

6) Les prélèvements sur le capital

Les économistes distinguent souvent les [prélèvements obligatoires](#) sur la consommation et sur les deux « *facteurs de production* » que sont le travail et le capital.

Cette fiche commence par présenter le montant des prélèvements obligatoires sur le capital, dont la mesure présente quelques difficultés méthodologiques, en France et dans les autres pays européens. Elle précise quels sont les taux d'imposition des revenus du capital.

Ces prélèvements ont notamment pour objectifs la redistribution des revenus et des patrimoines, mais ils majorent le coût du capital supporté par les entreprises, ce qui pourrait réduire leurs investissements, et amputent la rémunération nette perçue par les épargnants, ce qui pourrait réduire leur épargne. Ces mécanismes économiques sont également précisés.

A) La mesure et le montant des prélèvements sur le capital

1) [Les difficultés de mesure](#)

Les prélèvements obligatoires sur le capital sont constitués de prélèvements sur ses revenus et sur son stock, ce qui implique, pour les mesurer, de préciser ce que sont les revenus et le stock de capital et quels prélèvements ils supportent. Plusieurs problèmes méthodologiques se posent plus particulièrement.

Les revenus des non-salariés ont un caractère mixte : ils rémunèrent leur travail, mais aussi les capitaux qu'ils ont investis dans leur entreprise individuelle. Il faudrait donc faire le partage entre ces deux sources de revenus et ne retenir que les prélèvements sur les revenus du capital, ce qui est en pratique très difficile.

Dans beaucoup de pays, les revenus du travail et une grande partie des revenus du capital sont soumis conjointement à un impôt sur le revenu progressif et, du fait de cette progressivité, il est délicat de séparer le produit de cet impôt en deux parts correspondant aux revenus respectifs du travail et du capital.

Les impôts sur la valeur ajoutée, comme la « *contribution sur la valeur ajoutée des entreprises* » en France, taxent à la fois la rémunération du travail et celle du capital et il faut pouvoir ventiler leur produit entre ces deux facteurs de production.

La taxe d'habitation est assise, en principe, sur des valeurs cadastrales qui devraient refléter la valeur du capital constitué par le logement mais, comme elle est due par l'occupant qui n'est pas toujours le propriétaire, elle a également la nature d'un impôt sur la consommation.

Les prélèvements sur le stock de capital doivent comprendre à la fois les prélèvements sur la détention, la cession à titre onéreux et la transmission à titre gratuit (successions et donations)

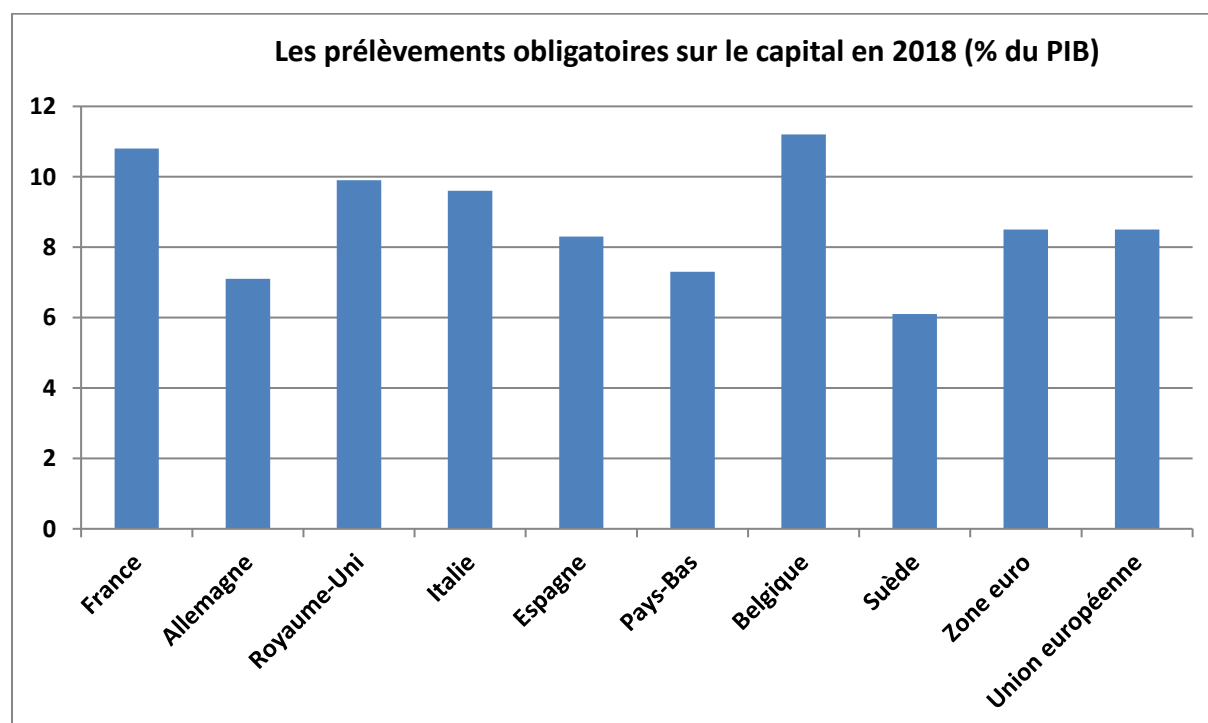
du capital, celui-ci pouvant être physique, immatériel ou financier. Les prélèvements sur les revenus du capital doivent intégrer l'imposition des plus-values.

