



Institut des
Politiques Publiques

RAPPORT IPP n°46 – Octobre 2023

Le plafonnement de l'impôt sur la fortune

Laurent BACH
Antoine BOZIO
Arthur GUILLOUZOUIC
Clément MALGOUYRES

A large, semi-transparent version of the IPP logo is positioned in the bottom right corner of the page. It features the lowercase letters 'ipp' in a dark teal color, enclosed within two lighter teal curved lines that form a partial circle above and below the text.

ipp



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) avec le soutien de l'ANR au titre du programme Investissements d'avenir. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

www.ipp.eu





RAPPORT IPP N° 46 - Octobre 2023

Le plafonnement de l'impôt sur la fortune

Laurent BACH
Antoine BOZIO
Arthur GUILLOUZOUIC
Clément MALGOUYRES

LES AUTEURS DU RAPPORT

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC Business School et directeur du programme Entreprises à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche sont principalement consacrés à l'analyse quantitative des politiques publiques. Il est spécialiste de finance d'entreprise et des ménages.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/laurentbach/>

Antoine Bozio est maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE) et directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche concernent en particulier le système de retraite et la fiscalité.

Page personnelle : <https://www.parisschoolofeconomics.com/bozio-antoine/fr/>

Arthur Guillouzouic est économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan et titulaire d'un doctorat en sciences économiques de Sciences Po, ses recherches se situent dans les champs de l'économie publique et de l'économie de l'innovation.

Page personnelle : <https://arthurguileco.wixsite.com/aguillouzouiclecorff>

Clément Malgouyres est économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP) et chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE). Il s'intéresse à des questions empiriques en économie publique, économie internationale et économie du travail. Ses travaux récents portent sur la fiscalité des entreprises et l'évaluation quantitative des politiques publiques.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/clementmalgouyres>

REMERCIEMENTS

Ce travail a été rendu possible grâce à la mise à disposition de données administratives d'une très grande richesse par les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), bureau « Études et statistiques en matière fiscale » (GF 3C), dont nous remercions tout particulièrement Denis Boissault et Gérard Forgeot. Nous remercions également vivement le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour son appui dans l'accès à ces données administratives d'une grande richesse.

Nous remercions évidemment France Stratégie, qui a financé cette étude dans le cadre du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, et les retours précieux que nous ont fait les équipes de France Stratégie et les membres du comité, notamment Cédric Audenis, Clément Dherbécourt, Agathe Eupherte, Pauline Givord, Camille Landais, Étienne Lehmann, Florence Mouradian, et Aurélie Sotura.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Cette étude a été commanditée par le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, sous l'égide de France Stratégie, afin de mieux comprendre le mécanisme du plafonnement de l'impôt sur la fortune (ISF-IFI).

Données mobilisées

- Cette étude se distingue par la mobilisation de données administratives exhaustives d'imposition sur la fortune et sur le revenu, rendues accessibles depuis peu aux chercheurs grâce aux équipes de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD).
- Il s'agit en particulier d'une utilisation de l'appariement entre les fichiers d'impôt sur le revenu (dits « POTE”) et les déclarations d'ISF. Cette confrontation permet en particulier d'identifier des ménages non plafonnés mais partageant de nombreuses caractéristiques avec les plafonnés, ce que les données de déclarations ISF ne permettaient pas de faire à elles seules.

Les caractéristiques des ménages plafonnés

- Par construction, les ménages plafonnés ont de hauts patrimoines et de bas revenus par rapport au reste de la population des ménages qui paient l'ISF, néanmoins leurs caractéristiques sont par ailleurs très similaires, à ceci près que les ménages plafonnés disposent de patrimoines plus importants que la

moyenne des redevables à l'ISF.

- Alors que le mécanisme du plafonnement avait pour but de soulager les contribuables au patrimoine illiquide, il s'avère que les patrimoines des plafonnés sont légèrement plus liquides que ceux des non-plafonnés, et ce y compris conditionnellement à un niveau de patrimoine donné. En particulier, les ménages plafonnés disposent de quantités très importantes d'assurance-vie. En outre, les entrepreneurs ne sont ni plus ni moins représentés dans la population des ménages plafonnés.
- Une conséquence est que le niveau de couverture par du patrimoine liquide de l'ISF à payer avant application du plafonnement est très élevé et similaire entre plafonnés et non-plafonnés.

Les conséquences pour les ménages de la suppression du plafonnement pour l'année 2012

- En 2012, à la suite de l'arrivée du président Hollande, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF) est mise en place pour laquelle aucun mécanisme de plafonnement n'est prévu. L'absence de plafonnement conduit à un doublement de l'ISF à payer pour ceux qui auraient autrement été plafonnés.
- On compare les ménages qui auraient dû être plafonnés en 2012 compte tenu de leurs revenus des années précédentes (groupe « traité ») avec les ménages qui n'auraient de toute façon pas été plafonnés (groupe « contrôle »).
- On n'observe pas que les ménages qui ont fait face à une très forte charge d'impôt indépendamment de leurs revenus reportés les années précédant 2012 ont cherché à générer plus de revenu disponible en 2012 pour payer l'ISF. Ceci est confirmé y compris parmi les ménages dont la charge d'ISF représentait plus de deux fois le revenu des années précédentes.

Les conséquences pour les ménages auparavant plafonnés de la conversion de l'ISF en IFI

- En 2017, l'ISF est converti en IFI et, pour la très grande majorité des ménages auparavant plafonnés, l'allègement de la base taxable à l'ISF a pour conséquence de rendre moins saillant le plafonnement pour les ménages.
- On compare les ménages qui auraient dû être plafonnés après 2017 en l'absence d'IFI compte tenu de leurs revenus et patrimoines des années précédentes (groupe « traité ») avec les ménages qui n'auraient probablement pas été plafonnés (groupe « contrôle »).
- Nous estimons que la suppression du plafonnement a eu pour conséquence de plus que doubler le RFR reporté par les ménages traités après 2017. Cette hausse se voit particulièrement pour des catégories de revenus faciles à arbitrer telles que les sorties de véhicules d'épargne (assurance-vie notamment), les dividendes, et les plus-values mobilières.
- Ce très fort effet causal du plafonnement sur le RFR que nous estimons suggère que le coût budgétaire de cette mesure est en réalité deux fois plus important que le coût statique de 1,1 milliards d'euros jusque là mis en exergue. Il implique aussi que la suppression du plafonnement pour la grande majorité des contribuables a engendré par elle-même des recettes supplémentaires de PFU et de CEHR de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros.