

Budget 2013: la réforme de l'impôt sur le revenu

Antoine Bozio, Brice Fabre, Jonathan Goupille, Quentin Lafféter

▶ **To cite this version:**

Antoine Bozio, Brice Fabre, Jonathan Goupille, Quentin Lafféter. Budget 2013: la réforme de l'impôt sur le revenu. 2012. halshs-02527100

HAL Id: halshs-02527100
https://shs.hal.science/halshs-02527100

Submitted on 31 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des Politiques Publiques

BUDGET 2013 : LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Les notes de l'IPP

n°2

Octobre 2012

Antoine Bozio
Brice Fabre
Jonathan Goupille
Quentin Lafféter

www.ipp.eu



Résumé

La réforme de l'impôt sur le revenu est au cœur du projet de loi de finances pour 2013. Son objectif est d'assurer des recettes fiscales supplémentaires tout en rétablissant une « justice fiscale » jugée mise à mal. L'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur les revenus du travail fait office de ligne directrice.

Cette note étudie l'incidence et les conséquences redistributives des mesures fiscales annoncées, en comparant l'évolution des taux d'imposition de 2012 à 2013. Les mesures votées permettent d'augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu de 7 milliards d'euros et concentrent une grande part de l'effort fiscal sur les Français les plus aisés. Néanmoins, l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur ceux du travail est imparfait et crée même de nouvelles distorsions, susceptibles de réduire les recettes effectives de l'impôt et limiter l'impact redistributif de ces réformes.

- Les modifications apportées à l'impôt sur le revenu depuis 2012 augmenteraient les recettes de cet impôt de 7 milliards d'euros en 2013, soit une hausse d'impôt de 11%.
- L'effort fiscal reposera essentiellement sur les très hauts revenus, mais la moitié des contribuables verra son impôt augmenter.
- Loin d'uniformiser et de simplifier le barème, les réformes sont susceptibles de créer de nouvelles distorsions…
- …qui risquent de réduire les recettes effectives de l'impôt et d'affaiblir l'impact redistributif des réformes.

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST.
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.

CREST Centre de Recherche en Économie et Statistique
www.crest.fr

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS
www.parisschoolofeconomics.eu

Parmi les mesures annoncées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013, les plus discutées ont été celles qui concernent l'impôt sur le revenu (IR). Après plusieurs décennies de déclin, marquées par le foisonnement de dispositifs dérogatoires au barème de l'impôt sur le revenu, le budget 2013 semble opérer un changement de cap. En annonçant une hausse substantielle des recettes de l'IR et la réintégration d'une partie des revenus du capital au barème, le gouvernement est-il en train d'initier la « grande réforme fiscale » évoquée pendant la campagne présidentielle ?
Cette note se propose d'analyser l'impact des mesures qui ont été annoncées concernant l'impôt sur le revenu et d'en discuter l'efficacité dans le cadre d'une réforme plus large de la fiscalité des revenus en France.

Analyser les mesures fiscales : méthodologie

L'Institut des politiques publiques (IPP), partenariat scientifique entre PSE-Ecole d'économie de Paris et le Crest, a développé **le modèle de micro-simulation TAXIPP** permettant d'analyser la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires et les transferts sociaux. L'approche consiste à simuler les modifications d'impôt annoncées sur un échantillon représentatif de la population française.

Pour isoler l'impact des réformes des effets liés à la conjoncture économique, un « contrefactuel » simulant l'état du système fiscal qui aurait prévalu en l'absence de réformes est construit. Le système fiscal intégrant les réformes est ensuite comparé à ce contrefactuel.