La Commission européenne publie chaque année une estimation des prélèvements sur le travail, le capital et la consommation dans les pays européens selon une méthodologie harmonisée. Sa [base de données](#) sur les prélèvements obligatoires constitue la source des chiffres cités dans cette fiche.

Dans ses estimations, les revenus des non-salariés sont considérés pour leur totalité comme des revenus du capital. L'impôt sur le revenu de chaque contribuable est ventilé entre des impôts sur les revenus du travail et du capital au prorata des parts respectives des revenus du travail et du capital dans son revenu global. La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises est considérée comme un impôt sur les revenus du capital. La taxe d'habitation est répartie entre les impôts sur le capital et la consommation au prorata de la part des occupants propriétaires et locataires.

2) Les prélèvements sur le capital en France et en Europe

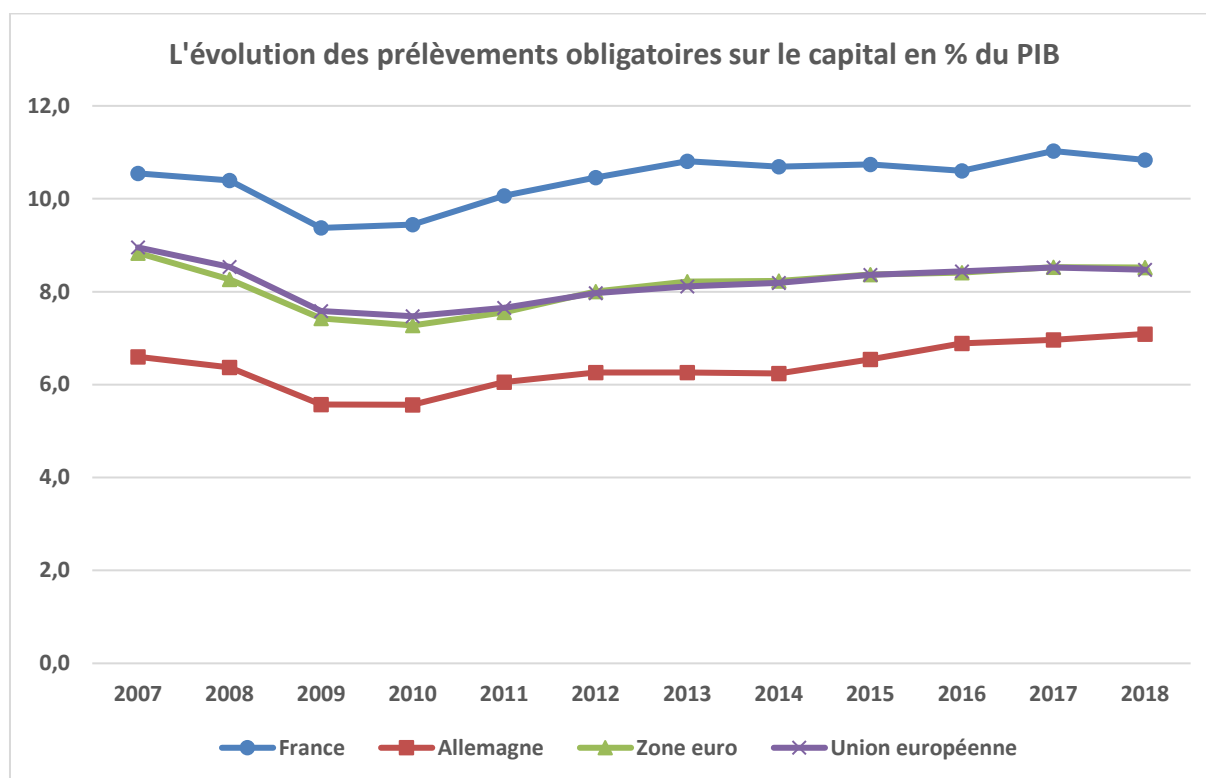
Les prélèvements obligatoires sur le capital représentent 10,8 % du PIB en France en 2018, ratio en légère baisse par rapport à 2017 (11,0 %) du fait de plusieurs réformes (prélèvement forfaitaire unique, remplacement de l'ISF par l'IFI...), contre une moyenne de 8,5 % dans la zone euro et dans l'Union européenne (comme en 2017). La France est passée du deuxième rang en 2017 (ex-aequo avec la Belgique) au troisième rang en 2018, derrière le Luxembourg (13,2 % du PIB), où le poids des prélèvements sur le capital reflète l'importance des activités financières, et la Belgique (11,2 % du PIB), loin devant l'Allemagne (7,1 %).



