

La “flat tax” est une bombe à retardement pour les finances publiques

 gabriel-zucman.eu/flat-tax-macron/

La “flat tax” est une bombe à retardement pour les finances publiques

Le prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital, mesure phare du programme présidentiel de Macron, va coûter beaucoup plus d'argent à Bercy que le 1,5 milliard d'euros budgétisés, explique l'économiste Gabriel Zucman, dans une tribune au « Monde ».

LE MONDE | 25.10.2017 à 10h45 • Mis à jour le 25.10.2017 à 15h18 | Par Gabriel Zucman (Professeur d'économie à l'université de Berkeley en Californie)

Il y a un grave problème dans le projet de loi de finances actuellement en discussion au Parlement dont, à en juger par les débats qui ont eu lieu jusqu'à présent, ni les parlementaires, ni les journalistes, ni l'exécutif ne semblent avoir conscience.

Le prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital, mesure phare du programme présidentiel d'Emmanuel Macron, va coûter beaucoup plus d'argent à Bercy que le 1,5 milliard d'euros budgétisés, sans doute de l'ordre de dix fois plus. Cette faille remet fondamentalement en cause l'équilibre comptable du projet de loi de finances, et fait basculer une réforme fiscale déjà injuste vers l'iniquité la plus totale. Voici pourquoi.

Jusqu'à présent, la fiscalité française tentait, tant bien que mal, de maintenir une certaine neutralité entre l'imposition des dividendes et celle des salaires. Une telle neutralité est essentielle au bon fonctionnement de l'impôt. Car si les revenus du capital sont moins taxés, alors tous ceux qui sont à la fois salariés et actionnaires de leur entreprise — patrons, entrepreneurs, cadres dirigeants et indépendants — ont intérêt à percevoir le fruit de leur labour sous forme de dividendes plutôt que de revenus salariaux, siphonnant ainsi les recettes de la Sécurité Sociale et de l'Etat.

Prenons un exemple concret, celui de Marcel, patron d'une grosse PME dont il possède 100 % du capital, et qui fait face au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu. Il a le choix entre se verser un salaire, soumis aux cotisations, prélèvements sociaux et à l'impôt sur le revenu, ou à se payer sous forme de dividendes, soumis à l'impôt sur les sociétés — 25 % à l'issue du quinquennat — et à la « flat tax » Macron.

Une faille similaire aux Etats-Unis

Les réformes souhaitées par le nouveau pouvoir vont creuser un abîme entre ces deux options. Si Marcel choisit la voie « salaires », son taux marginal d'imposition sera, tout compris, de 65 % ; s'il choisit l'option « dividendes », il sera de 50 %. Soit une différence de 15 points, un écart considérable et sans précédent dans l'histoire de la fiscalité française.

Faut-il s'en inquiéter ? Oui, car tous les éléments de preuve disponibles démontrent que les hauts revenus, bien conseillés par leurs gestionnaires de fortune et avocats fiscalistes, sont particulièrement sensibles à de tels écarts d'imposition.

En 1993, la Finlande a adopté une réforme très similaire à celle aujourd'hui débattue au Parlement — impôt progressif pour les revenus du travail, « flat tax » pour les revenus du capital. Les résultats sont sans appel : la plupart de ceux qui l'ont pu ont basculé leurs revenus salariaux vers la nouvelle assiette plus avantageuse (« Income Shifting within a Dual Income Tax System : Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », par Jukka Pirttilä et Håkan Selin, « The Scandinavian Journal of Economics », 2011).

Les Etats-Unis ont une faille similaire — quoique d'ampleur beaucoup plus faible qu'en France, puisque l'écart de taux entre capital et travail n'y est que de 2,5 points (six fois moins qu'en France à l'issue du quinquennat Macron). Cet écart pourtant modéré donne lieu à des comportements d'optimisation fiscale massive.

Des centaines de milliards de dollars déguisés en dividendes

Une étude récente qui regarde à la loupe les millions de déclarations de revenus déposées par les hommes d'affaires outre-Atlantique montre ainsi que 54 % des dividendes que les patrons de PME, cadre dirigeants et indépendants se versent correspondent en fait à des revenus qui devraient être taxés comme du travail. Ce sont des centaines de milliards de dollars de salaires qui sont ainsi, chaque année, déguisés en dividendes dans le seul but de payer moins d'impôts (« Capitalists in the Twenty First Century », par Matthew Smith, Danny Yagan, Owen Zidar et Eric Zwick, juillet 2017, voir le lien PDF). Et cela même alors que cette manipulation est illégale, et que l'IRS, le fisc américain, n'est pas particulièrement réputé pour sa clémence ni pour son incompétence.

En dépit de ces expériences internationales édifiantes, le projet de loi de finances fait l'hypothèse que la réforme Macron ne provoquera aucun comportement d'optimisation fiscale — d'où le faible coût budgété pour la « flat tax », 1,5 milliard seulement. Cette projection relève soit de l'incompétence pure et simple, soit de la volonté de tromper la représentation nationale et le pays.