Afin de mettre en évidence les effets redistributifs de la fiscalité, **il est nécessaire de s'accorder sur une mesure de la capacité contributive des individus**. Choisir le revenu imposable à l'IR ou le revenu fiscal de référence, habituel sur les feuilles d'imposition, pose problème car cette mesure dépend entièrement des choix de l'assiette fiscale.
Une solution cohérente, retenue dans cette note, est de faire référence au **revenu économique**, concept voisin du « revenu national » dans la comptabilité nationale. Dans cette optique, les revenus salariaux et non-salariaux sont pris dans leur intégralité (revenus « super-bruts ») et incorporent à ce titre les cotisations sociales. Par ailleurs, les revenus du capital intègrent l'ensemble des revenus fonciers (qu'ils soient réels ou fictifs), les revenus financiers distribués (plus-values, dividendes, intérêts et assurances-vie) et les revenus financiers non-distribués (bénéfices réalisés par les entreprises et non distribués à des personnes physiques). Plus précisément, nous considérons le revenu économique secondaire, qui prend en compte non seulement les revenus primaires mais aussi les revenus de remplacement (chômage et retraite). Par cohérence, on déduit les cotisations contributives finançant ces revenus de remplacement des revenus des actifs.

Le revenu économique secondaire peut ainsi différer fortement du revenu imposable à l'impôt sur le revenu. Les cotisations sociales et la CSG déductible font en effet partie intégrante du revenu économique alors qu'elles sont déjà déduites des revenus imposables à l'IR. Une partie des revenus du capital échappe par ailleurs à l'assiette de l'impôt sur le revenu comme une partie des assurances-vie et des PEA, les revenus financiers non distribués, les loyers fictifs, etc.

Cette note analyse les mesures fiscales concernant l'impôt sur le revenu annoncées depuis 2012, dans les lois de finances (LF) de juillet 2012 et de 2013, en tenant compte des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture[1].

La liste des mesures prises en compte est dressée dans l'encadré 1.

Encadré 1: Les mesures fiscales concernant l'impôt sur le revenu

Mesures modifiant les taux d'imposition

Aménagement du barème de l'IR
- Ajout d'une tranche au barème progressif de l'IR à 45 % pour les revenus par part fiscale supérieurs à 150 000 euros ;
- création d'une contribution de 75 % (CSG-CRDS et contribution sur les hauts revenus inclues) : imposition supplémentaire de 18 % sur la part des revenus individuels d'activité (salaires, traitements et primes) supérieure à un million d'euros ;
- Gel du barème de l'IR modulé par un dispositif de décote pour les contribuables les plus modestes.

Limitation des exonérations et plafonnements
- Plafonnement des niches fiscales : le plafonnement des réductions et crédits d'impôt est abaissé de 18 000 euros + 4 % du revenu imposable à 10 000 euros pour tous les foyers ;
- Abaissement du plafonnement du quotient familial de 2 336 euros à 2 000 euros par demi-part.

Mesures concernant les revenus du capital

- Augmentation du taux d'imposition forfaitaire des plus-values mobilières de 19 % à 24 % (une introduction au barème couplée avec des abattements en fonction de la durée de détention des titres est prévue pour 2014) ;
- Intégration des revenus initialement imposés au prélèvement forfaitaire libératoire (dividendes et produits de placement à revenu fixe) dans le barème progressif de l'impôt sur le revenu avec le maintien d'un abattement de 40 % pour les dividendes.

Si le gouvernement a annoncé dans la LF pour 2013 une hausse d'impôt de l'IR estimée à 3,18 milliards d'euros (cf. tableau 1), ce chiffrage n'incorpore pas les mesures fiscales votées dans les lois de finances antérieures mais ayant un impact sur le budget 2013.

C'est le cas de la refiscalisation des heures supplémentaires votée en juillet 2012 et qui rapportera, d'après Bercy, 500 millions d'euros en 2013.

C'est aussi le cas du gel du barème, que le gouvernement ne considère pas comme une de ses mesures fiscales. Usuellement, les seuils d'imposition du barème de l'IR progressent d'année en année. « Geler » un barème consiste à ne pas revaloriser les seuils d'imposition par rapport à l'année passée. Quand les revenus progressent, le gel du barème entraîne une augmentation des revenus imposés à l'IR et donc du montant d'impôt acquitté. Le choix de la revalorisation ou non du barème est donc bien une mesure fiscale renouvelée à chaque loi de finances.

« Le choix de la revalorisation ou non du barème est donc bien une mesure fiscale renouvelée à chaque loi de finances »

1. Le texte sur laquelle cette note se base a été adopté par l'Assemblée nationale le 23 octobre 2012.

Si geler le barème de l'IR est sans conteste une mesure fiscale, le débat peut porter sur le choix du contrefactuel. Comment auraient été revalorisés les seuils d'imposition ? Les *Évaluations des voies et moyens*, publiées en annexe du PLF, chiffrent à 1,5 milliard d'euros les recettes de cette mesure. Pour obtenir ce montant, les services de Bercy prennent pour référence une revalorisation du barème au rythme de l'inflation. L'IPP juge au contraire que la revalorisation du barème doit se faire au rythme de la croissance des revenus, de sorte que les taux effectifs d'imposition ne soient pas modifiés. Ce choix conduit à une estimation du rendement du gel du barème à 2,8 milliards d'euros. La différence est considérée par les services de Bercy comme une hausse de recettes liée à la conjoncture.

D'après l'IPP, l'ensemble des mesures fiscales conduit à une hausse de l'impôt sur le revenu d'environ 7 milliards d'euros. Le récapitulatif de ces mesures est donné dans le tableau 1.

Tableau 1: Impact pour 2013 des réformes de l'impôt sur le revenu

Mesures		Recette estimée (en milliards d'€)
Mesures antérieures	>> Limitation du bénéfice de la demi-part des personnes seules avec enfant	**0,55**
LFR 2012	>> Refiscalisation des heures supplémentaires	**0,47**
LF 2013 votée par l'Assemblée Nationale	- Tranche à 45% - Contribution exceptionnelle « taxe 75% » - Réduction du plafond quotient familial - Suppression du prélèvement libératoire (dividendes et intérêt) - Augmentation du prélèvement libératoire sur les plus-values - Augmentation de la décote (barème)	0,44 0,22 0,64 1,97 0,28 -0,37
	>> Total des mesures annoncées par le gouvernement pour 2013	**3,18**
	>> Gel du Barème	**2,81**
Total des hausses d'impôt sur le revenu en 2013		**7,01**

Sources : TAXIPP 0.2

Note : ces estimations sont réalisées en faisant l'hypothèse d'une absence de réactions comportementales ; elles dépendent aussi des estimations faites par le gouvernement.

Qui est touché par la hausse de l'impôt sur le revenu ?

Si le tableau 1 précise le rendement de chaque mesure, il n'indique pas qui sera touché par les hausses d'impôt. Le tableau 2 donne davantage de précision, en quantifiant l'impact des réformes sur les contribuables en fonction de leur revenu.

Le premier point à noter sur le tableau 2 est l'apparente faiblesse des taux d'imposition effectifs. Ceux-ci sont exprimés en fonction du revenu économique et sont donc mécaniquement plus faibles que les taux d'imposition effectifs présentés sur les feuilles d'imposition – ces derniers étant calculés en fonction du revenu imposable à l'IR.

« En termes d'impact redistributif, les réformes de l'impôt sur le revenu concernent […] essentiellement les plus hauts revenus »

Deuxièmement, la hausse d'impôt est croissante avec le revenu économique, faible pour les 50 % des Français les plus pauvres, plus substantielle pour les 49 % suivants (la hausse s'étalant de 3 % à 5 % d'impôts supplémentaires) et nettement plus forte pour les 1 % des plus hauts revenus avec une hausse de 9 %. En termes d'impact redistributif, les réformes de l'IR concernent donc essentiellement les plus hauts revenus.