Source : Commission européenne ; FIPECO

Dans les pays de la zone euro ou de l'Union européenne, ces prélèvements sur le capital ont en moyenne augmenté jusqu'à la crise de 2008-2009, diminué pendant la crise puis augmenté de

nouveau pour se retrouver en 2018 un peu au-dessous de leur niveau de 2007. En France et en Allemagne, ils sont un peu plus élevés en 2018 qu'en 2007.



Source : Commission européenne ; FIPECO

La France se distingue également par le poids des prélèvements sur le stock de capital (4,3 % du PIB en 2018 après 4,5 % en 2017) pour lesquels elle se situe au deuxième rang (après le premier rang en 2017), à égalité avec le Luxembourg et juste derrière le Royaume-Uni (4,4 %), très loin devant l'Allemagne (1,3 %) et loin des moyennes de la zone euro (2,6 %) et de l'Union européenne (2,7 %).

Les prélèvements sur le stock de capital en 2018 (% du PIB)

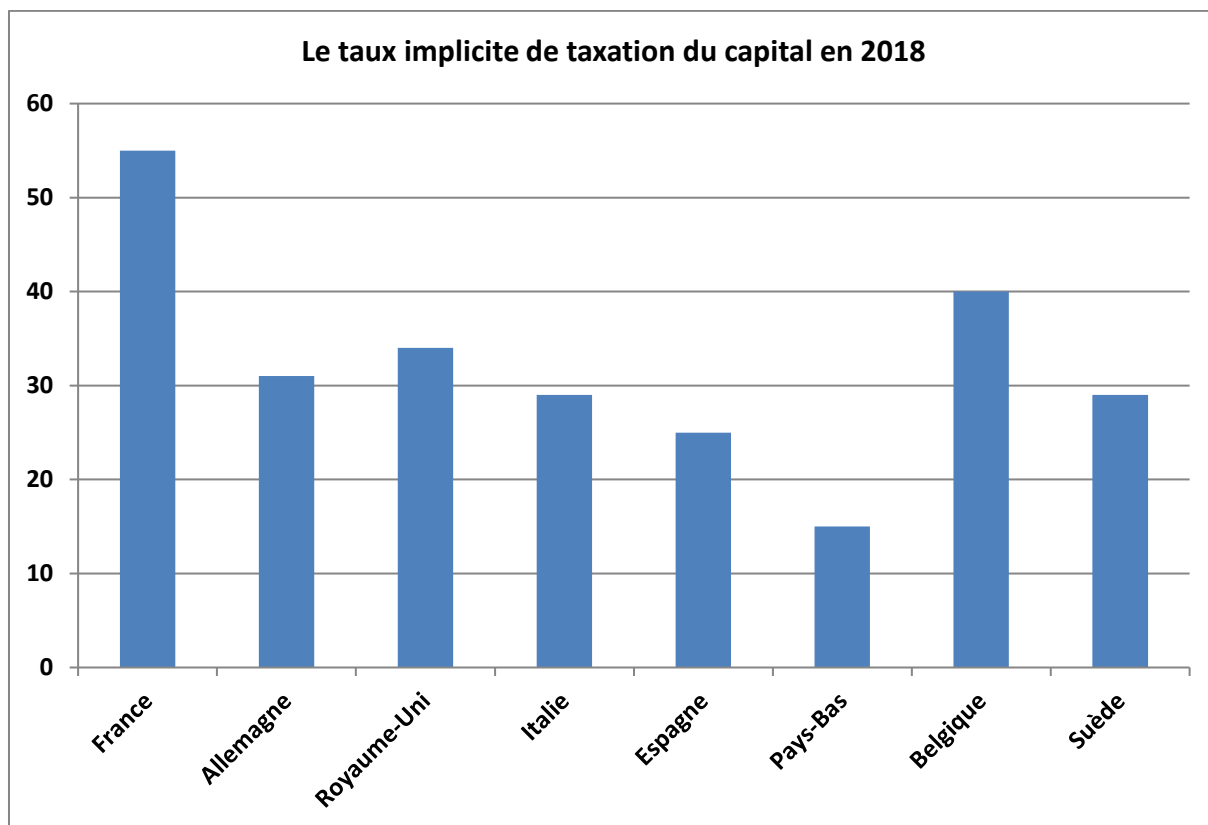
France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne
4,3	1,3	4,4	2,9	3,2
Pays-Bas	Belgique	Suède	Zone euro	Union européenne
1,8	4,1	1,2	2,6	2,7

