

## Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital

### APPEL À PROJETS DE RECHERCHE

# Évaluer les effets des réformes de la fiscalité du capital

## *Enjeux et thématiques*

*25 juin 2019*

Cet appel à projets de recherche est organisé en une unique étape de **sélection parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.**

### DATES CLÉES :

Réunion d'information : **17 Juillet 2019 à 14 h 00**

Clôture pour le dépôt des propositions détaillées : **3 septembre 2019 à 13 h 00 (heure de Paris)**



## I) Contexte

### Les réformes fiscales

Les réformes fiscales annoncées par le gouvernement et figurant dans la loi de finances pour 2018 conduisent à une rénovation en profondeur de la fiscalité sur le capital. La loi prévoit expressément que les réformes fassent l'objet d'une évaluation approfondie, permettant d'apprécier leur efficacité au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Le gouvernement a proposé que cette évaluation soit réalisée par un comité de suivi indépendant piloté par France Stratégie et le Conseil d'analyse économique (CAE).

### La mise en place d'un comité d'évaluation

Le comité a été installé à France Stratégie le 20 décembre 2018. Le comité produira un rapport public annuel exposant l'état des évaluations réalisées, qui devra être livré en amont du dépôt du projet de loi de finances pour 2020.

Parce qu'il a vocation à travailler dans la durée, le comité lance cette année des travaux d'études et de recherche qui permettront d'alimenter les rapports annuels suivants. C'est l'objet de cet appel à projets de recherche.

### Champ de l'évaluation

L'évaluation mettra l'accent sur les mesures suivantes :

- la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 % sur les revenus du capital (applicable aux intérêts, dividendes, plus-values mobilières) ;
- la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la mise en place de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;
- les différentes baisses de l'impôt sur les sociétés (IS) engagées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et programmées d'ici 2022.

Le comité a pour mission d'analyser les effets de ces réformes fiscales sur la dynamique des entreprises, sur le financement de l'économie, sur l'emploi et la croissance, ainsi que sur la répartition des richesses. Il appréciera les comportements de réallocation de l'épargne des ménages et les effets microéconomiques et macroéconomiques découlant des mesures prises. Il étudiera notamment leur impact sur le coût du capital, l'investissement, l'innovation et le développement des entreprises, l'évolution des flux de capitaux, de la base taxable associée et des recettes fiscales, ainsi que l'évolution des flux d'expatriation et d'impatriation des contribuables percevant de hauts revenus.

**Dans ce contexte, le comité souhaite financer des projets de recherche qui lui permettront d'améliorer la qualité de la connaissance disponible sur les effets de la fiscalité sur le capital et ses revenus.**

## II) Objectifs de l'évaluation

Le champ d'évaluation du comité inclut la nature de la fiscalité étudiée – fiscalité sur les revenus du capital et/ou sur le stock de capital – et son impact sur les agents économiques et le fonctionnement de l'économie en général – impact sur les revenus et le patrimoine des ménages et leur distribution dans la population, impact sur l'activité économique et sur l'emploi –.

Du fait du faible recul temporel dont on dispose depuis la mise en place des réformes fiscales sous étude, l'évaluation est soumise à une contrainte forte sur la disponibilité de données permettant d'analyser leur impact. C'est pourquoi toute analyse d'impact de réformes antérieures sur la fiscalité du capital dont les résultats permettraient d'estimer un impact potentiel des réformes actuelles rentre dans le champ de cet appel à projets de recherche.

Si la littérature économique internationale fournit nombre de travaux empiriques d'évaluation des effets de la fiscalité du capital, de telles analyses sont peu nombreuses à ce jour dans le cas de la France. Ceci s'explique pour partie du fait que la fiscalité du capital varie très peu en France au niveau local (contrairement à ce que l'on observe dans certaines fédérations d'États comme la Suisse ou les États-Unis). Cela s'expliquait aussi, jusqu'à présent, par d'insuffisantes disponibilités de données fines sur le revenu et le patrimoine des ménages, notamment d'origine fiscale. Or la DGFIP vient de mettre à disposition du monde de la recherche, en avril dernier, via le système CASD, de nouvelles bases de données fiscales. Les possibilités d'évaluation empirique s'en trouvent désormais grandement élargies.