Tableau 2: Impact de l'ensemble des réformes de l'IR sur les taux d'imposition

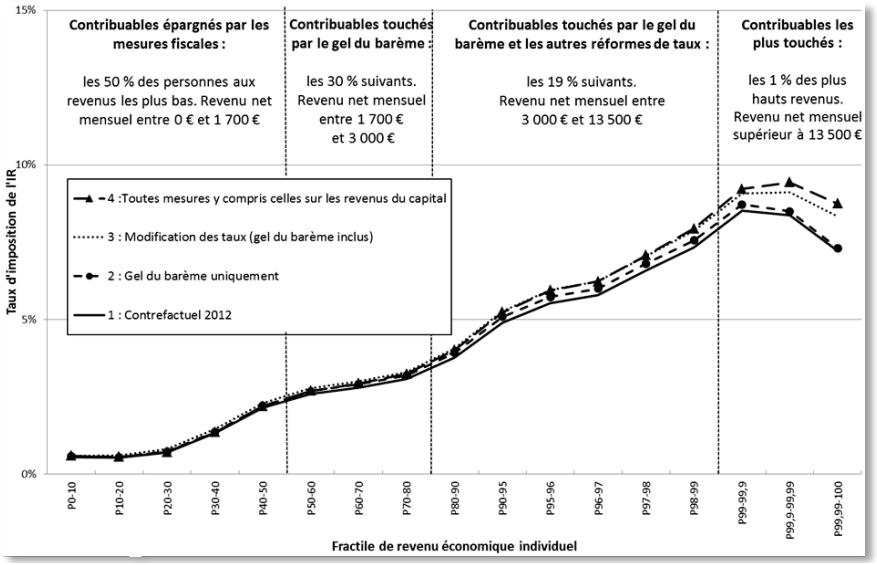
Fractile	Revenu économique annuel moyen individuel	Taux d'imposition de l'IR avant réformes (en % du revenu économique)	Revenu net mensuel moyen individuel	Taux d'imposition de l'IR avant réformes (en % du revenu net)	Hausse d'impôt entre 2012 et 2013 (en point de pourcentage de taux d'imposition)	Variation du montant d'IR payé après déduction de l'inflation (en %)
P 0-50	11 230 €	1,45%	730 €	1,86%	0,04	0,7%
P 50-80	35 410 €	2,85%	2 140 €	3,93%	0,14	3,03%
P 80-99	75 450 €	4,99%	4 490 €	7%	0,36	5,25%
P 99-100	468 200 €	8,30%	32 500 €	9,97%	0,91	9,02%

Sources : TAXIPP 0.2

Champ : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

Lecture : Les individus sont classés des plus pauvres aux plus riches en fonction de leur revenu économique secondaire (cf. supra). Le revenu individuel est le revenu propre de chaque individu à l'exception des revenus du capital qui sont partagés entre chaque membre du foyer. Pour faciliter les comparaisons, le revenu mensuel net correspondant est précisé. Le groupe P0-50 désigne les 50 % les plus pauvres, le groupe P50-80 les 30 % suivants, etc. La hausse d'impôt est exprimée de deux manières. Premièrement, elle est calculée comme la différence entre le taux d'imposition moyen par fractile après et avant les réformes. Deuxièmement, elle s'exprime en variation du montant d'IR payé avant et après les réformes, après prise en compte de l'inflation prévue pour 2012 (chiffrée à 1,9%).

Graphique 1: Les mesures fiscales concernant l'impôt sur le revenu



Sources : TAXIPP 0.2

Champ : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

Lecture : Ce graphique présente les taux d'imposition de l'impôt sur le revenu (prélèvement libératoire + barème de l'IR) par groupe de revenu économique. Les individus sont classés des plus pauvres (à gauche) aux plus riches (à droite). Le groupe P0-10 désigne les centiles de 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres, le groupe P10-20 les 10 % suivants, etc. Le groupe des 10 % les plus riches est décomposé en sous-groupes. P99,9 correspond par exemple aux 0,1 % des plus hauts revenus.

Courbes :
La courbe 1 correspond aux taux d'imposition qui auraient prévalu en 2012 en l'absence de réformes fiscales (contrefactuel).
La courbe 2 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après le gel du barème.
La courbe 3 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après le gel du barème et la mise en place des augmentations de taux (cf. encadré 1).
La courbe 4 correspond au taux d'imposition pour 2013 prenant en compte l'ensemble des mesures fiscales, y compris celles concernant les revenus du capital (scénario de la LF 2013).