Source : Commission européenne ; FIPECO

B) Les taux d'imposition

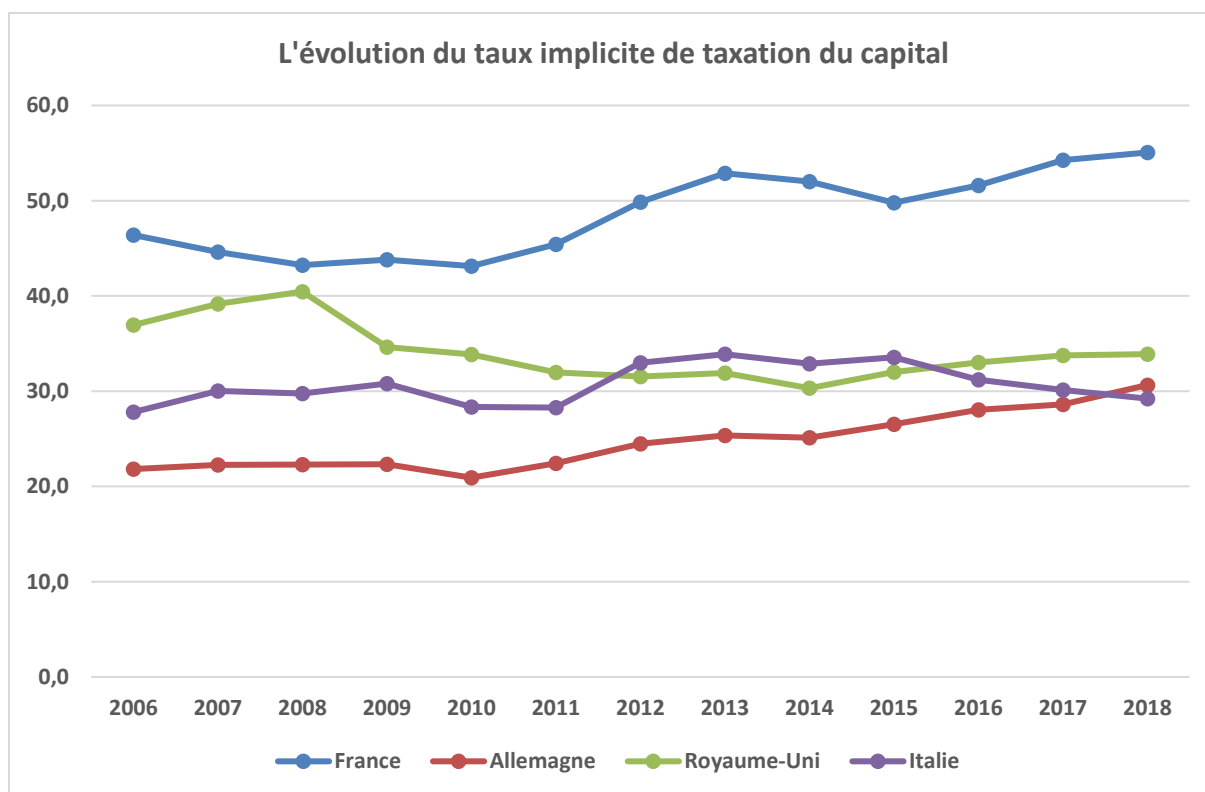
Le « *taux implicite de taxation du capital* » est le rapport entre le produit des prélèvements obligatoires sur le capital et le montant des revenus du capital. Ces derniers présentent d'importantes difficultés de mesures car, n'étant pas toujours imposables, ils ne sont pas toujours bien connus. De plus, les entreprises perçoivent souvent des revenus financiers qu'elles reversent à d'autres entreprises et il faut pouvoir consolider ces opérations. La comptabilité nationale permet d'avoir des données en principe harmonisées entre les pays, mais elle ne prend pas en compte les plus-values et moins-values.

