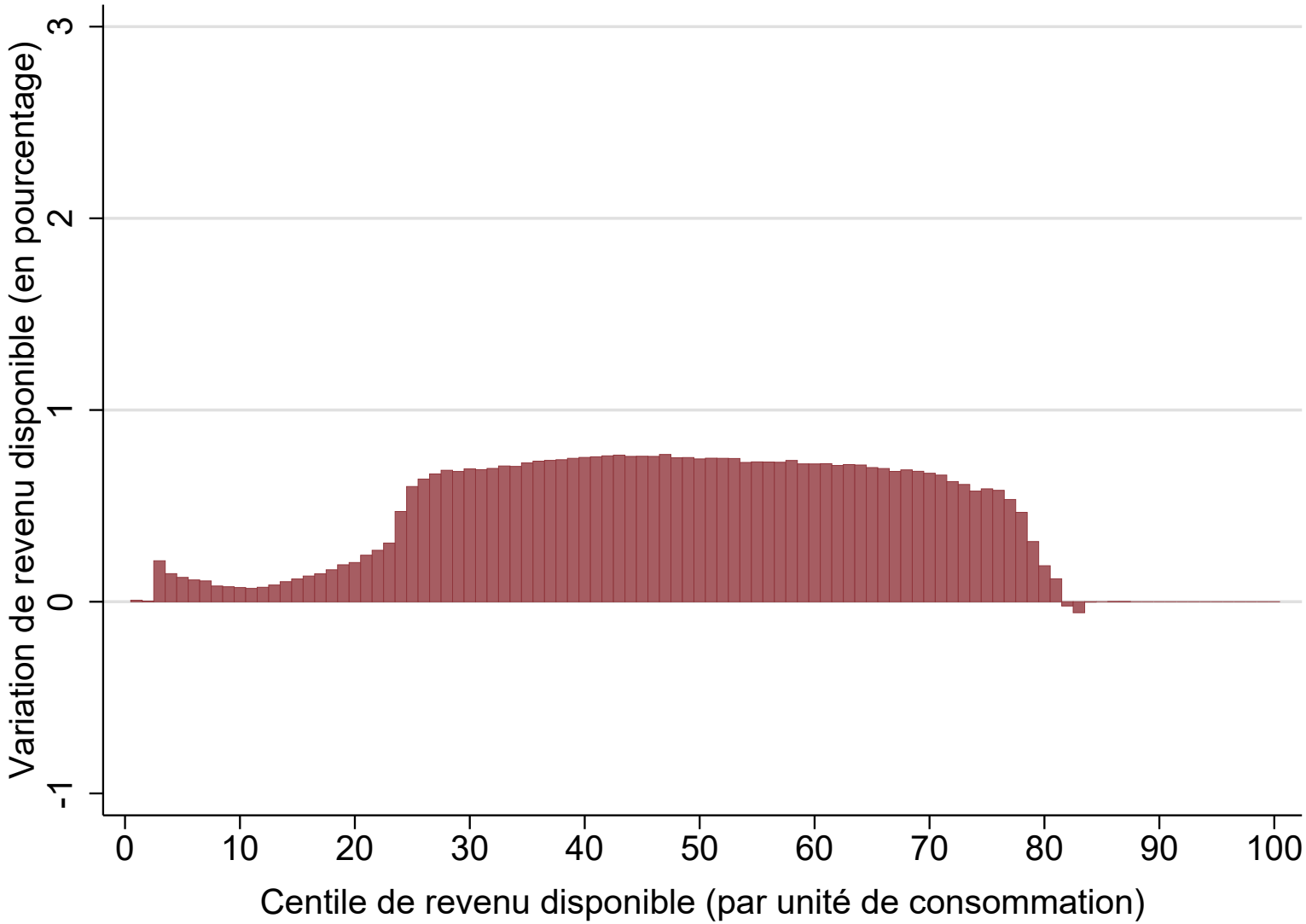
Effet total sur le revenu disponible



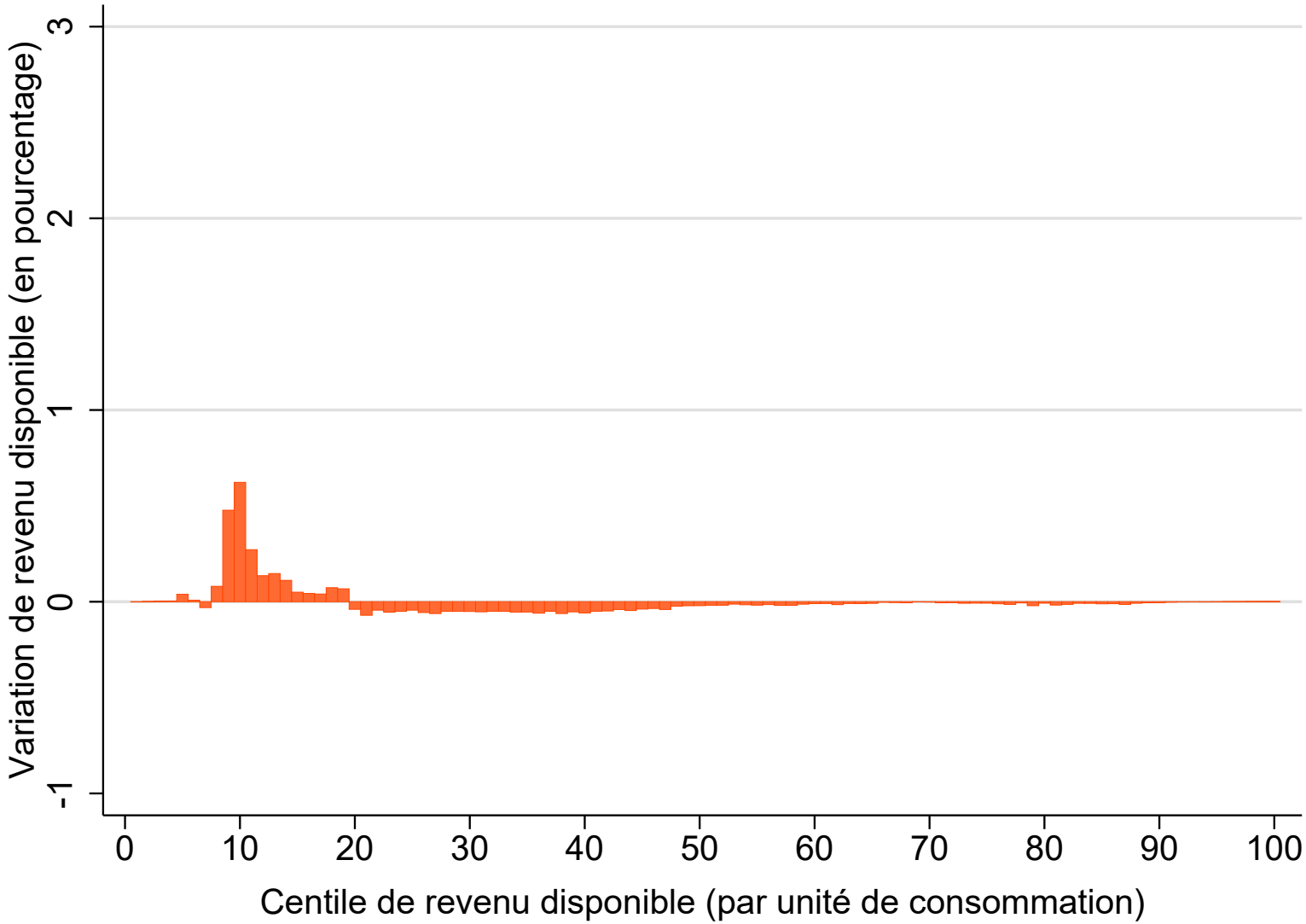
Effet des mesures d'impôt sur le revenu



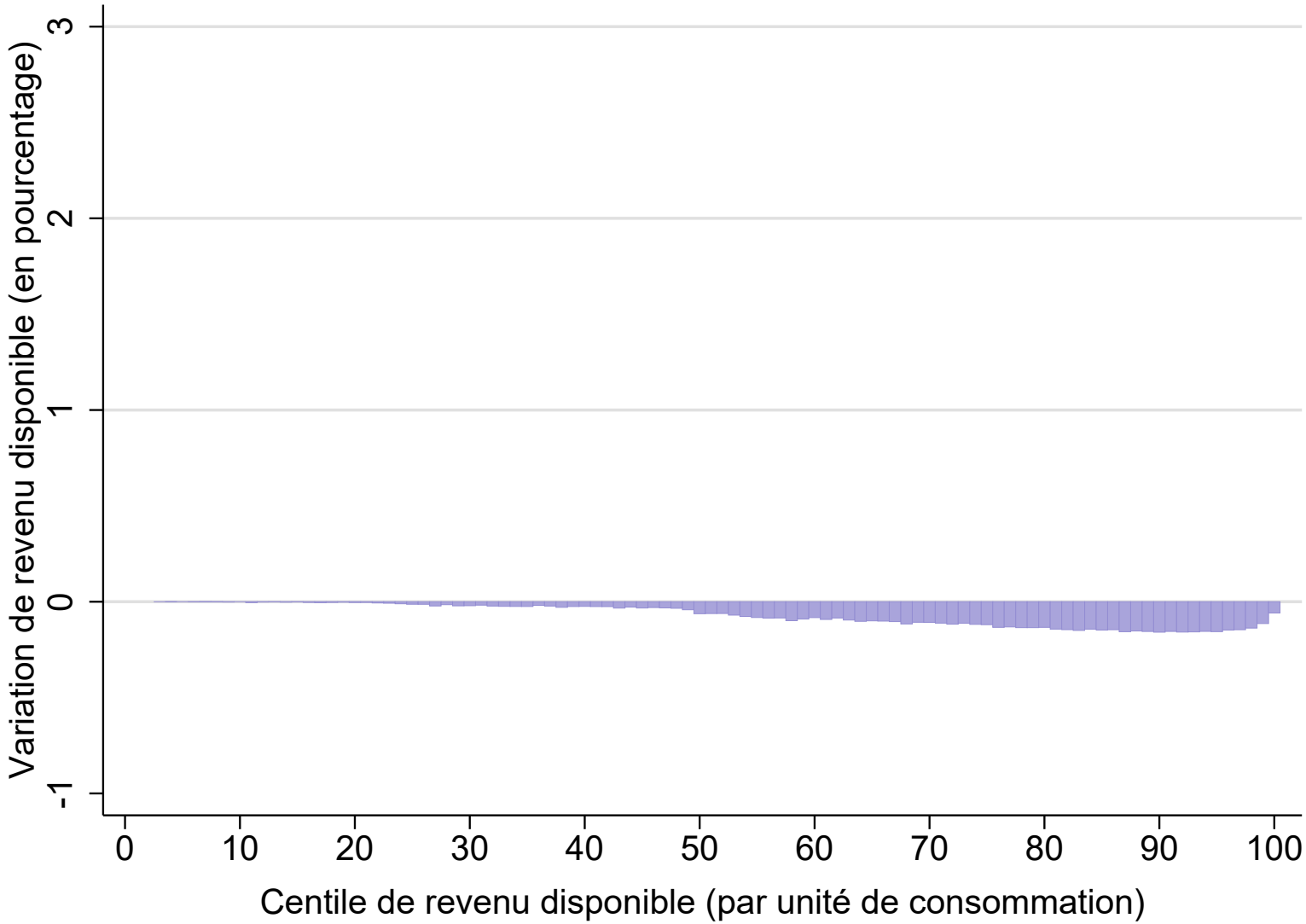
Effet des mesures sur la taxe d'habitation



Effet des mesures liées aux prestations sociales



Effet des mesures liées aux retraites



Budget 2020

- **Des gains de revenu disponible pour la plupart des ménages,** mais inégalement répartis

- **Des gains plus élevés pour les classes moyennes**
  - Suppression de la taxe d'habitation
  - Baisse de l'impôt sur le revenu

- **Et pour les retraités les plus modestes**
  - Revalorisation du minimum vieillesse au 1er janvier 2020