Le graphique 1 permet d'illustrer l'impact redistributif de chaque mesure proposée par le nouveau gouvernement depuis juillet 2012. Il groupe les contribuables en fonction de leur revenu économique individuel et calcule ensuite les taux moyens d'imposition par groupe de revenu. On peut ainsi comparer au contrefactuel (courbe 1), l'impact du gel du barème (courbe 2), puis l'impact des mesures classées dans l'encadré 1 comme des augmentations de taux (courbe 3) et enfin l'impact des mesures concernant les revenus du capital (courbe 4). Nous opérons à dessein un zoom sur les plus hauts revenus afin de mettre en évidence les mesures fiscales qui touchent plus particulièrement ce groupe très hétérogène.

Au total, **on peut distinguer quatre groupes de contribuables** :

• Le premier groupe, qui rassemble les contribuables dont le **revenu mensuel est inférieur à 1 700 euros nets** (50 % des individus), sera en grande partie épargné par les hausses d'impôt sur le revenu. Leurs revenus sont en effet trop faibles pour être concernés par les réformes de taux et l'augmentation de la décote leur permet d'échapper aux hausses d'impôt induites par le gel du barème. L'augmentation moyenne d'impôt sur le revenu acquitté par ce groupe sera donc faible : 0,7 % après déduction de l'inflation.

• Le second groupe, composé des **contribuables gagnant entre 1 700 et 3 000 euros nets mensuel** (30 % des individus suivants), sera modérément concerné par les hausses d'impôt sur le revenu. Le gel du barème touchera pleinement ce groupe mais leurs revenus resteront trop faibles pour être concernés par les réformes de taux (quotient familial, création du taux à 45 %, etc.). Leur impôt sur le revenu augmentera donc en moyenne de 3 % entre 2012 et 2013, une fois l'inflation prise en compte.

• Les individus dont les revenus mensuels sont **compris entre 3 000 et 13 500 euros nets** (représentant les 20 % les plus riches à l'exception des 1 % les plus riches) forment un troisième groupe. Pour ces contribuables, l'augmentation de l'impôt sur le revenu sera plus conséquente (environ 5 % après déduction de l'inflation). Ils vont voir leur taux d'imposition augmenter en grande partie du fait du gel du barème et de façon moindre par les réformes de taux. Au sein de ce groupe, les 5 % des plus hauts revenus (toujours en excluant les 1 % les plus riches) verront leur impôt augmenter plus sensiblement du fait des hausses de taux.

• Le dernier groupe rassemble les 1 % des contribuables les plus riches qui sont les plus touchés par les mesures fiscales annoncées. En moyenne, l'impôt augmentera de 9 % entre 2012 et 2013, une fois l'inflation déduite. Ces 450 000 contribuables au **revenu net mensuel supérieur à 13 500 euros** seront pleinement touchés par l'introduction d'une nouvelle tranche à 45 %. Une petite partie d'entre eux sera également affectée par la création de la contribution de 75 % sur les revenus d'activité. Par ailleurs, ces contribuables disposent essentiellement de revenus du capital. La réintégration d'une partie de ces revenus au barème augmentera donc quasi-exclusivement l'imposition des 1 % des contribuables les plus aisés. Au sein de ces revenus, il faut cependant distinguer les intérêts (qui vont subir une forte hausse d'imposition), les dividendes (dont l'imposition augmentera de façon marginale en raison du maintien de l'abattement de 40 %) et les plus-values (qui continueront de bénéficier d'un dispositif fiscal dérogatoire).

« Les 1% des contribuables les plus riches seront les plus touchés par les mesures fiscales annoncées. En moyenne, l'impôt [sur le revenu] augmentera de 9%, une fois l'inflation déduite »

Si les hauts revenus sont les principaux concernés par les mesures fiscales inscrites dans la LF, **la progressivité de l'impôt sur le revenu dans la partie haute de la distribution des revenus n'est pas restaurée pour autant**. Ce phénomène tient au fait que les plus-values, qui représentent une part importante des revenus des plus riches (jusqu'à 20 % du revenu total des 0,01 % des plus riches), ne seront pas intégrées au barème de l'IR en 2013 et continueront à ce titre d'être imposées à des taux d'imposition plus faibles que ceux du barème.

Une grande réforme fiscale ?

Lors de la campagne présidentielle, le candidat François Hollande avait promis une « grande réforme fiscale » s'il était élu, axée principalement sur l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des revenus du travail. Dans quelle mesure les réformes annoncées dans le PLF pour 2013 permettent-elles d'atteindre cet objectif ?