La Commission européenne publie néanmoins une estimation du taux implicite de taxation du capital dans les pays de l'Union en s'appuyant sur la comptabilité nationale. Le taux implicite de taxation du capital est le plus élevé en France en 2018 (55 %), très loin devant ceux de l'Allemagne (31 %), du Royaume-Uni (34 %) et de l'Italie (29 %).



Source : Commission européenne ; FIPECO

Ces taux implicites de taxation du capital peuvent fortement varier d'une année à l'autre, en raison notamment des fluctuations du produit de l'impôt sur les sociétés, et il est donc préférable de les examiner sur une période plus longue.



Source : Commission européenne ; FIPECO

Ces taux étaient assez proches en France et au Royaume-Uni jusqu'à 2008 et divergent depuis lors, avec une nette augmentation en France. Le taux italien est relativement stable sur longue période. Le taux allemand augmente depuis 2010 mais reste très inférieur au taux français.

Le [comité d'évaluation](#) de la réforme de 2018 de la fiscalité du capital utilise également, dans son rapport de 2020, des taux marginaux effectifs d'imposition du capital, estimés par l'OCDE qui compare les écarts entre les rendements des investissements avant et après prélèvements fiscaux et sociaux. Ces taux étaient en France nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE en 2016 et devraient être proches de cette moyenne pour les actifs non immobiliers après la réforme de 2018.

C) Les effets économiques

1) La redistribution des revenus et des patrimoines

Les prélèvements obligatoires sur le capital ont un objectif de redistribution des revenus et des patrimoines et leurs effets, à cet égard, sont traités dans les fiches sur la [redistribution](#) et la « [progressivité](#) » des prélèvements ainsi que dans celles consacrées aux plus importants d'entre eux.

Il est parfois affirmé que les revenus du capital sont imposés à un taux inférieur à ceux du travail en France et que, dans un souci d'équité, ils devraient être imposés au même taux, voire un taux plus élevé pour tenir compte du fait que les revenus du capital croissent tendanciellement plus vite que ceux du travail.

Toutefois, le taux implicite de taxation du capital est nettement supérieur en France au taux implicite de taxation du travail. La comparaison de ces taux est certes fragile, notamment parce que les plus-values ne sont pas prises en compte dans les revenus du capital, mais elle suggère que la taxation du capital n'est pas nettement inférieure à celle du travail et que la France se distingue plutôt par de forts prélèvements sur le capital.

En outre, certains économistes font observer que le capital est constitué de revenus du travail qui ont déjà été taxés avant d'être épargnés et de legs également déjà taxés. Il leur semble donc inéquitable de procéder à une « *double taxation* » en imposant de nouveau le capital et ses revenus. Cet argument est à prendre avec précaution, notamment parce que, si le capital a déjà été taxé, ce n'est pas le cas de ses revenus. En outre, une redistribution des patrimoines est légitime et les revenus du capital sont parfois des rentes dont la taxation est souhaitable. Cet argument conduit néanmoins à considérer que les propositions visant à fixer le taux d'imposition du capital à un niveau égal ou supérieur à celui du travail ne sont pas très bien fondées¹. Elles le sont encore moins lorsque les revenus du capital compensent seulement l'inflation et ne font que maintenir le pouvoir d'achat du capital épargné.

Une certaine prudence s'impose donc dans l'utilisation de la fiscalité du capital pour redistribuer les revenus et les patrimoines, d'autant plus que son « [incidence](#) » n'est pas toujours celle qui est attendue.

2) L'incidence des prélèvements sur le capital

L'exemple des actions détenues par les ménages, et des dividendes qu'ils en tirent, permet d'illustrer l'incidence des prélèvements sur le capital. Cette incidence diffère selon que le prélèvement sur les dividendes prend la forme d'une hausse de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu des ménages (IR). En effet, ces derniers sont imposés dans leur pays de résidence sur les dividendes tirés des actions qu'ils détiennent dans les sociétés de l'ensemble du monde, alors que les sociétés sont imposées dans un pays sur les bénéfices réalisés et déclarés dans ce seul pays.