Les fichiers mis à disposition sont les suivants :

- fichier d'impôt sur le revenu exhaustif panélisable (IR) portant sur les revenus 2006 à 2017 ;
- panel ISF/IFI pour les années 2006 à 2018 – qu'il est possible d'apparier aux fichiers IR via un identifiant non significatif commun ;
- fichier des contribuables ayant quitté le territoire (approchable de la même façon avec les fichiers IR et ISF/IFI).

L'accès à ces données est soumis aux démarches administratives prévues dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD). En premier lieu, le demandeur doit procéder à la déclaration des traitements envisagés auprès de son délégué à la protection des données. Ce dernier remet au chercheur une attestation écrite de déclaration des traitements et de leur inscription au registre des traitements de son institution de rattachement. Une fois cette attestation obtenue, une demande doit être adressée au Comité du secret statistique qui doit délivrer un avis favorable (article 6 bis de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques modifiée).

Dans ce contexte, cet appel à projet propose trois axes de travaux.

- Le premier vise à analyser l'impact de la fiscalité du capital sur les revenus et le patrimoine des ménages.
- Le deuxième vise à analyser l'impact des réformes de la fiscalité du capital antérieures à 2018 sur l'économie (activité, emploi, investissement, salaires, distribution de dividendes, structure du tissu productif, mode de financement des entreprises, recettes fiscales, localisation des investissements).

Ces deux axes de travaux prendront en compte, autant que possible, la dimension hétérogène des impacts observés. Les recherches conduites pourront également comparer les effets des différents types de fiscalité (sur les revenus du capital, sur le stock de capital). A chaque fois, seront

particulièrement valorisés tous les enseignements tirés de ces évaluations permettant d'inférer l'impact attendu des dernières réformes (i.e. celles intervenues depuis 2018).

- Le troisième axe de travaux vise à analyser directement les premiers effets des réformes intervenues depuis 2018, celle que le comité a spécifiquement la charge d'évaluer.

### **AXE 1 : L'impact de la fiscalité du capital sur les revenus et le patrimoine des ménages**

Il s'agit ici d'exploiter les expériences françaises de réformes intervenues sur la fiscalité du capital pour analyser l'impact de cette fiscalité sur les revenus et le patrimoine des ménages. Les travaux menés devront permettre d'inférer les impacts attendus de la réforme intervenue en 2018 en particulier la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI.

Les questions suivantes relèvent de cet axe de travaux.

Quel a été l'impact des modifications du barème de l'ISF et de la taxation des revenus issus du capital intervenues sur les dix dernières années, tant sur le montant des déclarations ISF que sur la structure du patrimoine des ménages résidents en France (variables suivies dans l'enquête patrimoine) ?

Quelle a été l'impact des modifications du barème de l'ISF et de la taxation des revenus issus du capital sur les revenus du capital touchés par les ménages ?

Quel a été l'impact des modifications du barème de l'ISF et de la taxation des revenus issus du capital sur l'évolution du nombre des départs et des entrées sur le territoire de contribuables fortunés ainsi que sur les flux financiers et les actifs détenus en France et/ou à l'étranger ?

Quel a été l'impact des modifications du barème de l'ISF et de la taxation des revenus issus du capital sur l'évolution des recettes fiscales ?

L'impact de la fiscalité du capital sur le revenu et le patrimoine des ménages est-il comparable en France à ceux évalués dans d'autres pays ? Qu'en est-il en particulier des élasticités estimées des revenus déclarés au taux d'imposition en comparaison internationale ?

S'agissant de la réforme de la fiscalité des revenus du capital, l'analyse pourra notamment se pencher sur le passage d'un taux d'imposition progressif (avec des taux marginaux potentiellement élevés) à une imposition forfaitaire.