Le premier point à souligner est que **l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des revenus du travail est loin d'être atteinte**. Au contraire, les mesures fiscales annoncées par le gouvernement auront pour effet de renforcer l'hétérogénéité des taux d'imposition applicables aux différentes catégories de revenus (voir tableau 3). La réforme annoncée conduit ainsi à une forte hausse de l'imposition des intérêts, nettement plus forte par exemple que celle portant sur les dividendes. Les plus-values mobilières continueront de bénéficier du système du prélèvement libératoire en 2013 bien que le taux d'imposition soit rehaussé de cinq points. À partir de 2014, l'imposition des plus-values, bien que fortement renforcée à première vue, pourra être abaissée sensiblement dans le cas d'une détention longue : les plus-values mobilières bénéficieront d'abattement allant jusqu'à 40 %. Enfin, les revenus des contrats d'assurance-vie et les plus-values immobilières échappent à toute modification de leur régime dérogatoire.

On peut craindre que ces différences de traitement entre les catégories de revenus du capital incitent certains contribuables à adopter des **stratégies d'optimisation**. Le recours à l'assurance-vie va probablement être renforcé et la détention des plus-values augmenter pour bénéficier au maximum des abattements. Ces comportements auront pour conséquence une réduction de l'assiette soumise *in fine* au barème progressif de l'IR, limitant ainsi l'impact redistributif des mesures et entrai-nant une diminution mécanique des recettes fiscales par rapport aux niveaux prévus.

Il faut en effet noter que le chiffrage des mesures proposé dans le tableau 1 a été réalisé en supposant, comme le font les services fiscaux de Bercy, que les assiettes des revenus imposables ne seront pas modifiées par l'augmentation de la fiscalité. Or, au vu des multiples possibilités d'optimisation qui restent accessibles, il est peu probable que cette hypothèse soit vérifiée, même si l'ampleur des réactions comportementales est, à ce stade, difficile à chiffrer. **Le seul moyen de limiter ces comportements d'optimisation fiscale serait d'élargir davantage l'assiette de l'IR**.

Encadré 2: Comment taxer les plus-values ?

À l'occasion des premiers débats suscités par la proposition de budget du gouvernement, la question du traitement des plus-values est apparue comme la plus controversée. Un mouvement de jeunes entrepreneurs (auto-baptisé « les Pigeons ») a protesté contre la taxation des plus-values réalisées à l'occasion de la cession de leurs entreprises.
L'intégration des plus-values au barème de l'IR pose de fait un problème : une plus-value peut représenter le revenu de plusieurs années, voire d'une vie. Imposer une plus-value d'un million d'euros, qui représente parfois le fruit d'une vie de travail, comme un gain annuel et répété pose évidemment problème.
Un mécanisme de lissage appelé « système de l'étalement » existe ainsi pour certains revenus exceptionnels (indemnités de départ à la retraite, etc.) et permet de répartir ces revenus sur une période de quatre ans. À partir de 2014, le gouvernement introduira pour les plus-values un système d'abattement dont la valeur dépendra de la durée de détention mais ne prendra pas en compte le caractère répétitif de ces revenus.
Une solution plus efficace pour traiter ce problème consisterait à introduire un réel mécanisme de lissage, similaire au système de l'étalement, permettant à ceux qui ont réalisé des plus-values exceptionnelles de répartir la charge fiscale sur plusieurs années (5 ou 10 ans par exemple).