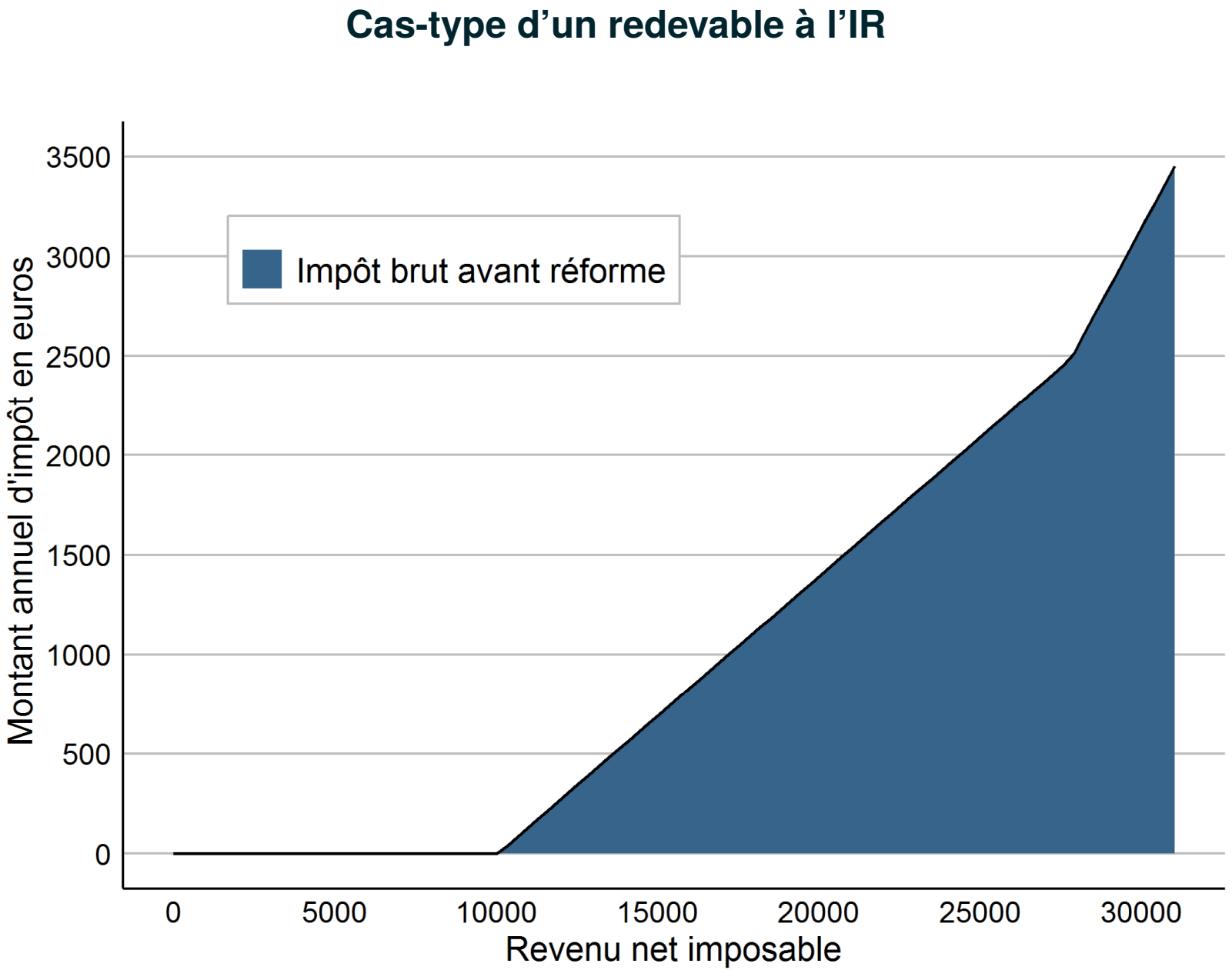
Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

- **Une baisse importante du niveau d'imposition**
  - Baisse du taux d'imposition de la 1ère tranche de 14 % à 11 %
  - Extension de la décote
  - Suppression de la réduction sous condition de revenu

- **Une baisse d'impôt pour tous les contribuables des deux premières tranches** (soit 98 % des redevables)

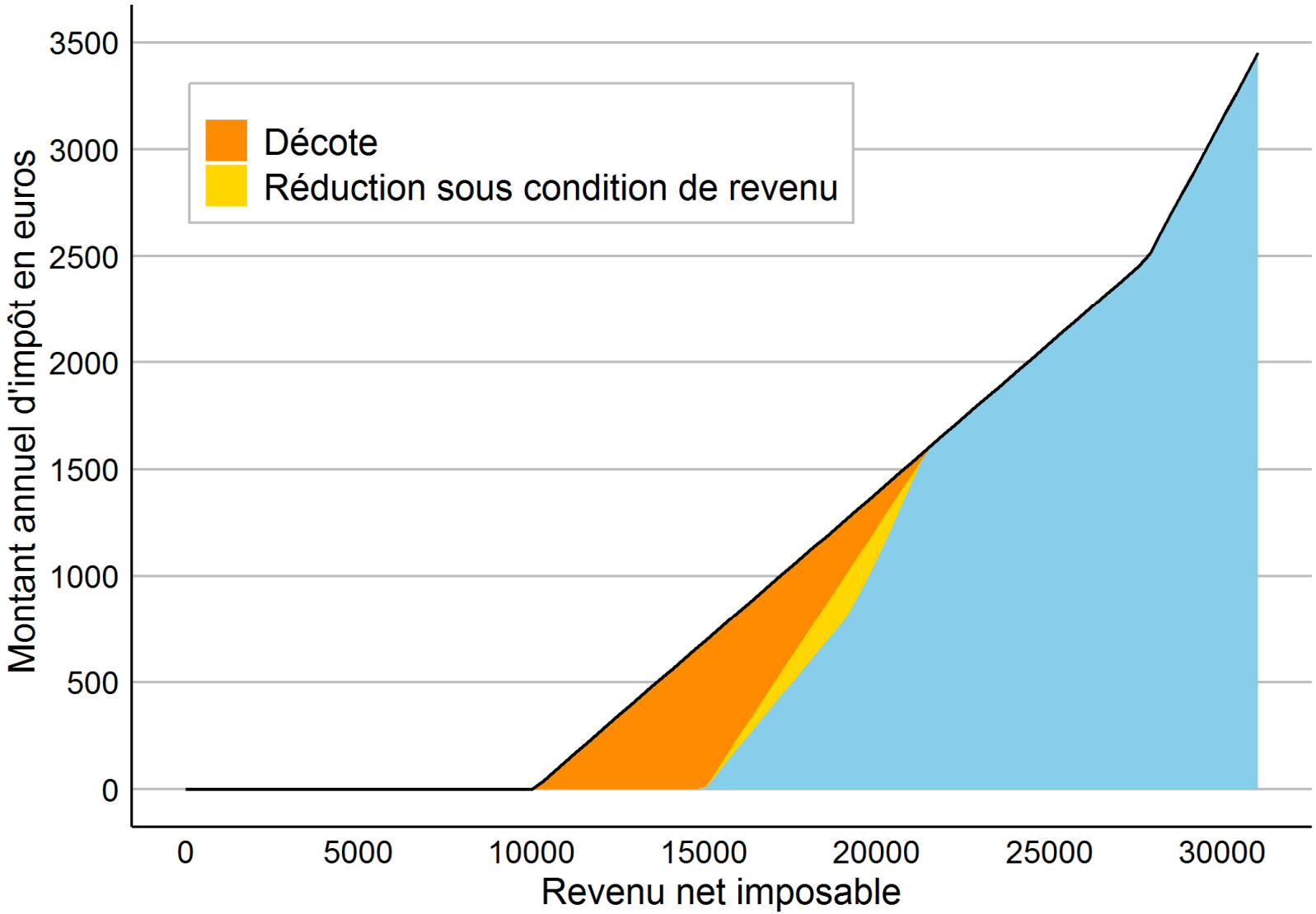
- **Une baisse de taux marginaux** à l'entrée de l'impôt

Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

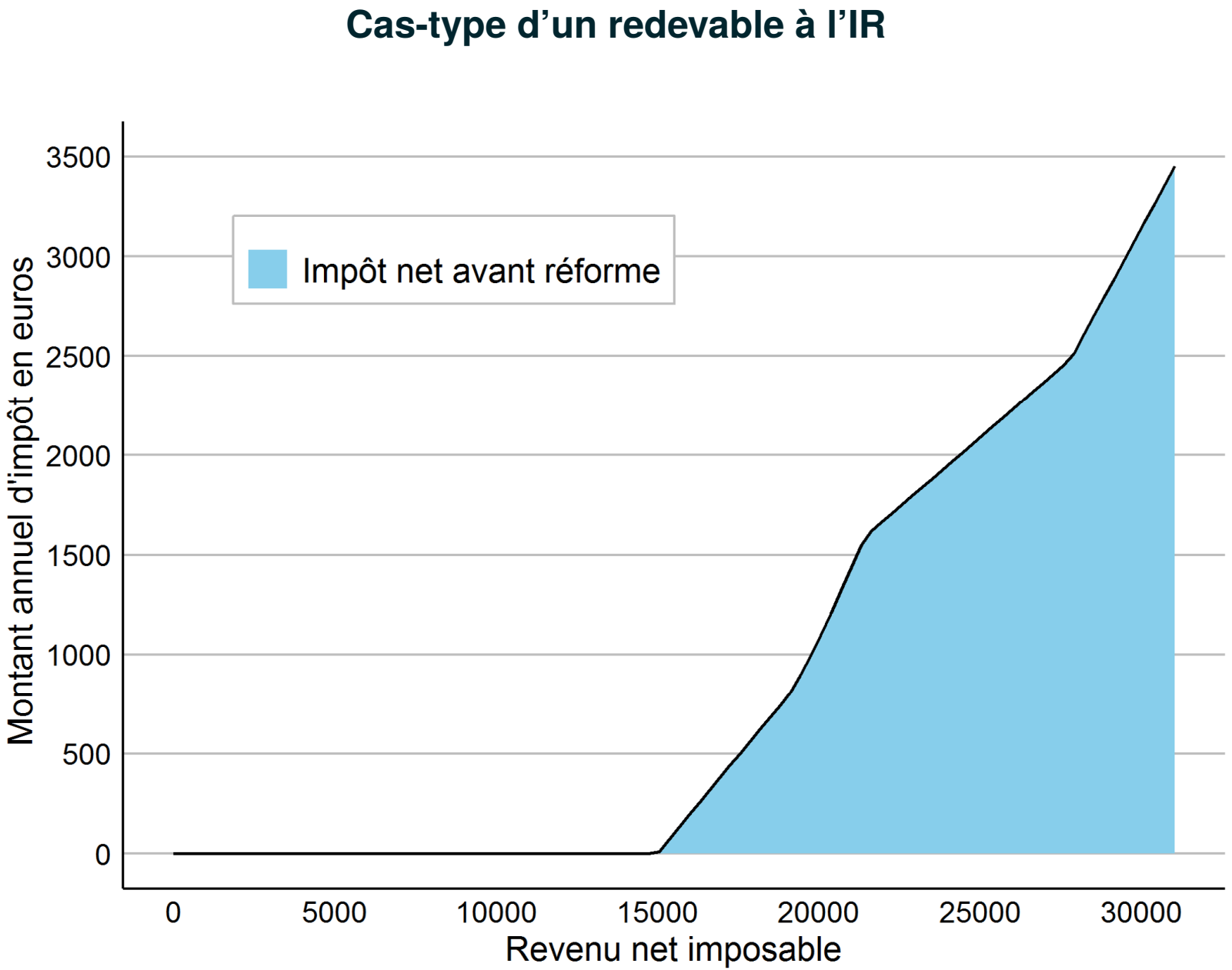


Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

Cas-type d'un redevable à l'IR

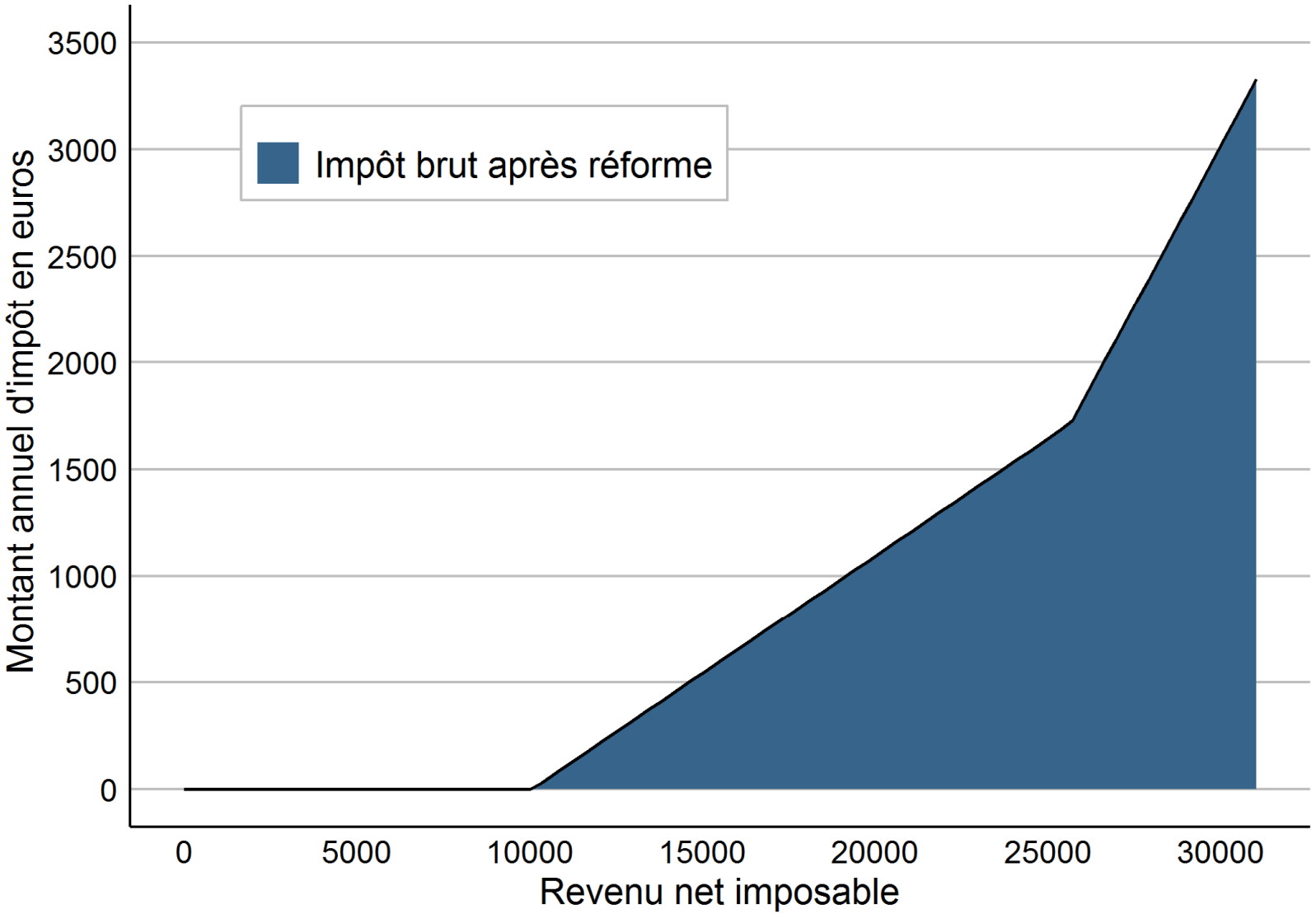


Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu



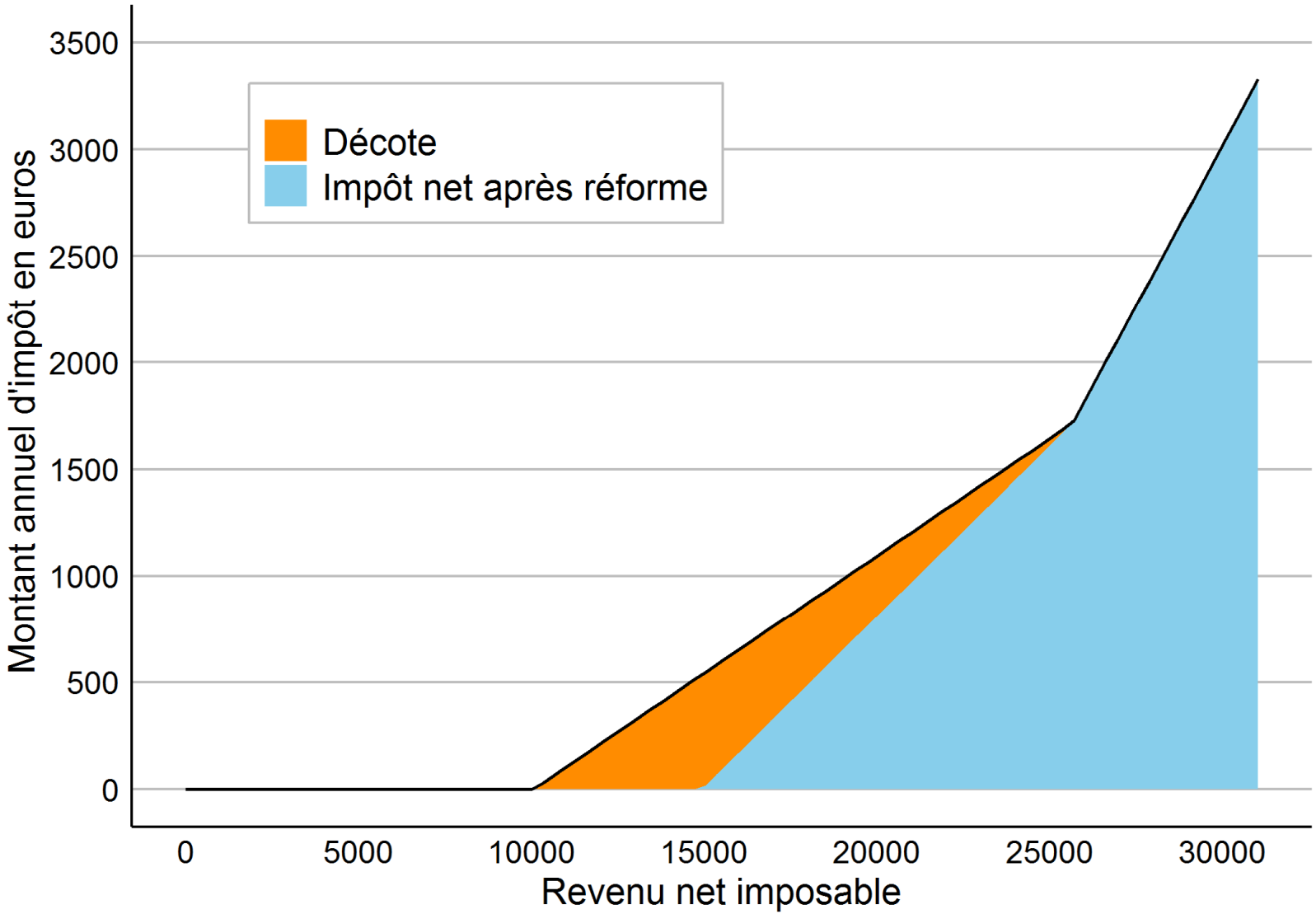
Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