Les propositions de recherche devraient attacher une attention particulière à identifier un lien causal entre la fiscalité et les variables d'intérêt. En particulier, pourraient être exploitées les modifications passées intervenues sur le barème de l'ISF et/ou sur l'imposition des revenus du capital, ainsi que les différences d'expositions des foyers fiscaux à ces « chocs de fiscalité » – liées par exemple à leurs niveaux de revenus, au plafonnement de l'impôt par rapport aux revenus, à la situation matrimoniale ou au passage d'un seuil d'imposition –, afin de mettre en place des stratégies de différences de différences.

Des méthodes de « bunching » pourraient également être envisagées, avec toutefois une forte limitation des possibilités liée à l'absence de données sous le seuil minimal d'imposition (les contribuables ne déclarent leur patrimoine que s'ils sont imposables). Seuls les effets de seuil au-delà de la première tranche pourraient donc être exploités.

*Littérature associée : **Taxation des revenus du capital** : Kleven et Schultz (2014) ; **Taxation du patrimoine** : Brülhart et al. (2017), Jakobsen et al. (2018), Seim (2017), Kleven (2016), Zoutman (2018) ; **Mobilité des contribuables et de la richesse** : Kleven et al. (2019), Kleven et al. (2014), Akcigit et al. (2016), Zucman (2008) ; **Income-shifting** : Alstadsaeter et Jacob (2016), Smith et al (2017).*

## AXE 2 : L'impact de la fiscalité du capital sur l'économie, en particulier l'emploi et le tissu productif

L'effet macroéconomique de l'imposition du capital sur l'activité et l'emploi est compliqué à mesurer. La croissance est le résultat de nombreux facteurs. La fiscalité du capital, que ce soit l'imposition sur les sociétés, sur le patrimoine ou sur les revenus du capital des ménages, n'en est pas le déterminant principal. Pour comprendre son rôle, il est nécessaire d'observer des variations de l'activité (ou d'autres variables économiques) directement liées aux variations de la fiscalité, alors même que la fiscalité du capital varie peu au cours du temps.

Ces limites suggèrent que, même si des travaux au niveau macroéconomique sont envisageables, les études sur données microéconomiques gagneraient à être privilégiées, dans la mesure où leurs résultats seraient interprétables sans ambiguïté ; seules ces dernières permettront d'identifier les liens causaux de la fiscalité sur l'économie réelle, ainsi que ses canaux de transmission.

Comme pour ceux relevant de l'axe 1, les travaux viseront à inférer des résultats tirés des réformes antérieures les effets à attendre des réformes présentes (i.e. celles prises en 2018).

Sur ce second axe de recherche, les propositions incluant des stratégies d'appariements ou de pseudo-appariements de données ménages et de données entreprises seront particulièrement appréciées.

### Effet de l'ISF sur le développement du tissu productif national

Les impacts sur l'économie réelle de la fiscalité du patrimoine en général, et de l'ISF en particulier, ont largement été discutés dans la littérature académique et, peut-être plus encore, dans le débat public. Ce type d'imposition peut avoir des effets sur la mobilité géographique des contribuables. Elle peut également avoir des effets sur le comportement des actionnaires et des entrepreneurs. Plus généralement, elle peut induire des distorsions dans les décisions d'investissement économiques et jouer sur le développement du tissu productif.

Parmi les recherches qui pourraient être menées quant aux effets de l'ISF, les dimensions suivantes mériteraient d'être abordées :

- taille et croissance des PME/ETI ;
- politique d'investissement, « modernité » de l'outil de production (robotisation, numérisation...) et effet sur la structure de l'emploi ;
- niveau des fonds propres, recours à l'endettement, structure et évolution du bilan ;
- rentabilité ;
- politique de dividende (niveau, stabilité, versement même en cas de pertes ou des difficultés...) ;
- structure de la détention du capital (présence d'un seuil autour de 25 % du capital, nombre d'actionnaires familiaux, existence d'un pacte...) ;
- nature du management (familial ou non) ;
- présence et part des dirigeants et salariés issus de la famille actionnaire ;
- âge des dirigeants, niveau de diplôme, origine sociale ;
- choix de la localisation de l'entreprise par le créateur d'entreprise ;
- choix de départs ou délocalisation ;
- comportement d'investissement après cession de l'entreprise (réinvestissement dans une autre entreprise, dans des actifs financiers, dans l'immobilier...) ;
- comparaison des stocks et des flux de capitaux en fonds propres par rapport à d'autres pays.

