

Mesurer les réponses comportementales : le cas de la taxation des revenus du capital

Laurent Bach, Antoine Bozio, Brice Fabre,
Arthur Guillouzouic, Claire Leroy et Clément Malgouyres

15 octobre 2019



Contexte

- **Réformes majeures de la fiscalité des revenus du capital**
 - **2013 – Barémisation des revenus du capital**
Objectif de François Hollande : “rétablir la justice fiscale”.
 - **2018 – Instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU)**
Objectif d’Emmanuel Macron : “soutenir l’investissement privé”.
- **Évaluation d’impact de ces réformes**
 - Utiliser ces réformes pour mesurer les réponses comportementales
 - À partir de données administratives permettant de suivre les ménages et les entreprises au cours du temps
- **Objectifs**
 1. Mesurer les impacts sur les comportements économiques réels
 2. Estimer l’impact sur les finances publiques, prenant en compte ces réponses comportementales

- **Une étude commanditée par la commission des finances du Sénat**

- Bach et al. (2019) « Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes » *Rapport IPP*, No. 25, Octobre.

- **Une note à destination du grand public**

- Bach et al. (2019) « Quelles leçons tirer des réformes de la fiscalité des revenus du capital ? » *Note IPP*, No. 46, Octobre.

- **Un document de travail universitaire**

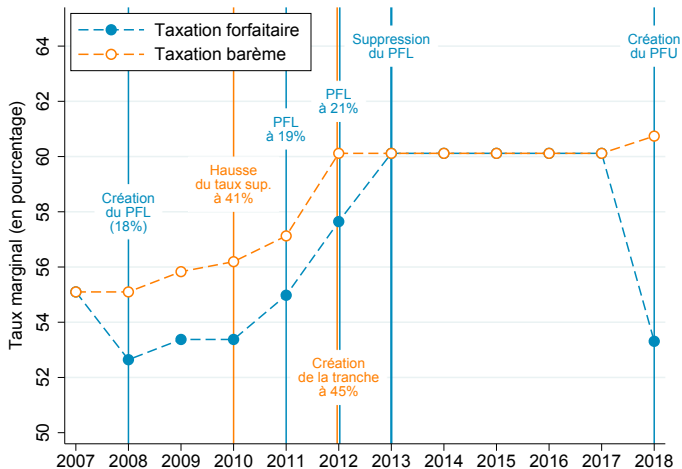
- Bach et al. (2019) “Follow the Money! Combining Household and Firm-Level Evidence to Unravel the Tax Elasticity of Dividends” *Document de travail PSE*, Octobre.

Évolution de la fiscalité des dividendes

- **De 2008 à 2012, choix entre :**
 - le barème progressif de l'IR
 - en 2012, taux supérieur de 45 %, avec un abattement de 40 %
 - un taux marginal à 40,2 % (avec prél. soc.)
 - le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)
 - en 2012, “flat tax” de 36,5 % (PFL + prél. soc.)
- **De 2013 à 2017 : fin du PFL, barème de l'IR uniquement**
 - Taux marginal à 40,2 % (avec prél. soc.)
- **Depuis 2018, choix entre :**
 - le prélèvement forfaitaire unique (PFU), l'option par défaut
 - en 2018, “flat tax” de 30 % (PFL + prél. soc.)
 - le barème progressif de l'IR

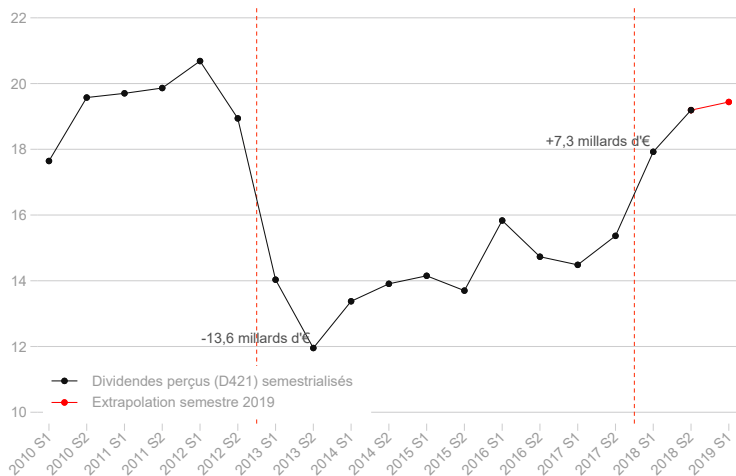
Évolution du taux marginal d'imposition des dividendes

Cas d'un contribuable dans la tranche à 45 % de l'IR



SOURCES : Barèmes IPP ; TAXIPP 1.0.