Cas-type d'un redevable à l'IR

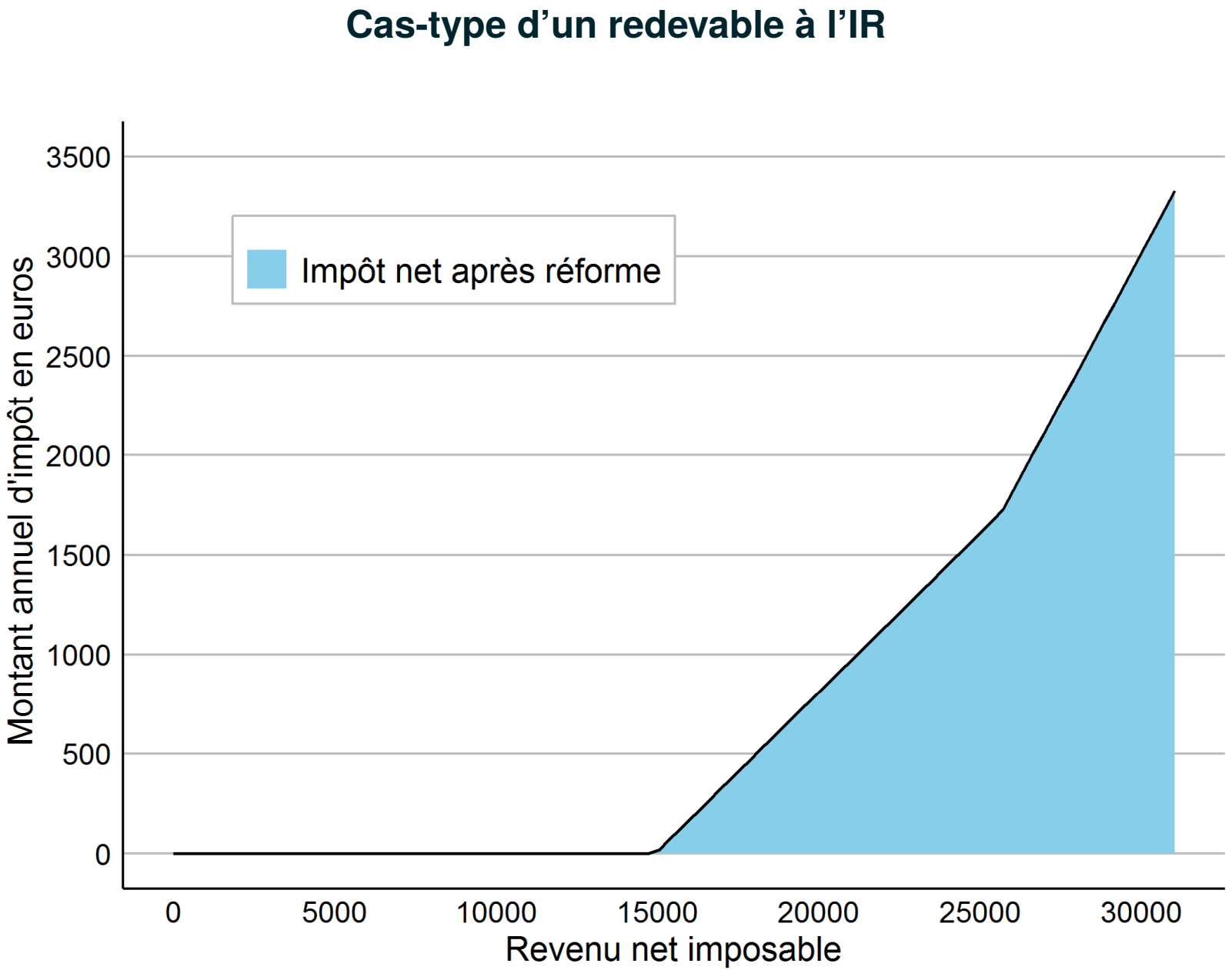


Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

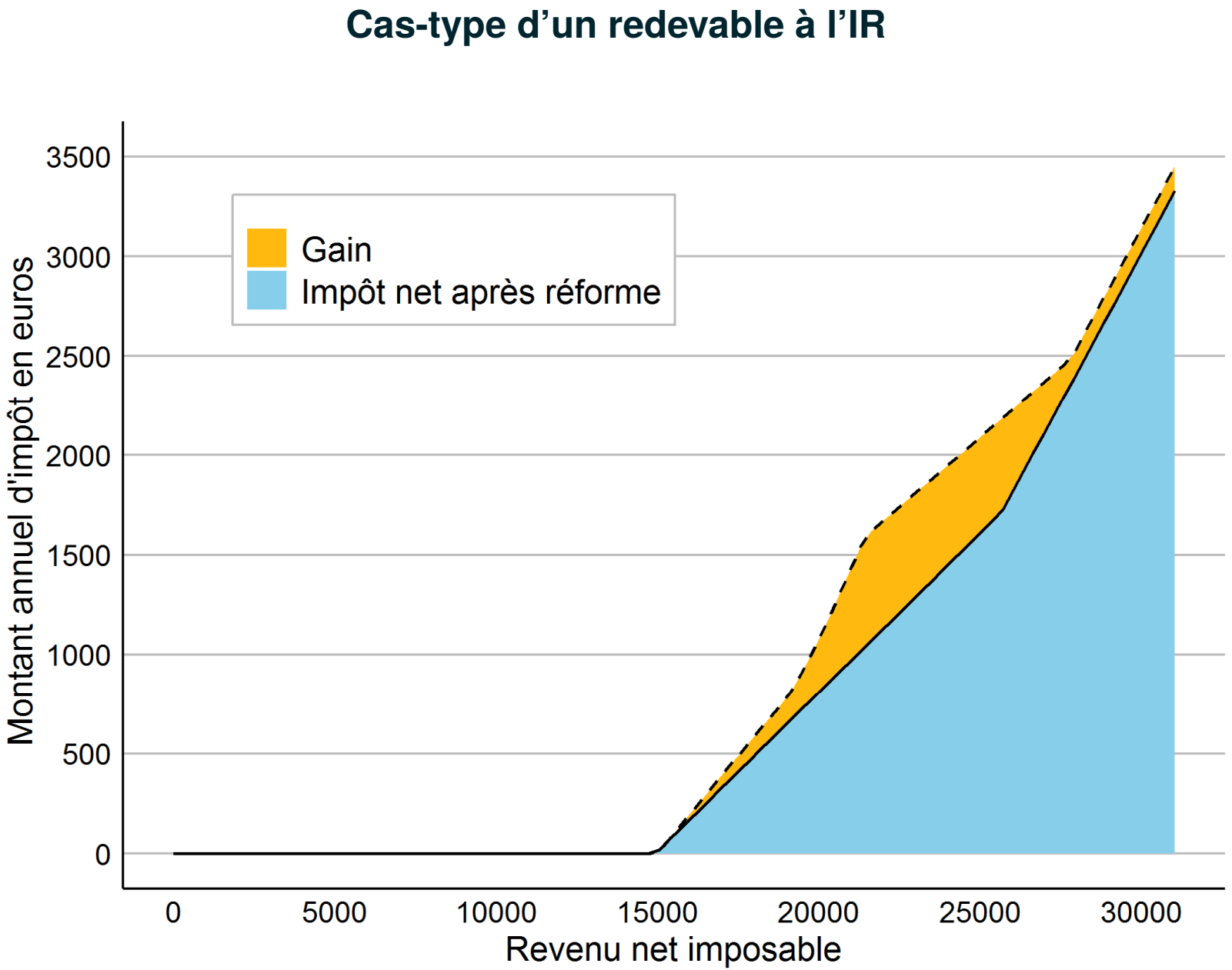
Cas-type d'un redevable à l'IR



Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

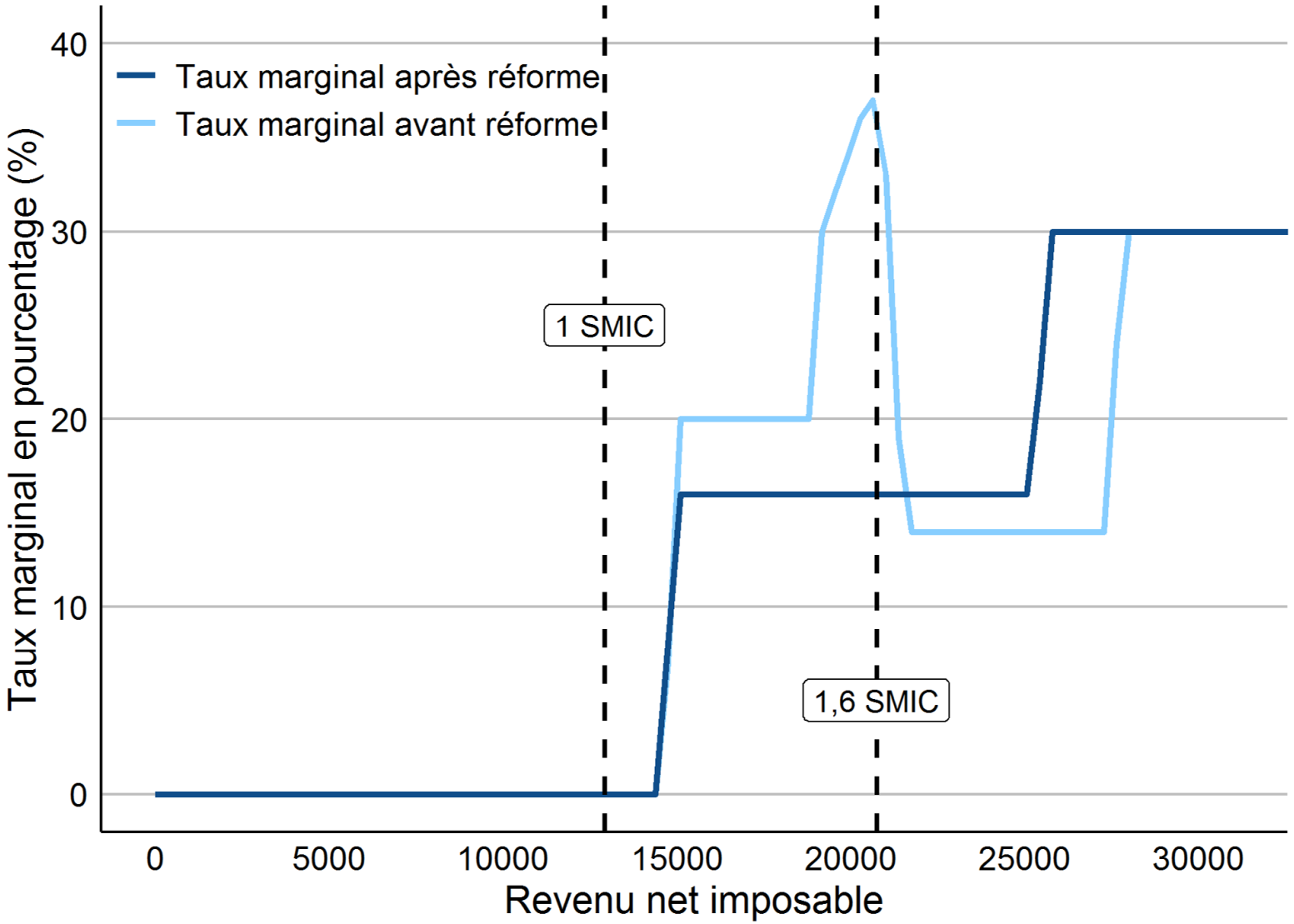


Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu



Budget 2020 – La réforme de l'impôt sur le revenu

Taux marginaux du barème de l'impôt sur le revenu



Effets des mesures 2018-2020 sur les ménages

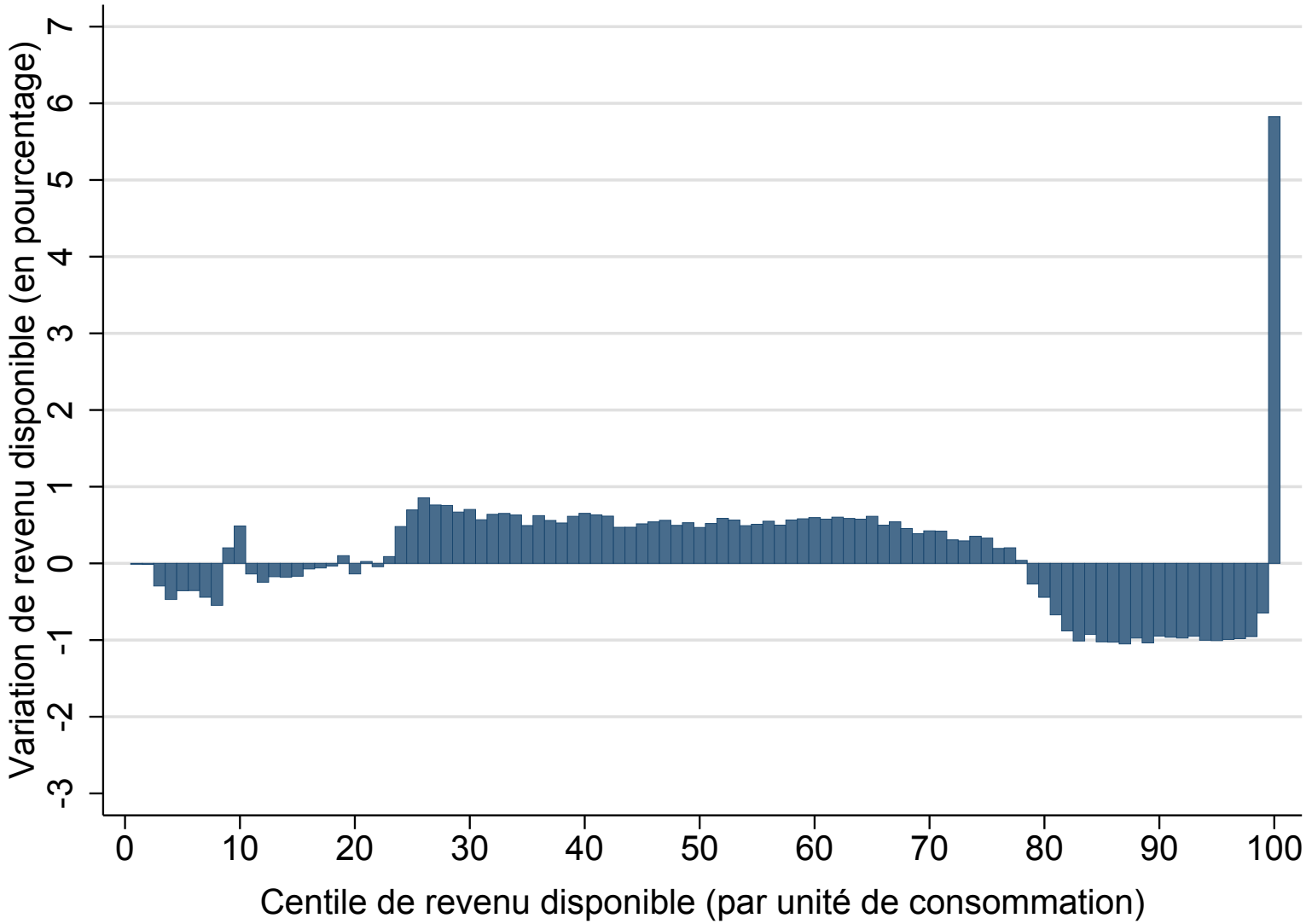
Méthodologie

- **Effets cumulés des budgets 2018, 2019 et 2020**
  - Ensemble des mesures adoptées depuis le début du quinquennat
  - Simulation des effets en 2020

- **L'apport des données ISF/IFI**
  - Mesure exacte du patrimoine imposable
  - Mesure des niches fiscales de l'ISF
  - Mesure de l'impact de l'IFI
  - Appariement aux données fiscales de revenu par la DGFiP