Ce type d'évaluation pourrait par exemple être réalisé par la constitution d'un échantillon d'entreprises détenues par des actionnaires soumis à l'ISF ou qui le seraient en l'absence d'exonération de l'outil professionnel et par l'analyse du lien entre les spécificités de ces entreprises et les montants d'ISF payés. L'exploitation des données déclaratives sur le patrimoine et sa composition dans le cadre de l'ISF, en lien avec les exonérations de biens professionnels (valeur des titres exonérés, part du dirigeant dans le capital...), pourrait apporter des éléments de réponse à ces questions.

### **Effet de l'IS et de la fiscalité sur les dividendes sur l'investissement, l'emploi et les recettes fiscales**

La réforme instaurant le prélèvement forfaitaire unique (PFU) a comme premier objectif de remettre à plat la fiscalité de l'épargne et des revenus du capital, en revenant sur la multiplication des régimes fiscaux spécifiques, qui ont pu, par le passé, jouer sur l'efficacité de l'allocation de l'épargne. Plus généralement, l'instauration du PFU modifie le niveau et la progressivité de la taxation des revenus du capital, donc, potentiellement, celui du coût du capital, qui joue sur l'investissement.

Il serait donc utile d'établir, en préalable à l'analyse sur la réforme de la fiscalité du capital, un état des lieux des effets attendus sur l'allocation et le niveau de l'investissement, ainsi que leurs conséquences sur d'autres variables d'intérêt, comme l'emploi et les salaires, au travers de l'analyse d'expériences passées. En particulier, on pourrait mesurer les conséquences de la réforme de 2012, qui avait conduit à une forte augmentation de la fiscalité marginale des revenus du capital directement investi dans le tissu productif, tout en préservant l'avantage fiscal octroyé à des produits d'épargne financière fléchés vers des actifs financiers de nature plus diverse (assurance-vie).

Les évaluations nationales ou internationales de l'impact de l'impôt sur les sociétés sur la localisation des activités productives, sur les investissements, sur la nature du financement des entreprises (par emprunt ou par fonds propre) ainsi que sur l'emploi pourraient aussi apporter un éclairage très utile. Ces études pourraient également s'intéresser à l'incidence de l'imposition sur les sociétés sur le partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail au sein de l'entreprise, ainsi qu'à l'hétérogénéité de cette incidence selon le type d'emplois (par exemple en fonction de leur pension à être automatisés ou de leur degré de substituabilité avec le capital).

Les propositions de recherche pourraient, par exemple, utiliser les expériences passées de réforme de l'IS (surtaxe de 3% au-dessus d'un seuil très élevé, contribution additionnelle et contribution exceptionnelle), de modifications des règles fiscales en matière de déductibilité de la dépréciation, ainsi que de réforme de la fiscalité sur les dividendes, pour évaluer l'impact de la taxation sur le comportement des entreprises, y compris dans toute sa diversité (hétérogénéité des réponses en fonction de la taille, du mode de financement, du fonctionnement managérial - entrepreneur propriétaire vs actionnaires -, etc.).

**Littérature associée : Taxation des dividendes : D. Yagan (2015) ; Boissel et Matray (2019) ; Taxation des plus-values : Moon (2018) ; Impôt sur les sociétés (y compris règles fiscales de dépréciation) : Zwick et Mahon (2017), Garrett et al. (2019) ; Incidence de l'IS : Fuest et al. (2018) ; Suarez-Serrato et Zidar (2016) ; Income shifting ou redenomination des revenus : Smith et al. (2018)**

### AXE 3 : Analyse des premiers effets de la réforme de 2018

Faute de disposer d'un recul suffisant, Les réformes que le comité a la charge d'évaluer ne peuvent être analysées à un niveau de détail aussi fin que les réformes passées. En particulier, il n'existe encore que très peu de données sur les revenus effectivement soumis à la nouvelle fiscalité. En outre, les éventuels effets sur certaines variables d'intérêt, comme l'investissement, risquent de mettre du temps à monter en charge. Toutefois, en plus des enseignements qu'il sera possible de tirer des expériences passées (cf. axes 1 et 2), de premières données sur l'année 2018, et éventuellement sur 2019, pourront être exploitées. En particulier, les premières données sur l'IFI, portant sur 2018, devraient être mises à disposition sur le CASD.