En réalité, si l'on fait des hypothèses prudentes, l'écart de 15 points entre taxation des salaires et des dividendes coûtera à terme 10 milliards par an. Si les Français qui le peuvent optimisent autant que leurs homologues américains, le manque à gagner pour la Sécurité sociale et le budget de l'Etat pourrait atteindre les dizaines de milliards d'euros chaque année. Un cadeau fiscal d'ampleur bien supérieure à la suppression de l'ISF, qui n'a été soumis à aucune discussion publique, qui n'est pas budgétée, et que les parlementaires de La République en marche ont déjà votée une première fois, comme un seul homme.

Il est urgent de faire machine arrière, au Sénat puis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. La « flat tax » est non seulement injustifiée sur le plan des principes — il n'y aucune raison pertinente pour qu'à revenu égal, les détenteurs de revenus du patrimoine payent moins d'impôt que les salariés. C'est surtout une bombe à retardement pour les finances publiques, qui transformera durablement une fiscalité déjà favorable aux plus aisés en une grande machine à redistribuer à l'envers.

Détails des calculs

Taux de 65% sur les plus hauts salaires.

Sur 100 de salaire super brut,

- Cotisations (salariales + patronales) dé plafonnées (après réforme Macron qui supprime les 0.75% de part salariale sur les cotisations maladies) = 23,9%
- CSG (après augmentation Macron de 1.7 points) = 9,0 %
- Impôt sur le revenu = $(45\% + 4\% \text{ de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus}) \times (1 - 23,9\% - 9,0\%) = 32,9\%$ [je néglige le fait qu'une partie de la CSG n'est pas déductible de l'IR].
- Total = 65,8 %

Taux de 50% sur les plus hauts dividendes.

Sur 100 de profits,

- Impôt sur les sociétés après réforme Macron = 25%
- Impôt sur le revenu = $(30\% \text{ de flat tax} + 4\% \text{ de contribution exceptionnelle}) \times (1 - 25\%) = 25,5\%$
- Total = 50,5 %

Comparaison des deux taux

Toutes les cotisations dé plafonnées sont non-contributives, donc assimilables à des taxes (elles n'ouvrent pas droit à des bénéfices particuliers). Il s'agit donc de la comparaison exacte à effectuer.

Pertes de recettes fiscales

Aux Etats-Unis, l'article que je cite (Smith et al. 2017) montre qu'environ 2 % du PIB américain perçu sous forme de dividendes (payés par des S-corporations) correspond en fait à des salaires, en raison d'un différentiel d'imposition de 2,5 points (3,9 points depuis 2013) entre salaires et dividendes de S-corporations.

Scénario bas : malgré un différentiel de taux supérieur, en France 2 % du PIB va également être déplacé de salaires en dividendes. Avec un PIB 2022 aux alentours de 2 300 milliards d'euros, cela représente une masse de 46 milliards d'euros sur laquelle le manque à gagner est de 15 % soit 7 milliards environ. Auxquels il faut ajouter les 1,5 milliards de coûts budgétés pour la flat tax. Total = 8,5 milliards.

Scénario central : 2,5 points de PIB se déplacent en dividendes (un peu plus qu'aux Etats-Unis en raison du différentiel de taux plus élevé). Dans ce cas-là, le coût total de la réforme dépasse les 10 milliards.

Fourchette haute : 5 points de PIB se déplacent vers les dividendes, pour un coût total approchant les 20 milliards.

Il y a évidemment des incertitudes sur le coût final de la réforme. Mais un déplacement de 2-5 points de PIB des salaires vers les dividendes n'a rien d'irréaliste. Il mettrait simplement la France dans la moyenne des grands pays de l'OCDE pour ce qui concerne la part du capital dans la valeur ajoutée. Telle qu'elle est enregistrée dans les comptes nationaux, celle-ci est en effet actuellement significativement plus faible en France que dans les autres pays comme l'Allemagne ou les Etats-Unis (voir par exemple la Figure XII de Piketty-Zucman QJE 2014), où le shifting salaires/dividendes est sans doute plus important qu'en France.

Même s'il n'y avait que 0,6% du PIB qui se déplaçait vers les dividendes (soit trois fois moins qu'aux Etats-Unis, malgré un différentiel de taux d'imposition 6 fois plus important en France au profit des dividendes), la flat tax coûterait encore 3,5 milliards, soit autant que l'abolition de l'ISF. Dans tous les cas, il est clair que l'hypothèse retenue dans le budget, 1,5 milliards d'euros, n'est pas valable.

Historique de la fiscalité des dividendes en France

De 1914 à 2007, les dividendes ont été soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, comme les salaires. La fiscalité française essayait de maintenir des taux sur les profits distribués proches de ceux sur les revenus du travail avec des mécanismes d'avoir fiscal (créé en 1965), puis à partir de 2006 avec un abattement de 40% qui a remplacé l'avoir fiscal quand celui-ci a été invalidé par la CJCE.

Le prélèvement forfaitaire libératoire introduit sur les revenus 2008 a conduit très temporairement à une imposition plus légère des dividendes (très temporairement car le PFL a augmenté au cours du temps, avant d'être supprimé sous Hollande). Même en 2008, au plus bas de l'imposition des dividendes, l'écart entre dividendes et salaires était plus faible que les 15 points de la réforme Macron, car l'impôt sur les sociétés était plus élevé (33% vs. 25% in 2022) et l'IR et les taxes dé plafonnées sur les salaires (CSG, etc.) plus faibles. L'écart de 15 points créé par la réforme Macron est véritablement unique dans l'histoire de la fiscalité française.