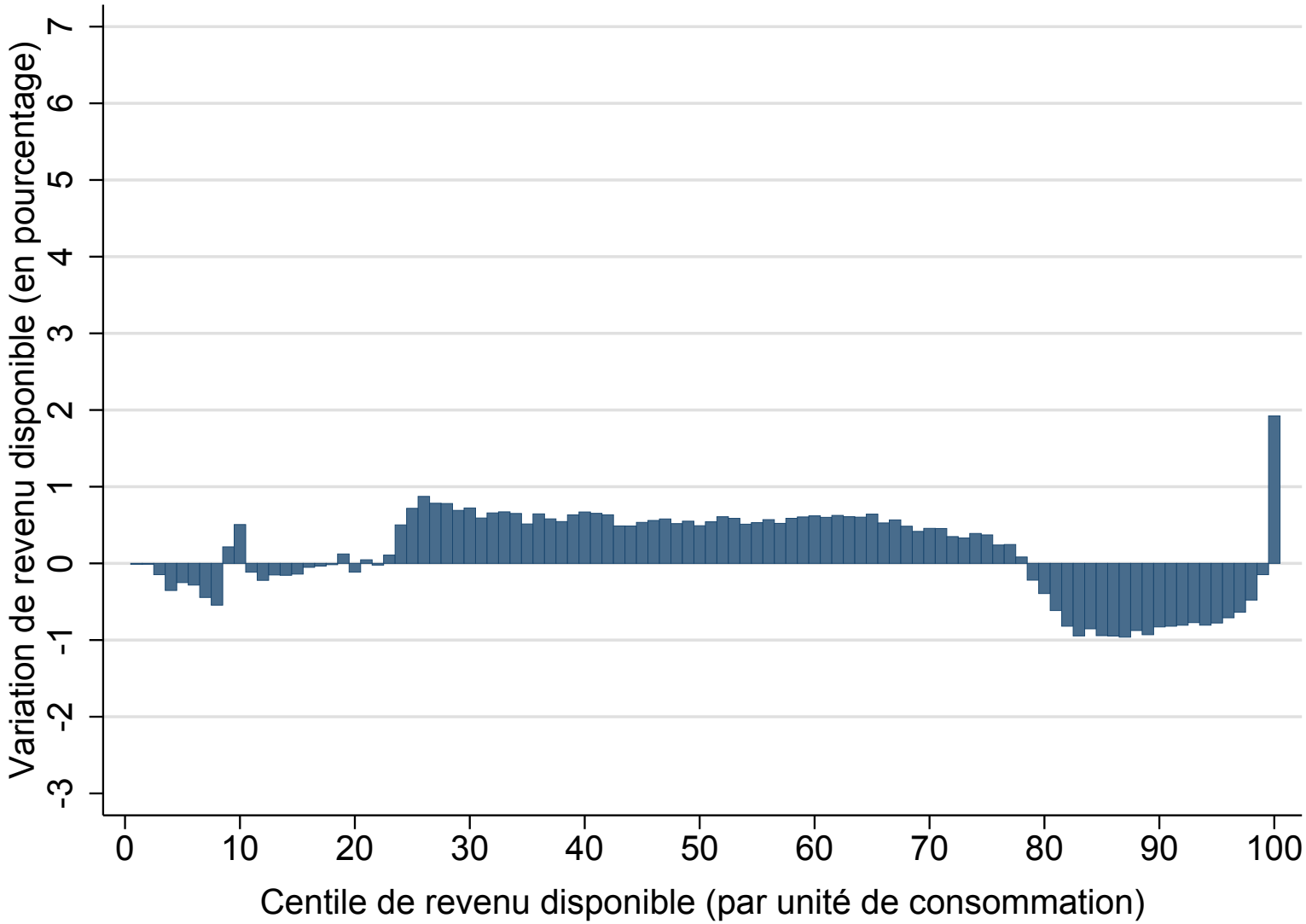
Budgets 2018-2019 – Version "PLF 2019" (octobre 2018)

Effet total sur le revenu disponible en 2019



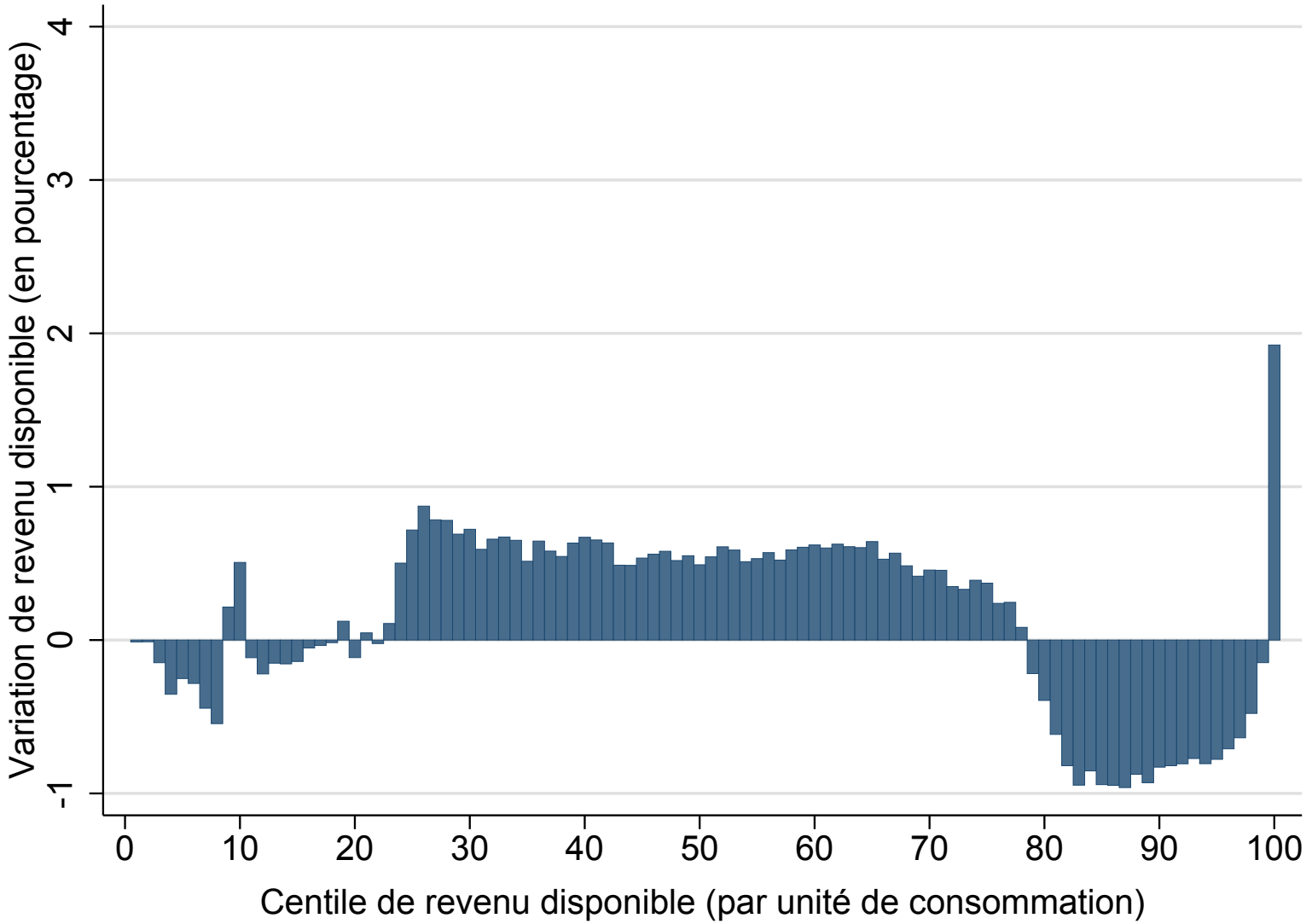
Budgets 2018-2019 – Avec nouvelles données ISF

Effet total sur le revenu disponible en 2019



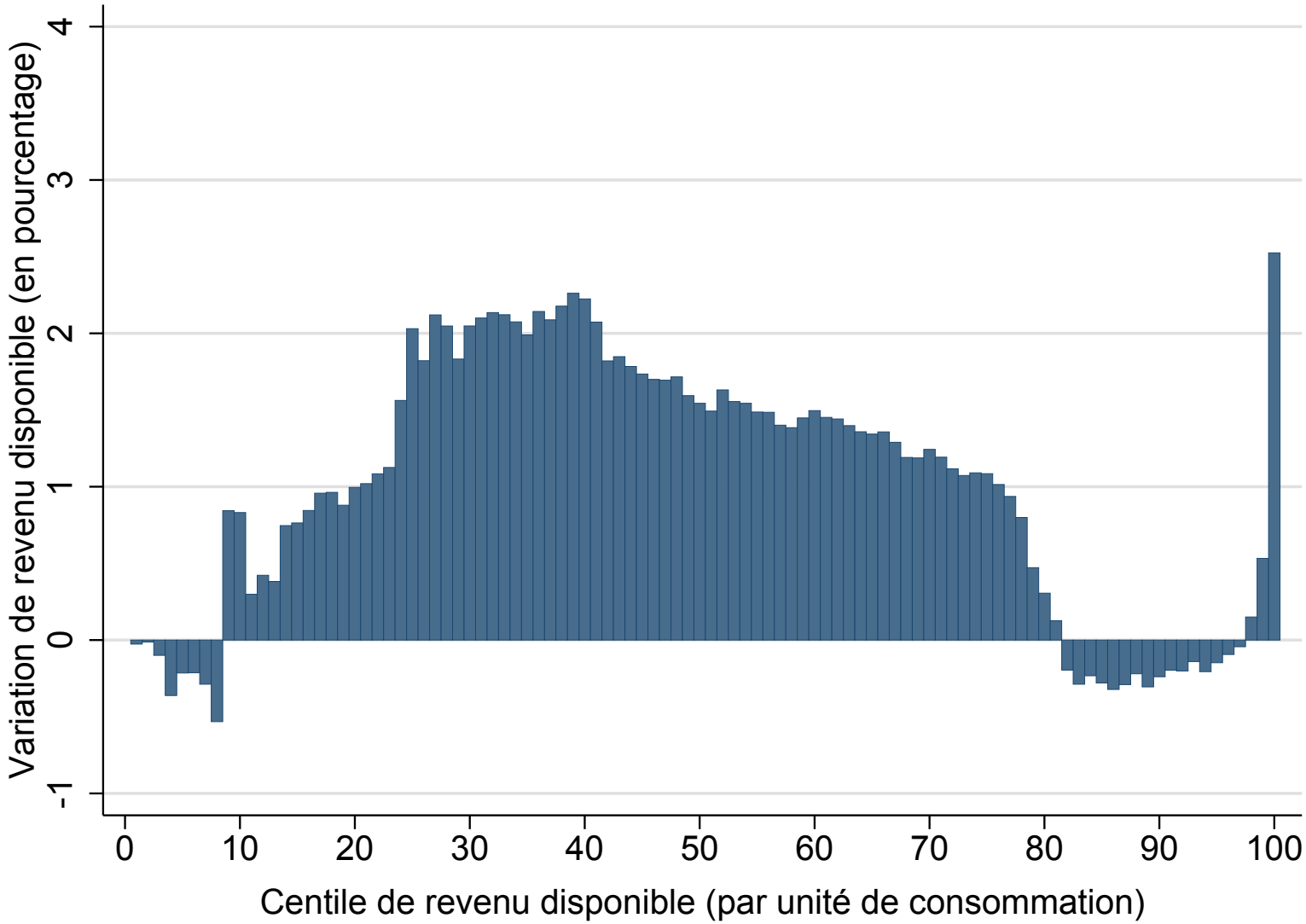
Budgets 2018-2019 – Avec nouvelles données ISF