Des travaux pourront être entrepris, visant à documenter les évolutions récentes en matière d'allocation de l'épargne, de nombre de contribuables soumis aux tranches supérieures du barème de l'IR (ou à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Une analyse de l'évolution des indicateurs d'attractivité du territoire français pour les foyers aisés serait également utile.

Enfin il serait intéressant de voir s'il est possible de faire une analyse sur les données déjà disponibles du degré « d'income shifting » (redénomination des revenus du travail en revenus du capital) potentiellement causée par la réforme, qui a réduit l'imposition des revenus du capital relativement à l'imposition de revenus du travail pour les contribuables les plus aisés. Ce phénomène éventuel d'income shifting pourrait être comparé à celui observé en 2012. En effet, un phénomène de ce type pourrait non seulement avoir un impact sur le coût budgétaire de la réforme (cf. Zucman 2017) mais également sur la progressivité globale de l'imposition des revenus des contribuables.



### III) Conditions de réalisation des projets de recherche

Le présent appel à projets de recherche vise à susciter et à financer des travaux empiriques qui évaluent les effets de la réforme de la fiscalité du capital (cf. II pour les objectifs généraux et les axes de recherche proposés).

#### *a. La méthodologie et les bases de données*

Le comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital souhaite que les projets de recherche proposés décrivent précisément les méthodes d'évaluation envisagées.

Une attention particulière sera accordée à la qualité méthodologique des projets.

Le cadre théorique choisi ex-ante pour l'interprétation des résultats qui découleront de l'analyse statistique devra être précisé ; il s'appuiera sur l'état de l'art de la recherche économique, en particulier en termes de niveau, structure, progressivité et attractivité par rapport aux autres pays de la fiscalité du capital dans ses différentes composantes. Une revue littérature étayera les choix de modélisation ou d'interprétation effectués.

En particulier, le choix des bases de données ainsi que les méthodes d'appariement envisagées devront être définis et justifiés avec précision. Dans le cadre du deuxième axe de recherche, des propositions incluant des méthodes d'appariements de données ménages et entreprises seront valorisées.

L'accès à certaines bases suppose une demande auprès du comité du secret statistique. Les conditions et modalités d'accès aux bases de données choisies devront être explicitées dans le projet et le temps nécessaire pour préparer le dossier et obtenir l'accord du comité du secret devra être pris en compte par les équipes répondantes.

Enfin, l'équipe de recherche devra prévoir des interventions lors de deux à trois séminaires avec des chercheurs, des responsables d'administrations et d'entreprises autour des résultats, intermédiaires et finaux, des travaux de recherche.

#### *b. Les équipes de recherche*

Le comité de sélection sera particulièrement attentif à la qualité de l'équipe constituée pour mener à bien le projet de recherche. La méthode de travail en équipe ainsi que les engagements et investissements de chacun devront être clairement explicités dans les projets de recherche soumis. Une expérience internationale ou l'association d'équipe(s) étrangère(s) sera un avantage.

#### *c. Déroulement du projet*

La durée totale du projet, qui débutera à compter de la date de signature de la convention de recherche conclue entre France Stratégie et le représentant agissant au nom et pour le compte de l'équipe de recherche (le laboratoire ou l'unité) à l'initiative du projet, n'est pas limitée. Toutefois **il est impératif que des premiers résultats soient fournis à l'horizon de mai 2020.**

Les porteurs de projet veilleront à présenter un calendrier de recherche compatible avec le délai mentionné ci-dessus et à **prévoir la présentation de premiers résultats en juin 2020 au comité d'évaluation.** Ce calendrier devra tenir compte des délais d'accès aux données.

#### **IV) Mode de sélection**

Cet appel à projets est organisé en une seule étape qui consiste à sélectionner les projets à financer parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.