Tableau 3: Taux d'imposition marginaux sur différentes catégories de revenus avant et après le PLF pour 2013

Formes de revenus	Avant	Après		
		Taux marginal à 30%	Taux marginal à 41%	Taux marginal à 45%
Intérêts	39,5%	43,8%	54,1%	57,9%
Dividendes	36,5%	31,8%	37,7%	39,9%
Plus-values mobilières en 2013	34,5%	39,5%		
Plus-values mobilières en 2014 (titres détenus depuis moins de 2 ans)	34,5%	43,8%	54,1%	57,9%
Plus-values mobilières en 2014 (détenues depuis 7 ans et plus)	34,5%	31,8%	37,7%	39,9%
Plus-values immobilières (détenues depuis 10 ans)	33%	29,2%		
Plus-values immobilières (détenues depuis 30 ans et plus)	15,5%	15,5%		
Assurance-vie	23%	23%		
Salaires (hors cotisations contributives)	-	37,3%	43,2%	50%
Salaires (avec cotisations contributives)	-	58,5%	64,4%	66,7%

Note : les taux marginaux indiqués dans ce tableau incluent les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu. L'intégration des intérêts au barème n'est prévue que pour les intérêts supérieurs à 2 000 euros annuels.

Détails des calculs : Pour les plus-values immobilières, mobilières (en 2013) et les assurances-vie, le taux d'imposition marginal est égal au taux du prélèvement libératoire diminué des possibles abattements et additionné des prélèvements sociaux de 15,5 %.
Pour les intérêts, les dividendes et les plus-values mobilières (en 2014), le taux d'imposition correspond au taux marginal de l'IR diminué des possibles abattements et de la CSG déductible et additionné des prélèvements sociaux de 15,5 %.
Pour les salaires hors cotisations contributives, le taux d'imposition correspond au taux marginal de l'IR (diminué de la part des cotisations sociales, de l'abattement sur les salaires et de la CSG déductible dans le revenu) auquel on ajoute ensuite les cotisations non contributives et la CSG-CRDS. On ajoute les cotisations contributives pour la dernière ligne.

Quelles pistes de réformes ?

S'il peut y avoir débat sur l'objectif d'aligner la fiscalité des revenus du capital sur la fiscalité du travail, l'argument de fond qui plaide en faveur d'un tel alignement est de traiter toutes les formes de revenu de la même façon. **L'enjeu est de limiter les comportements d'optimisation fiscale** – c'est-à-dire modifier la nature de ses revenus afin d'échapper au relèvement des taux d'imposition.

Le graphique 2 présente des variantes hypothétiques d'élargissement d'assiette sans modification du barème de l'IR et leurs conséquences redistributives. La courbe 2 correspond au PLF tel que voté par l'Assemblée Nationale. La courbe 3 prend en compte le PLF initial pour 2013, avec l'intégration au barème de l'IR des plus-values mobilières modulée par divers abattements. La courbe 4 correspond à l'intégration totale de toutes les plus-values (mobilières, immobilières, professionnelles, etc.) sans aucun abattement en plus des autres réformes de l'IR. Enfin, la courbe 5 simule un élargissement de l'assiette du barème de l'IR à celle de la CSG.

Deux éléments principaux ressortent de ce graphique. Premièrement, le traitement accordé aux plus-values modifie fortement le profil des taux d'imposition des plus hauts revenus en raison de leur forte concentration en haut de la distribution. Deuxièmement, la prise en compte des amendements faisant suite à la contestation des « Pigeons » (courbe 2) a pratiquement vidé de sa substance la réforme des plus-values mobilières par rapport à sa version originale (courbe 3) – elle-même déjà limitée aux seules plus-values mobilières. **D'une recette initialement chiffrée à 1 milliard d'euros par le gouvernement, le traitement des plus-values n'apporterait plus que 200 millions d'euros**[2]. L'intégration des plus-values mobilières au barème de l'IR est repoussée à 2014.