Effet total sur le revenu disponible en 2019



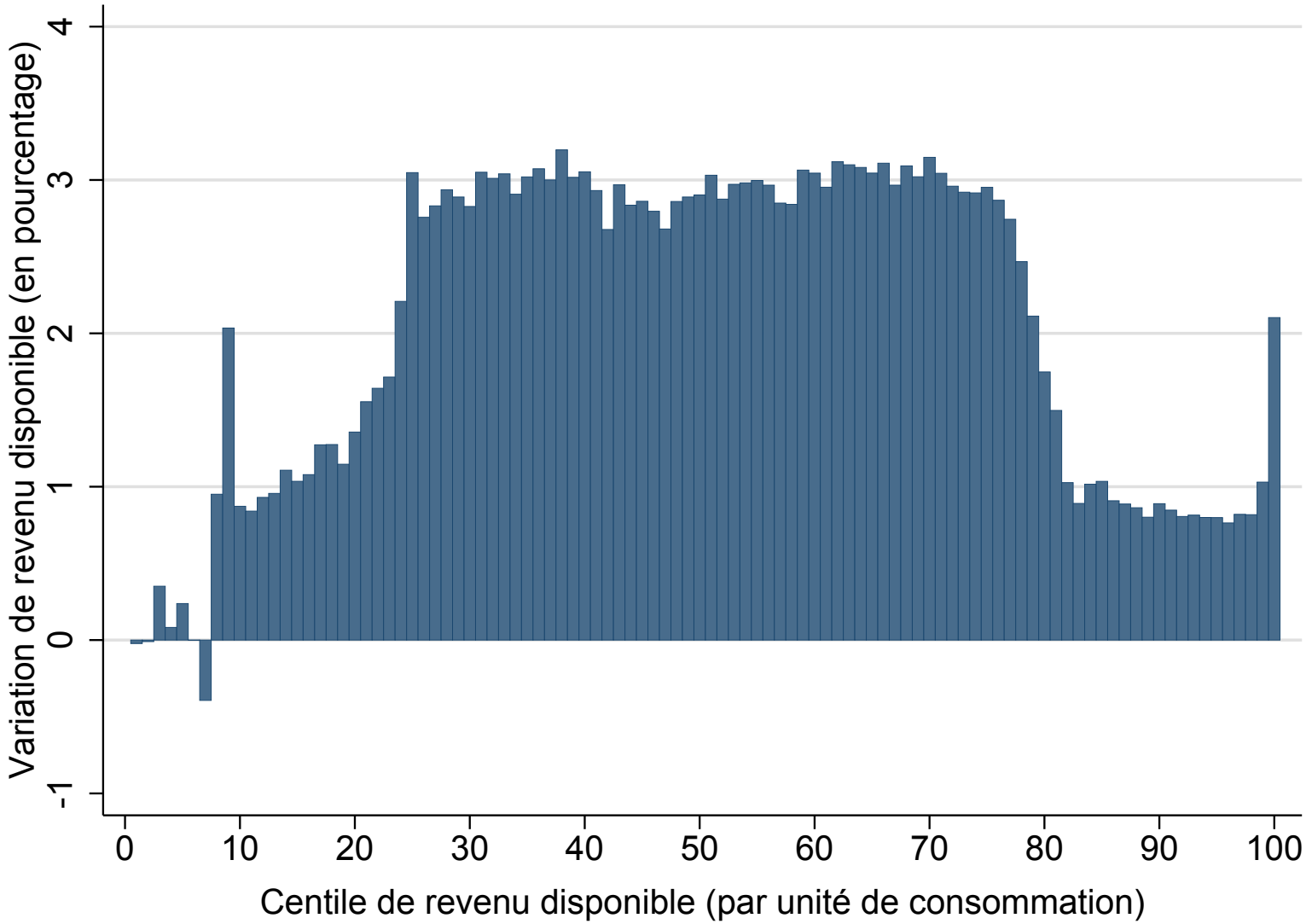
Budgets 2018-2019 – Version "LF 2019" (janvier 2019)

Effet total sur le revenu disponible en 2019



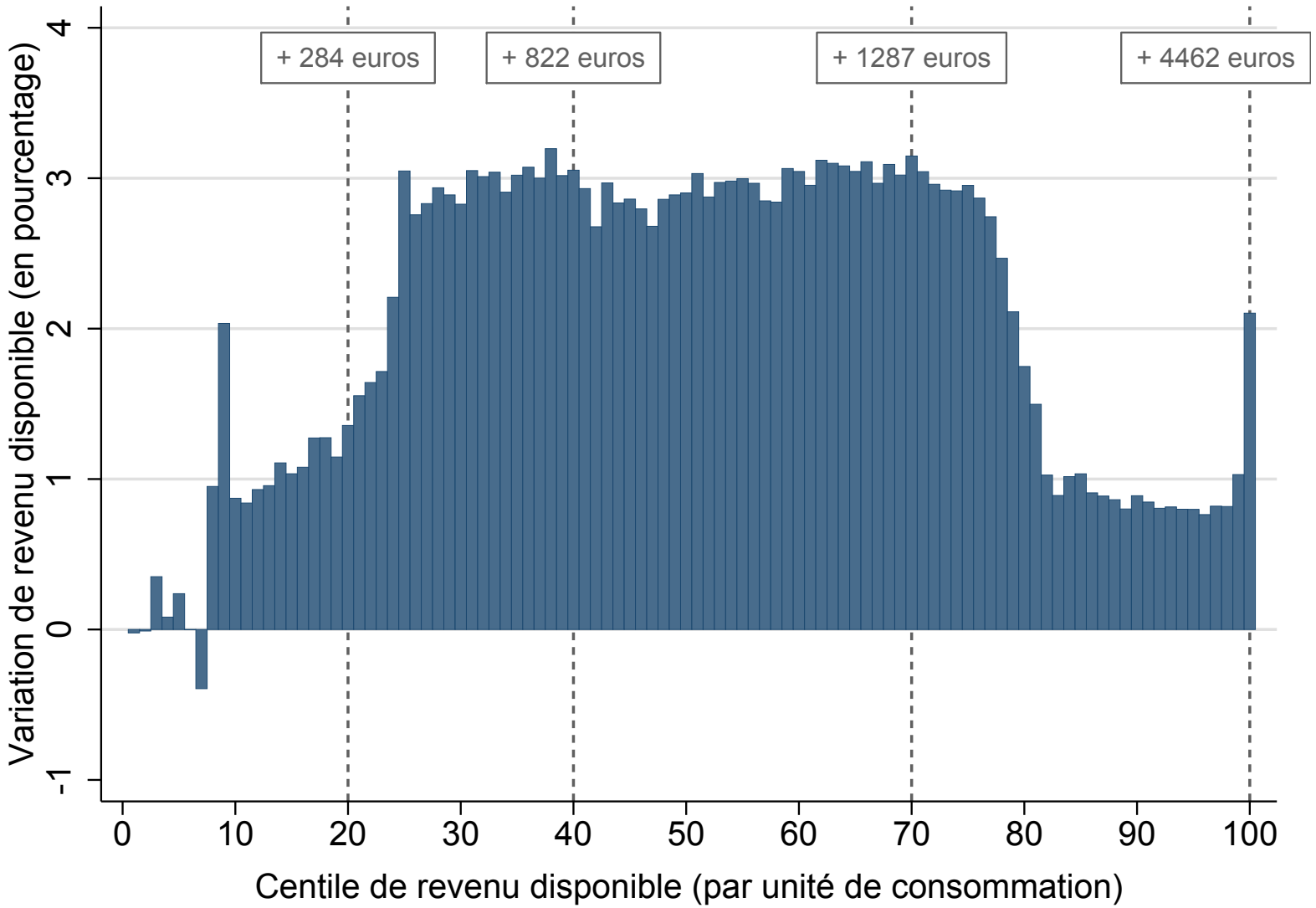
Budgets 2018-2020 – Version "PLF 2020"

Effet total sur le revenu disponible en 2020



Budgets 2018-2020 – Version "PLF 2020"

Effet total sur le revenu disponible en 2020



Budgets 2018-2020 – L'apport des données ISF

- **Des effets moins concentrés de la suppression de l'ISF**
  - Estimation précédente : concentration parmi le top 1 % uniquement
  - Avec les données ISF : 70 % des gains dans le top 3 %
- **Comment expliquer ces changements ?**
  - Méthode initiale : capitalisation des revenus du capital observés
  - Calage sur les masses d'ISF et le nombre de contribuables
  - Hypothèse : répartition uniforme des niches ISF
- **Des niches ISF concentrées en haut de la distribution**
  - Plafonnement en fonction des revenus
  - Exonération des biens professionnels
  - Autres mécanismes (pacte Dutreil, réductions, etc.)

Conclusion

- **Un rééquilibrage des mesures budgétaires en faveur des classes moyennes**
  - Mesures d'urgences économiques et sociales
  - Mesures PLF 2020
- **La baisse des dépenses publiques en contrepoint**
  - Un gel des dépenses plus que des baisses ciblées
  - Des effets redistributifs incertains
- **Une analyse à comportements inchangés**
  - Des effets comportementaux qui restent à documenter

Effets sur les entreprises

Mesures portant sur les entreprises

- **Mesures d'ampleur limitée**
  - Variation nette des prélèvements obligatoires = **-1 Mds d'euros**.
- Le poids de la fiscalité des entreprises repose *in fine* sur les **personnes physiques**.
  - Ex. partage potentiel des gains des baisses de l'impôt sur les sociétés entre détenteurs du capital et salariés.
- **Méthodologie** pour simuler les nouvelles mesures
  - Modèle de microsimulation *TAXIPP-FIRM*.
  - Données administratives (liasses fiscales, MVC)
  - Focalisation sur l'impôt sur les sociétés

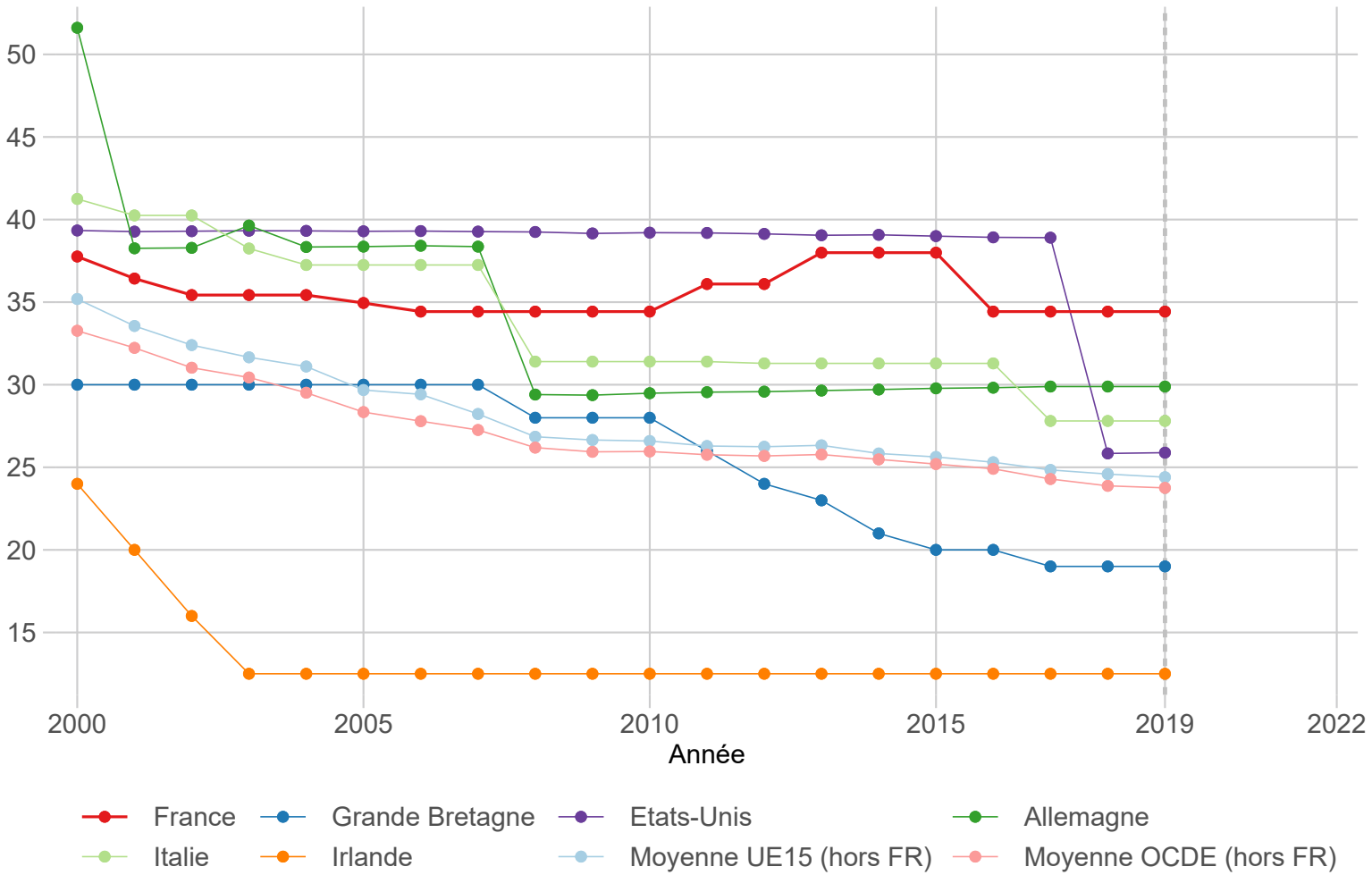
Mesures simulées pour 2020

- **Deux ensembles de réformes affectant l'impôt sur les sociétés**
  - Prolongation de la **trajectoire de baisse des taux de l'IS** en dépit d'ajustements : chiffrage = -2,5 Mds euros ;
  - **Ajustements de crédits et réductions** d'impôts :
    – Crédit Impôt Recherche : chiffrage = +0,23 Mds euros
    – Mécénat d'entreprise : chiffrage = +0,13 Mds euros

- **Les conséquences de réformes passées**
  - Retour IS causé par la transformation du CICE en baisse de cotisations employeur.