Évolutions agrégées et réformes fiscales



Méthodologie

Ménages

- Panel des déclarations de revenus à l'IR (POTE, DGFIP) :
 - contient chaque case de la déclaration
 - l'exhaustivité des foyers fiscaux
 - permet le suivi des foyers fiscaux de 2006 à 2017

Entreprises

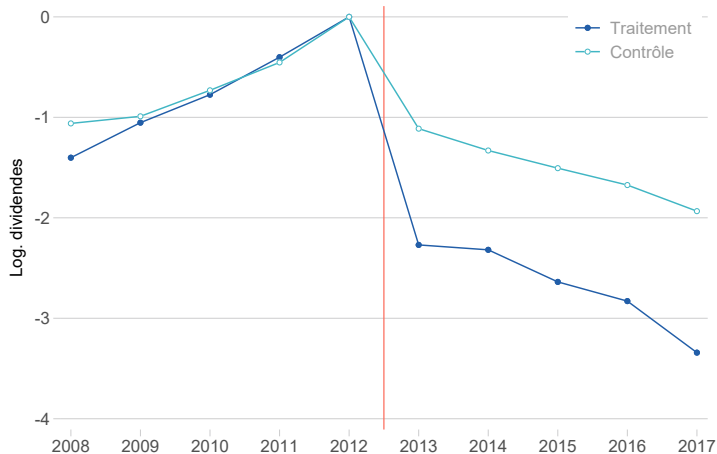
- Liasses fiscales de l'impôt sur les sociétés (BIC-RN et RS, DGFIP)
- Déclarations et contours des groupes fiscaux (PERIM et FDG, DGFIP)
- Données de rémunération des indépendants (Insee)
- Données des greffes des tribunaux de commerce (INPI)

Méthode : différence de différences

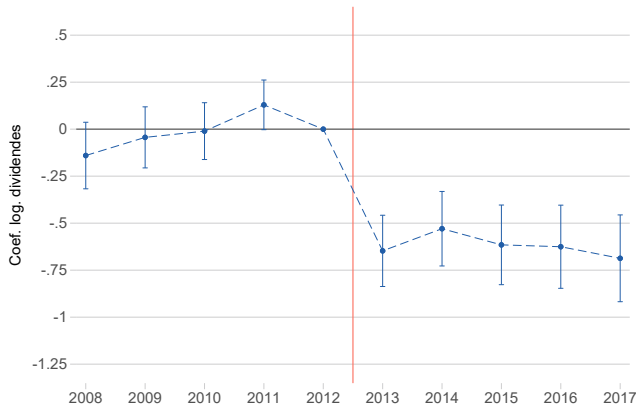
- Construction d'un **groupe de traitement** contenant des contribuables (ménages ou entreprises) **affectés par la réforme** et d'un **groupe de contrôle** (contribuables non-affectés).
- Estimation de l'**impact causal** par comparaison des deux groupes avant et après la réforme (**double différence**).
- Comparaison des **ménages**
 - *ayant opté pour le PFL en 2012* (affectés)
 - *à ceux ayant opté pour le barème* (non-affectés).
- Comparaison des **entreprises**
 - *possédées intégralement par des personnes physiques* (potentiellement affectées)
 - *à celles à l'actionnariat dispersé* entre pers. morales et physiques.

Impacts de la réforme de 2013 sur les ménages

Évolution des dividendes reçus selon le groupe de ménages

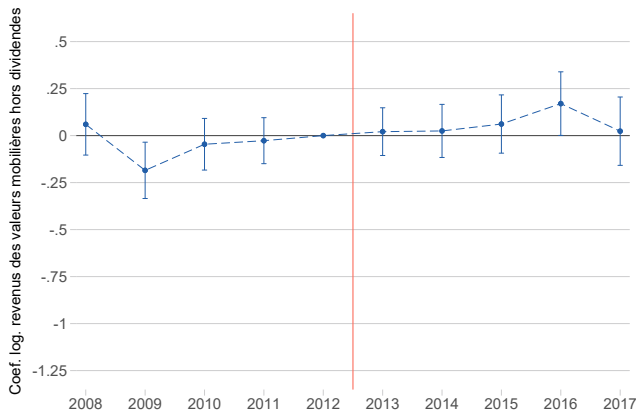


Impact de la réforme de 2013 sur les dividendes reçus



Entre 2012 et 2013 : baisse de 40 % par rapport au niveau pré-réforme des dividendes reçus par les ménages traités.