Si l'IS augmente dans un pays, le rendement des actions des sociétés de ce pays diminue pour les actionnaires de toutes nationalités qui placent alors leur épargne dans des sociétés d'autres pays pour garder la même rentabilité. Les sociétés du pays où l'IS a augmenté ont donc moins de capitaux propres et investissent moins, ce qui pénalise leurs salariés et leurs clients et non leurs actionnaires. La réalité est certes plus complexe et les taux de l'IS peuvent être augmentés, mais les prélèvements sur le capital qui réduisent les bénéfices des entreprises présentent des risques non négligeables².

Si l'IR augmente sur les dividendes dans un pays, les ménages actionnaires ne peuvent pas en éviter le coût en plaçant leur épargne à l'étranger, car ils sont imposés de la même façon, sauf à changer de résidence mais une telle décision dépend aussi d'autres paramètres³. Les revenus du capital des ménages après impôt de ce pays diminuent donc à hauteur du supplément d'IR.

¹ L'imposition des revenus du travail et du capital financier ne peut pas être très différente car les indépendants ont largement le choix entre ces deux modes d'imposition mais le capital est également taxé à travers sa détention et sa transmission.

² En outre, comme le montre la fiche sur l'IS, les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises multinationales peuvent leur permettre de transférer leurs bénéfices dans des pays où ils sont moins imposés.

³ Ils peuvent aussi ne pas déclarer les revenus perçus à l'étranger mais prennent alors des risques en fraudant.

L'impact d'une telle baisse du rendement de l'épargne des ménages sur son niveau est incertain. Les ménages peuvent aussi bien épargner plus, parce qu'ils souhaitent obtenir un certain revenu fixe à long terme de leur épargne, ou épargner moins, parce qu'une consommation immédiate de leurs revenus leur paraît alors préférable. Les travaux empiriques concluent généralement à un impact peu significatif de la fiscalité de l'épargne sur son niveau, sous réserve des comportements de type « *exil fiscal* ». Ceux-ci sont difficiles à mesurer mais les données publiées en 2020 par le comité d'évaluation de la réforme de 2018 suggèrent que les réformes successives de la taxation du patrimoine des ménages au cours des années 2003 à 2018 ont eu un impact sur les départs de France et les retours des contribuables soumis à l'ISF.

Si une hausse des impôts sur le capital et ses revenus prélevés sur les ménages a peu d'effet sur le niveau global de l'épargne des ménages, elle peut entraîner une réallocation de cette épargne au détriment des placements dont la fiscalité s'accroît.

La fiscalité de l'épargne est un instrument efficace pour l'orienter vers les placements les plus favorables à la croissance. Elle devrait donc favoriser les actions, celles-ci présentant des risques élevés pour les ménages alors que les entreprises en ont besoin pour se prémunir contre les pertes financières encourues dans les périodes de ralentissement de leur activité. Or la fiscalité française favorise au contraire les placements sans risque à travers les multiples exonérations fiscales dont bénéficient l'épargne réglementée (livrets A, livret de développement durable...) et les contrats d'assurance-vie, dont les primes sont elles-mêmes placées par les compagnies d'assurance pour les trois quarts en titres de créance.

Le biais fiscal en faveur des titres de créance et au détriment des actions est renforcé par le fait que les intérêts versés par les sociétés à leurs créanciers sont largement déductibles de leur bénéfice imposé à l'IS, ce qui n'est pas le cas des dividendes versés à leurs actionnaires.

Les réformes de la fiscalité du capital peuvent enfin avoir des effets non anticipés sur les comportements d'optimisation fiscale. L'application du barème de l'IR aux revenus financiers en 2013 et le retour en 2018 à un prélèvement forfaitaire libératoire ont entraînés une forte baisse des dividendes en 2013 et une forte hausse en 2018, qui ont sensiblement réduit l'impact budgétaire de ces réformes estimé a priori (hausse des recettes en 2013 et baisse en 2018). Il est possible que les actionnaires de quelques grosses holdings familiales⁴ aient renoncé à distribuer des dividendes à partir de 2013 pour bénéficier du plafonnement de l'ISF en fonction du revenu et dégager plus tard des plus-values en bénéficiant de l'abattement en fonction de la durée de détention des actions. Mises en réserve dans ces sociétés, les liquidités ainsi accumulées ont peu être distribuées sous forme de dividendes en 2018 lorsque l'imposition des dividendes est redevenue plus favorable.

⁴ La distribution des actions et des dividendes est très concentrées.