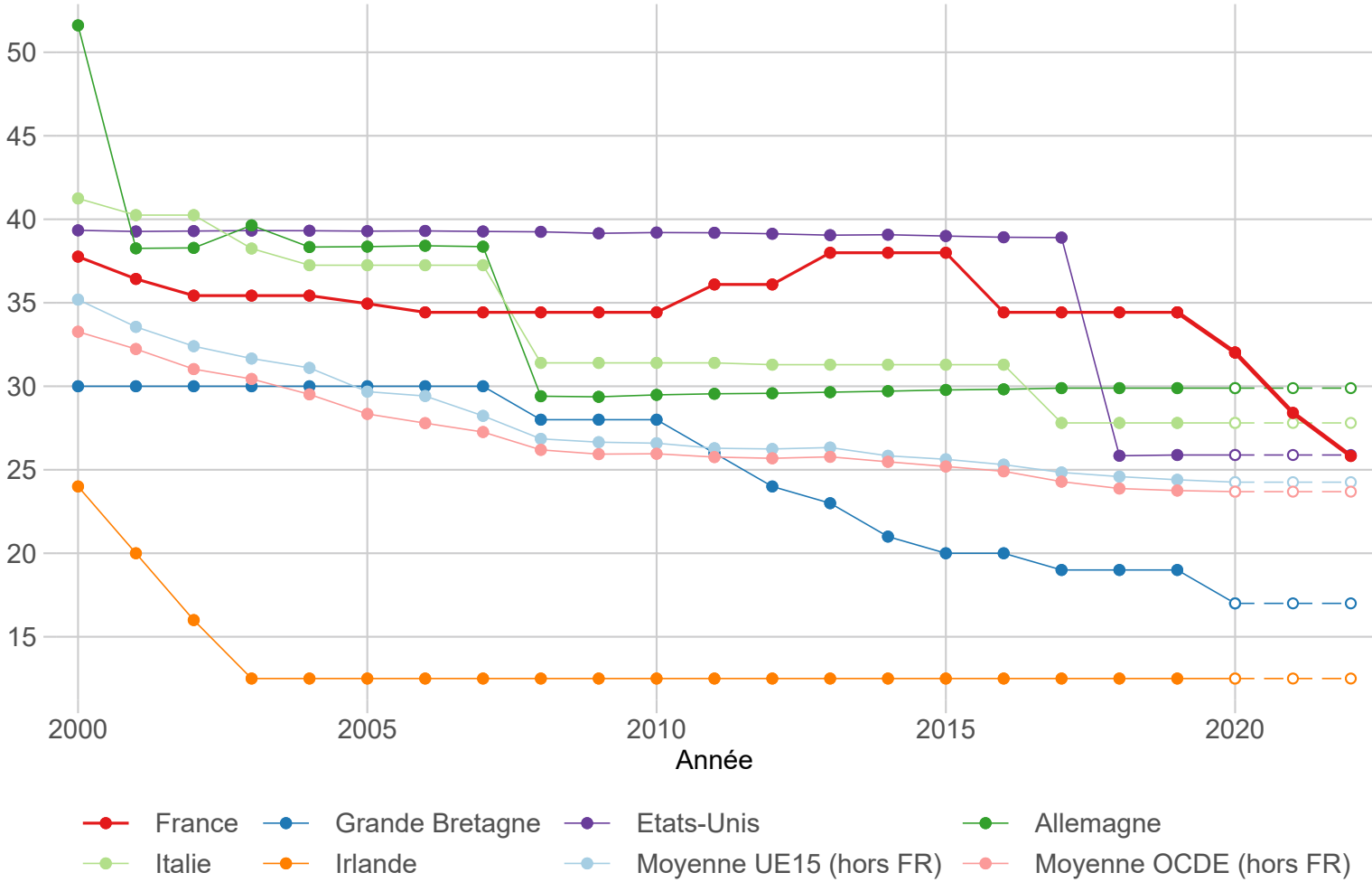
Contexte : baisse généralisée des taux d'IS

Taux statutaires supérieurs au sein de l'OCDE - jusqu'en 2019



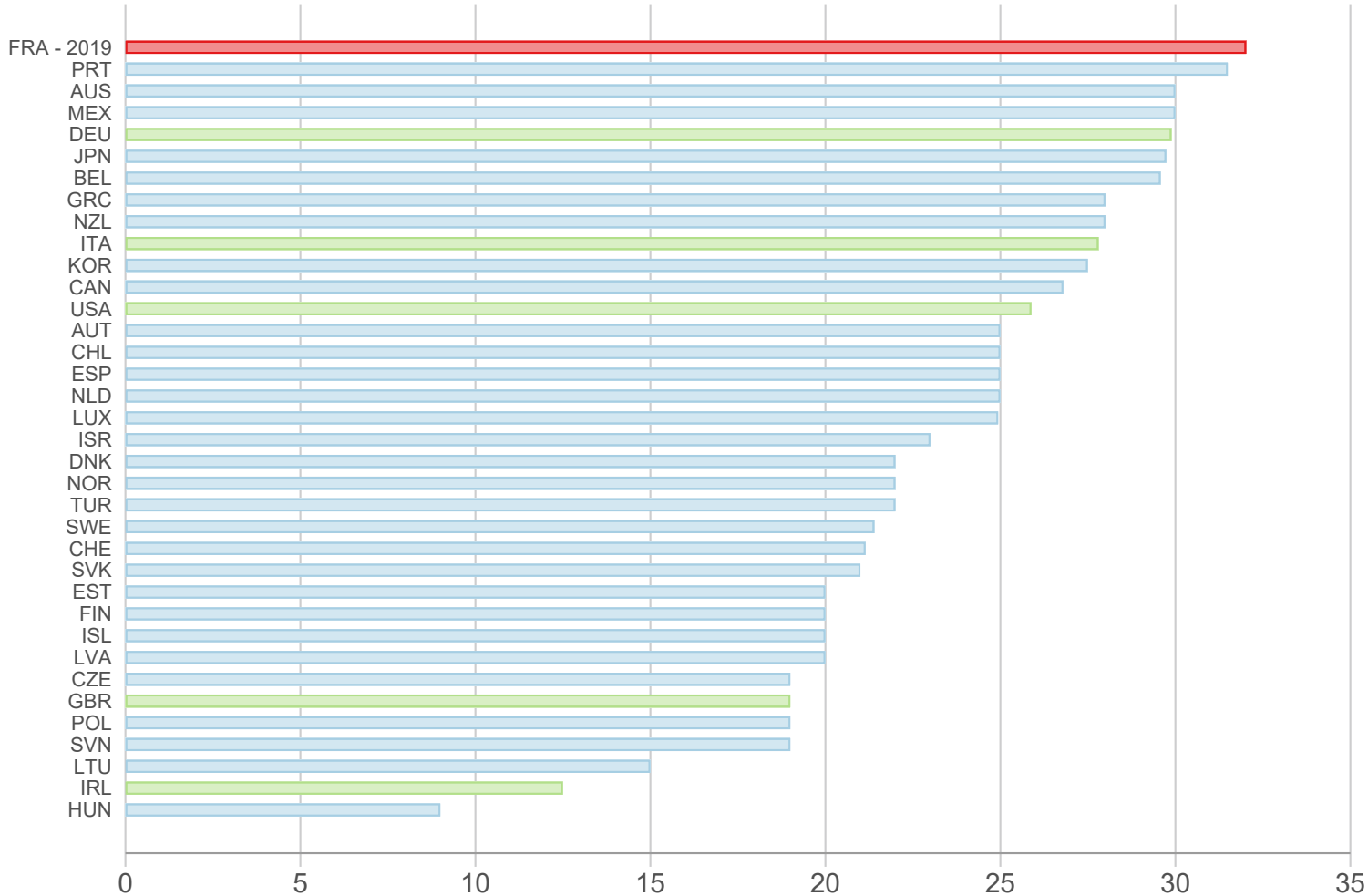
Contexte : baisse généralisée des taux d'IS

Taux statutaires supérieurs au sein de l'OCDE - projections



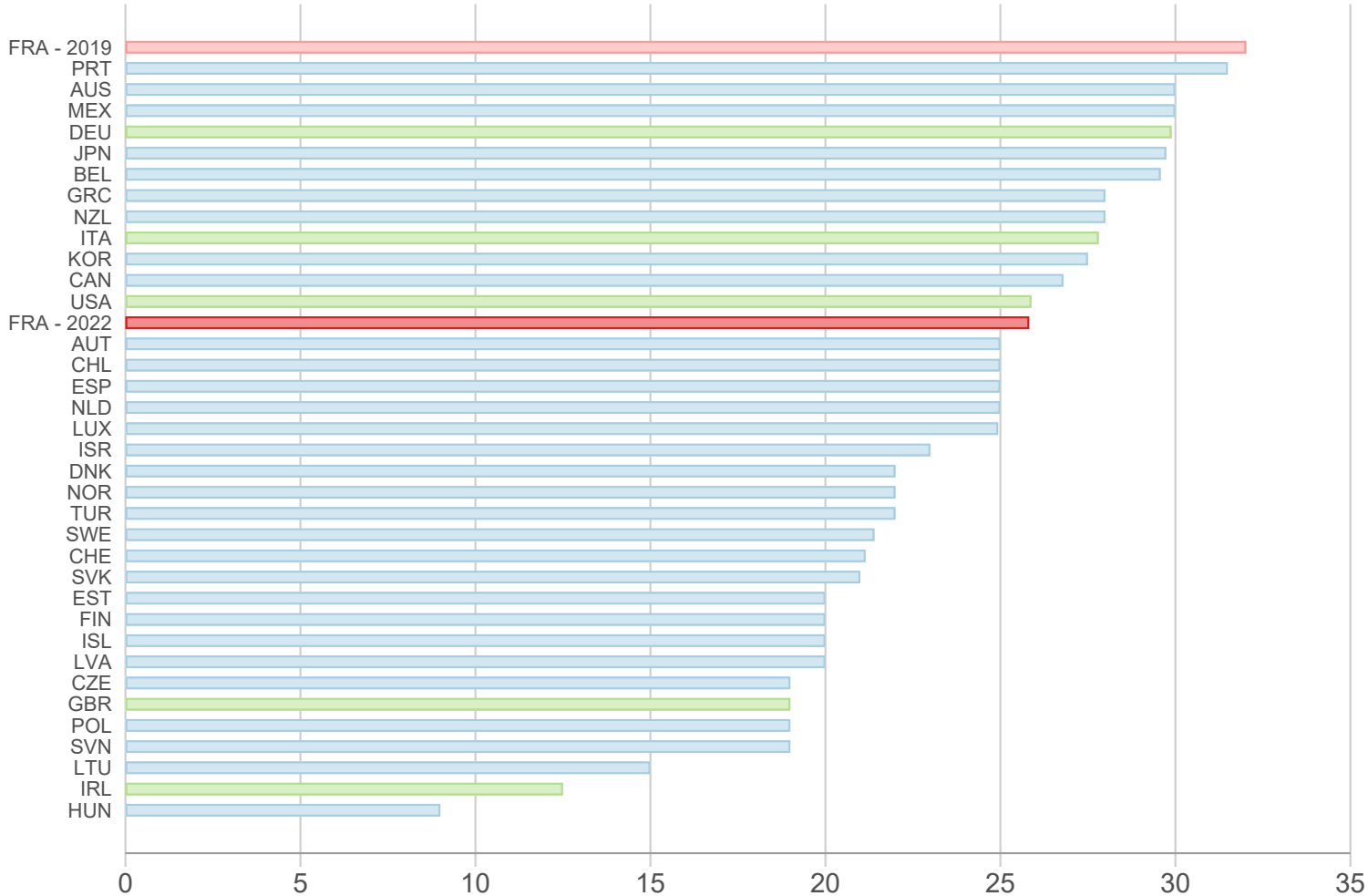
Contexte : baisse généralisée des taux d'IS

Taux statutaires supérieurs au sein de l'OCDE - distribution en 2019



Contexte : baisse généralisée des taux d'IS

Taux statutaires supérieurs au sein de l'OCDE - projection pour 2022



Faible réduction des dépenses fiscales sur l'IS

- **Crédit impôt recherche**
  - **Changement du taux** forfaitaire associé aux **coûts de fonctionnement** sur le personnel : de 50 % à **43 %** des salaires.
  - Hausse des recettes fiscales de **230 millions d'euros** (3,8 % du total du CIR)
  - **55 %** de cette hausse concentrée sur **100 entreprises**.
- **Réduction d'impôt mécénat**
  - 60 % de réduction d'impôt sur les dons effectués à des organismes d'intérêt général ;
  - PLF 2020 : **taux limité à 40 %** sur la fraction **excédant 2 millions d'euros** ;
  - Hausse des recettes fiscales de **130 millions d'euros** (14,4 % du total de la réduction)
  - Mesure concentrée sur environ **100 entreprises**.