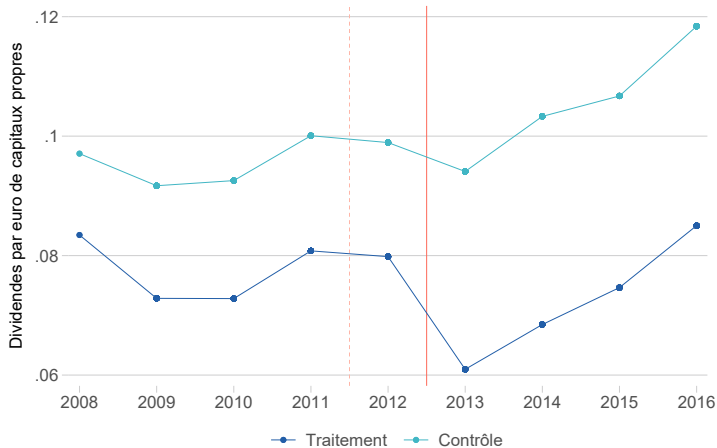
Impact de la réforme de 2013 sur les autres revenus du capital



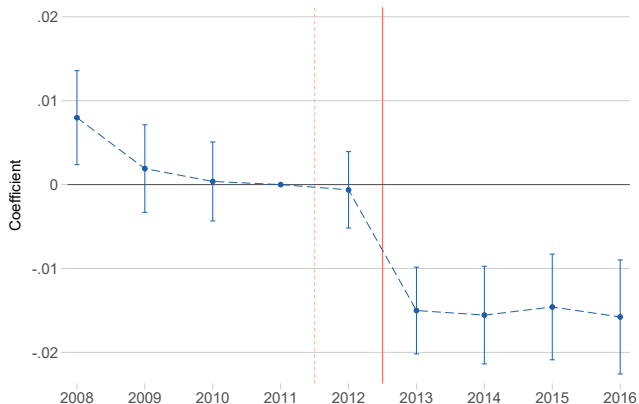
Entre 2012 et 2013 : pas d'effet perceptible sur les autres revenus du capital.

Impacts de la réforme de 2013 sur les entreprises

Évolution des dividendes versés par les entreprises

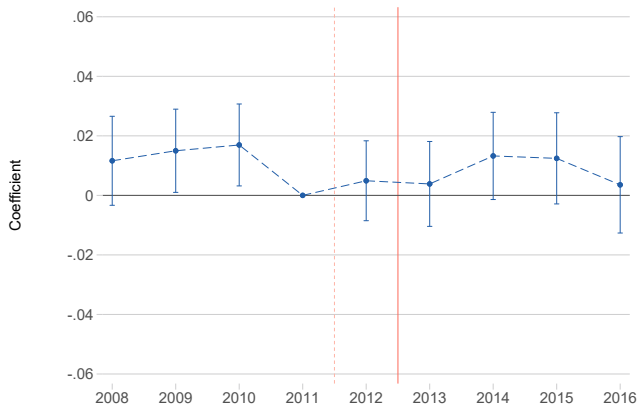


Impact de la réforme de 2013 sur les dividendes versés



Entre 2012 et 2013 : baisse de 20 % par rapport au niveau pré-réforme des dividendes versés par les entreprises traitées.

Impact de la réforme de 2013 sur l'investissement



Entre 2012 et 2013 : pas d'effet perceptible sur l'investissement des entreprises traitées.

- **Un résultat en cohérence avec des études étrangères**

- Résultat similaire pour la baisse de la fiscalité aux États-Unis en 2003 (Yagan, 2015)
- Idem pour la Suède en 2006 (Alstadsaeter et al., 2017).

- **Des conséquences importantes**

- L'investissement marginal est plutôt déterminé par la capacité d'autofinancement que par le coût du capital.
- Pas d'effet économique majeur à attendre sur la croissance.

- **Où sont allés les dividendes non versés ?**

- Exploitation du **bilan des entreprises** pour identifier les impacts de la réforme sur les **autres postes comptables**.

- **Une émission de fonds**

- **Hausse des fonds** alloués à l'entreprise
- Effet qui **renforce l'effet de baisse des dividendes**.