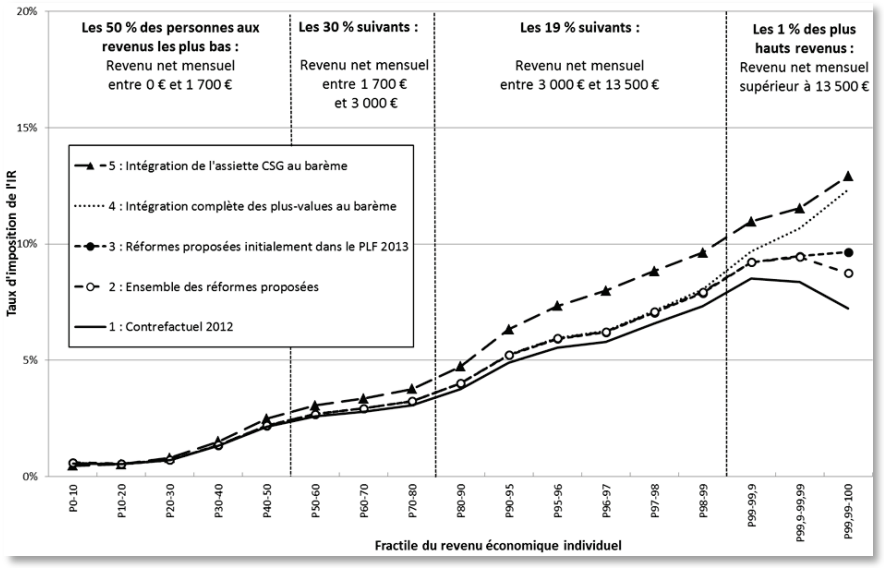
Élargir l'assiette du barème de l'IR à celle de la CSG a l'avantage de limiter au maximum les possibilités d'optimisation fiscale, car cette assiette englobe l'ensemble des revenus du capital[3]. Les contrats d'assurance-vie et les comptes d'épargne bénéficiant d'une fiscalité avantageuse étant principalement détenus par les 10 % les plus hauts revenus, la hausse d'impôt ne toucherait pas seulement les 1 % les plus riches mais serait plus largement répartie parmi les 10 % des contribuables les plus aisés. Un tel scénario permettrait d'augmenter significativement les recettes fiscales et pourrait s'accompagner d'une diminution des taux d'imposition en fonction du profil de progressivité souhaité.

En conclusion…

Le PLF pour 2013 conduit bien à une hausse substantielle des recettes de l'impôt sur le revenu, contrecarrant ainsi une tendance longue. Ces hausses d'impôt toucheront l'ensemble des 50 % des individus les plus riches mais ne seront significatives que pour les plus hauts revenus.
On est loin d'une « grande réforme fiscale » qui simplifierait le système actuel et permettrait un traitement homogène des différentes formes de revenus. Le risque pour le gouvernement n'est pas seulement de recréer les exemptions et dispositifs dérogatoires qu'il dénonçait avant l'élection, mais également de compromettre le redressement annoncé des finances publiques.

« Le risque pour le gouvernement n'est pas seulement de recréer les exemptions et dispositifs dérogatoires qu'il dénonçait avant l'élection, mais également de compromettre le redressement annoncé des finances publiques »

Graphique 2: Variantes d'élargissement de l'assiette de l'IR (à barème inchangé)



Sources : TAXIPP 0.2

Champ : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

Lecture : Ce graphique présente les taux d'imposition de l'impôt sur le revenu (prélèvement libératoire + barème de l'IR) par groupe de revenu économique en fonction de cinq scénarios de réformes différents.

Courbes : La courbe 1 correspond aux taux d'imposition qui auraient été en vigueur en 2012 en l'absence de réformes fiscales (contrefactuel).
La courbe 2 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après l'application des réformes de taux et en augmentant le taux d'imposition des plus-values de 19 % à 24 % (scénario actuel de la LF 2013).
La courbe 3 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après l'application des réformes de taux et en intégrant partiellement les plus-values mobilières au barème de l'IR (scénario initial du PLF 2013).
La courbe 4 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après l'application des réformes de taux et en intégrant totalement les plus-values au barème de l'IR (scénario hypothétique).
La courbe 5 correspond aux taux d'imposition pour 2013 après l'application des réformes de taux et l'intégration de toute l'assiette CSG au barème de l'IR (scénario hypothétique).

2. Selon les estimations présentées par le gouvernement à l'amendement I-846.

3. L'assiette de la CSG regroupe l'ensemble des revenus du capital (dividendes, plus-values, intérêts, assurances-vie) hormis les produits de certains livrets plafonnés comme le livret A, le livret jeune, le livret d'épargne populaire ou le livret de développement durable. Asseoir le barème de l'IR sur l'assiette CSG reviendrait à réintégrer les produits des assurances-vie, des intérêts des PEA ou PEL dans le barème de l'IR.