Trajectoire de baisse du taux de l'IS

- **Situation 2019**
  - taux réduit PME 15 % ($<$ 38K euros de bénéfices)
  - taux normal d'IS de **28 %** ($<$ 500K euros de bénéfices)
  - taux de 31 % ($>$ 500K euros de bénéfices)

- **Évolution en 2020 et pour les années à venir**
  - 2020 : taux normal passe à 28 % pour l'ensemble des bénéfices
  - 2021 : taux normal passe à 26,5 %
  - 2022 : taux normal passe à 25 %

- **Aménagements concernant les grandes entreprises** (CA>250M euros)
  - 2019 : 33,33 % au delà de 500K euros de bénéfices ;
  - 2020 : 31 % au delà de 500K euros de bénéfices ;
  - 2021 : 27,5 % sur l'ensemble des bénéfices ;
  - 2022 : 25 % (convergence avec les autres entreprises).

Conséquences des baisses du taux de l'IS

Comment mesurer la baisse effective d'imposition des bénéfices ?

- Des taux nominaux aux taux effectifs :
  - Prise en compte des règles d'assiettes et des principaux crédits et réductions d'impôt ;
  - Calcul effectué sur la base des liasses fiscales de l'IS.
- **Taux effectif** : montant de l'**impôt dû rapporté à l'excédent net d'exploitation**
  - ENE : mesure de rentabilité économique de l'entreprise après dépréciation du capital.

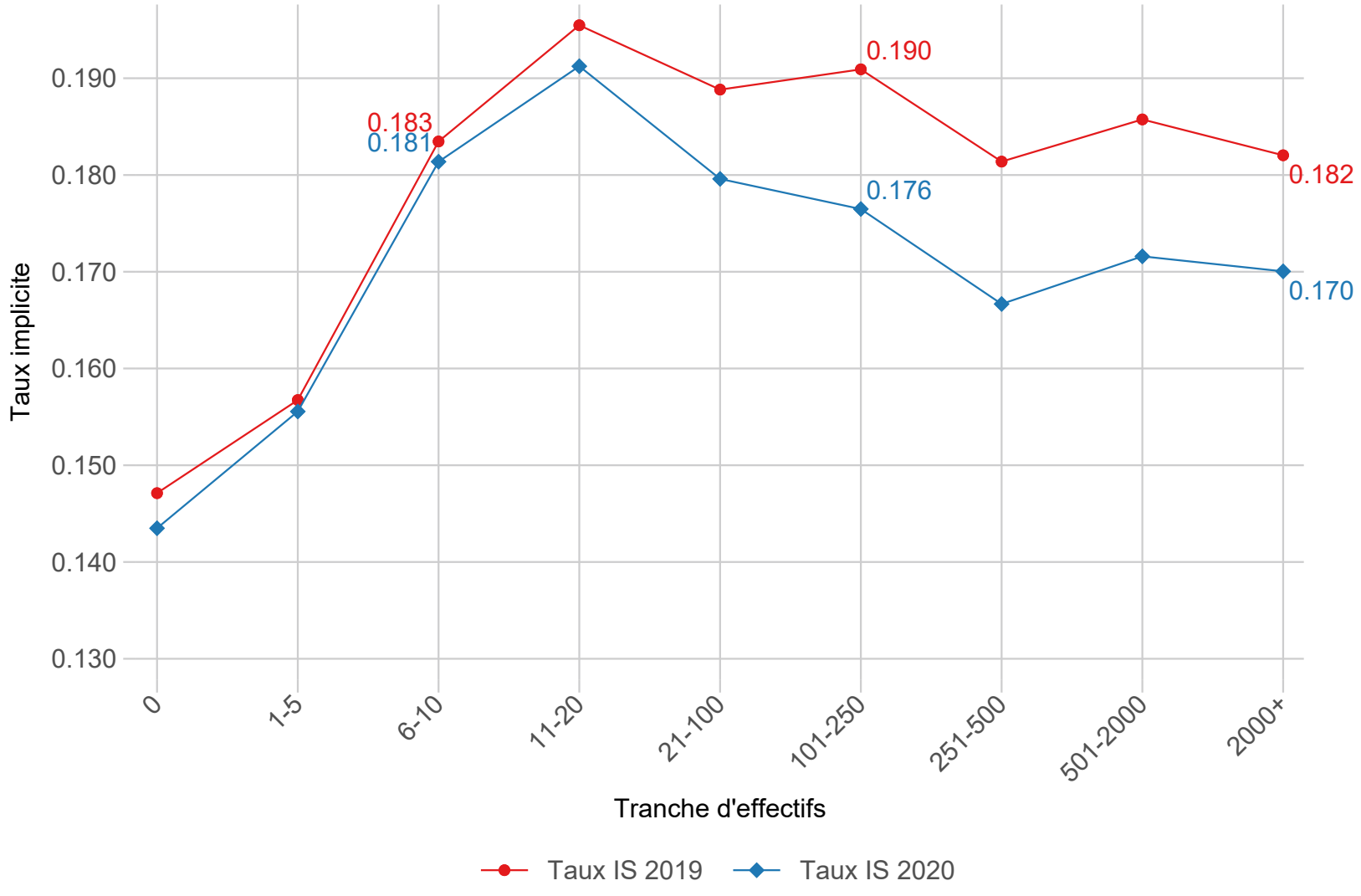
Analyse

- Restriction aux **sociétés non-financières** et aux **redevables fiscaux bénéficiaires** (ENE>0).

➔ *Évolution projetée des taux effectifs par catégorie de taille d'entreprise, à comportement constant.*

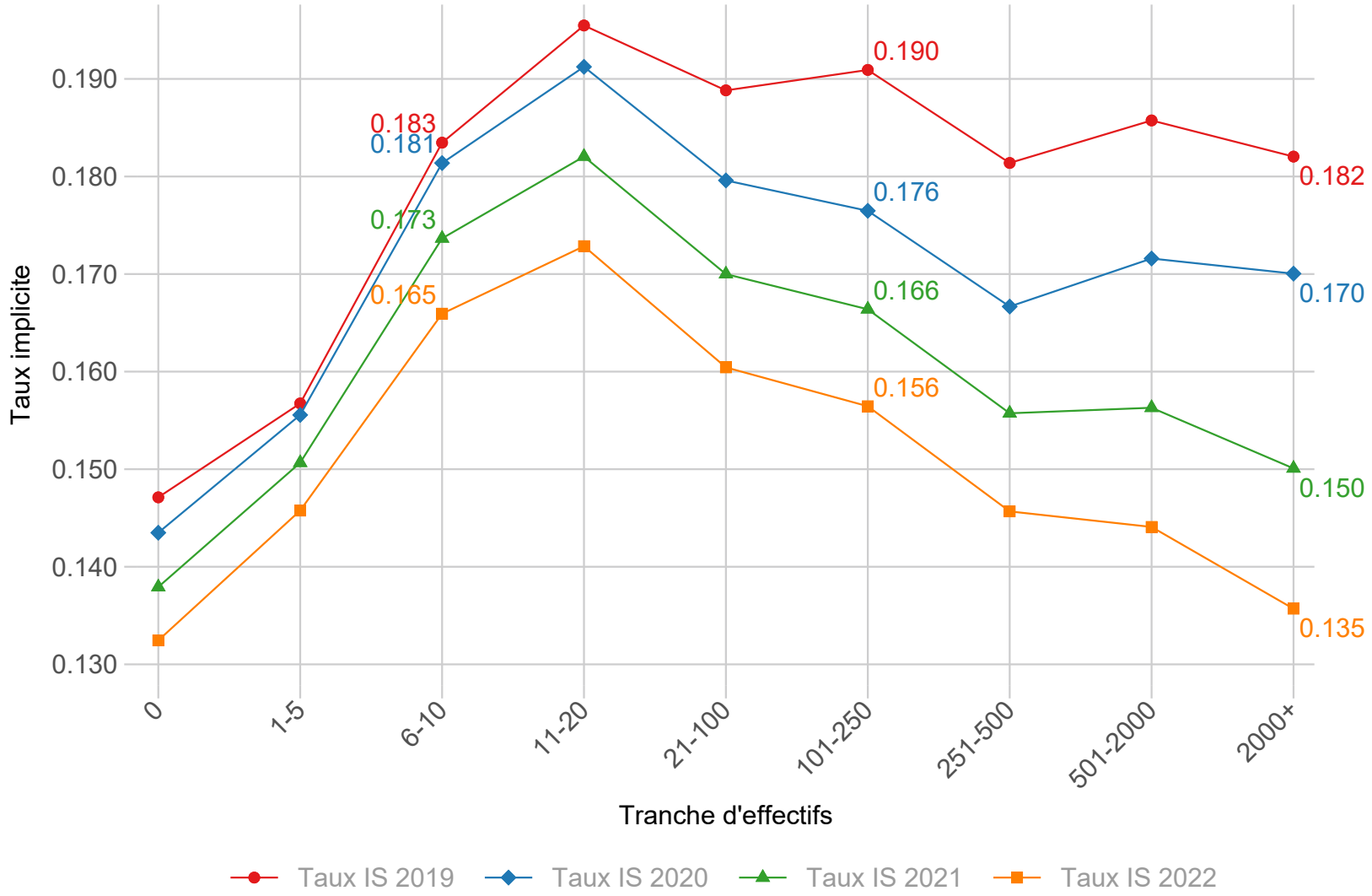
Évolution des taux effectifs par taille d'entreprises

- Taux effectif 2019 : 18.0 % → 2020 : 17.1 %



Évolution des taux effectifs par taille d'entreprises

- Taux effectif 2020 : 17.1 % → 2022 : 14.7 %



Une politique contrainte par la concurrence fiscale

- Dans un **environnement international non-coopératif**, le taux nominal d'IS tend-il vers **zéro** ?
- Des arguments d'**efficacité** peuvent justifier la baisse de l'IS
  - **Effets positifs** attendus sur l'**investissement** (ex. Ohrn, 2018)
- L'IS joue un rôle essentiel dans **le système fiscal**.
  - **Equité** : Forte présomption que l'IS est un impôt très progressif (ex. Nallareddy et al., 2019).
  - **Efficacité du système fiscal** : L'IS protège la capacité de l'IR à taxer les revenus du capital.

Les impacts du Budget 2020 sur les ménages et les entreprises

Brice Fabre, Arthur Guillouzouic, Chloé Lallemand,
Claire Leroy et Clément Malgouyres

15 octobre 2019

Institut des politiques publiques (IPP)

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

ipp Institut des Politiques Publiques

GENES Groupe des écoles nationales d'économie et statistique