- **Quelles contreparties à l'actif ?**

- **Baisse du résultat net** (investissement intangible difficile à mesurer ou hausse des consommations intermédiaires)
- **Hausse des actifs financiers** détenus par l'entreprise.

Les effets de déplacement de revenus (*income shifting*)

- **Pas d'effet de substitution** des **dividendes** vers les **salaires** perceptible en 2013 :
 - ni sur les salaires reçus par les **ménages** affectés
 - ni sur les salaires versés par les **entreprises** traitées à leurs dirigeants.
- **Mais un contexte très différent** des exemples de pays scandinaves où de l'*income shifting* a été observé : taxation des salaires toujours supérieure.
- Les effets de la réforme de 2018 pourraient ainsi s'avérer très différents.

Effets de la réforme de 2018 et projections

Comment mesurer les effets du PFU ?

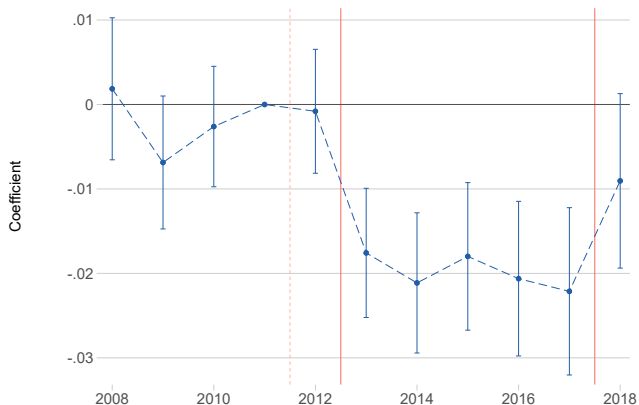
- **Données fiscales non disponibles**

- Données fiscales ménages jusqu'en 2017
- Liasses fiscales entreprises disponibles jusqu'en 2016

- **Données des greffes des tribunaux de commerce**

- Données des comptes d'entreprises
- Disponible via l'INPI pour 2017 et 2018 en août 2019
- Moins d'informations disponibles que dans les liasses fiscales, mais mesure robuste de la distribution des dividendes

Impact de la réforme de 2018 sur les dividendes versés



Entre 2017 et 2018 : hausse de 15 % par rapport au niveau pré-réforme de dividendes versés par les entreprises traitées.

- **Prendre en comptes les réponses comportementales**
 - Évaluations préalables par le gouvernement en statique
 - Réponses comportementales modifient les bases fiscales
 - Plusieurs impôts peuvent être affectés
- **Nos estimations en dynamique**
 - 2013 : utilisation des comportements estimés des ménages
 - 2018 : utilisation des comportements estimés des entreprises

Conséquences sur les recettes fiscales

Recettes fiscales nettes (en millions d'euros)

	Évaluations préalables	Chiffrage statique	Chiffrage dynamique
<i>Réforme 2013</i>			
IR	400	400	-400
Prél. soc.			-500
Total			-900
<i>Réforme 2018</i>			
IR	-1900	-1800	-1600
Prél. soc.		900	1200
Total		-900	-400

SOURCES : TAXIPP 1.0 sur données POTE, évaluations préalables PLF 2013 et 2018.

- **Rôle central des comportements**

- La réforme de 2013 engendre un coût net, et non des recettes
- Un coût budgétaire moins important du PFU

- **Un chiffrage pour 2018 seulement**

- Hausse des dividendes estimée en 2018
- Pouvant se répercuter sur d'autres bases fiscales (salaires, ou plus-values)
- Des effets encore incertains

- **Importance des options d'imposition par défaut**

- Possibles erreurs de choix du régime d'imposition
- PFU, une option par défaut pas forcément avantageuse
- Si 25 % de non-recours au barème, alors les recettes du PFU peuvent augmenter de 300 millions d'euros supplémentaires

- **Réactions importantes à la fiscalité**

- Forte réaction des choix de distribution de dividendes
- Conservation de ces revenus au sein des entreprises
- Implications fortes en termes de recettes fiscales

- **Réactions faibles de l'investissement**

- Pas d'effets sur l'investissement en 2013
- En cohérence avec les expériences étrangères (États-Unis, Suède)

- **Enjeu majeur de l'évaluation des politiques publiques**

- Mesurer les réponses comportementales est déterminant pour bien concevoir les politiques publiques

