

FIPECO le 26.10.2017
Les commentaires de l'actualité

La suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune

François ECALLE

Le Gouvernement a proposé au Parlement de supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de le remplacer par un impôt sur la fortune immobilière (IFI). Ce billet examine l'intérêt de la réforme présentée dans le projet de loi de finances pour 2018, sans tenir compte des amendements qui pourraient être adoptés à l'issue du débat parlementaire.

Les impôts sur le stock de capital, plus particulièrement sur le patrimoine des ménages, sont plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens. Or leur impact est défavorable au financement de l'économie nationale par les ménages français, donc également à l'investissement et à l'innovation.

L'assiette de l'ISF est difficile à estimer et les estimations des contribuables sont difficilement contrôlables par l'administration, ce qui donne un caractère très incertain aux valeurs retenues. Son barème, avec notamment un taux marginal supérieur de 1,5 %, est inadapté au rendement actuel des actifs et serait « confiscatoire » si l'ISF et les impôts sur le revenu n'étaient pas globalement plafonnés à 75 % du revenu. Enfin l'imposition commune du patrimoine des couples mariés ou pacsés incite indûment au « concubinage fiscal ».

La suppression de l'ISF est donc souhaitable. Elle n'augmentera pas les inégalités de revenus telles qu'elles sont mesurées mais elle accroîtra la concentration du patrimoine, qu'il est légitime de vouloir diminuer. Pour la réduire, il est préférable de taxer le patrimoine hérité, plutôt que le patrimoine acquis grâce au travail, à la prise de risques et à l'épargne. La suppression de l'ISF aurait donc pu être partiellement compensée par une hausse des droits sur les successions et donations ciblée sur les plus importantes.

En revanche, la taxation des signes extérieurs de richesse est à proscrire car il est impossible de les définir de manière satisfaisante et elle ne peut conduire qu'à des usines à gaz fiscales. En outre la fiscalité devrait être neutre au regard des choix de consommation, sous la seule réserve de leurs externalités (tabac, alcool...).

L'IFI présente les mêmes défauts que l'ISF mais il ne porte que sur l'immobilier, qui supporte aussi les taxes foncières. On peut considérer que c'est une première étape, la suivante étant la suppression de l'IFI ou sa substitution aux taxes foncières.

A) Les principales caractéristiques de l'ISF

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est dû par les ménages résidents dont le « *patrimoine net* », en France ou dans le reste du monde, est supérieur à 1,3 M€ et par les ménages non-résidents qui possèdent en France des biens, hors placements financiers, d'une valeur nette supérieure à ce montant. Il s'agit du patrimoine au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, net au sens où les dettes du ménage sont déduites de ses actifs.

Les contribuables dont le patrimoine net est supérieur à 2,57 M€ doivent détailler ses éléments et leur estimation dans une déclaration déposée avant le 15 juin avec le paiement de l'impôt calculé par eux-mêmes. Ceux dont le patrimoine net est compris entre 1,3 et 2,57 M€ indiquent seulement sa valeur globale sur leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Certains biens sont exonérés d'ISF, en particulier : les biens professionnels, c'est-à-dire les biens nécessaires à l'activité principale des entrepreneurs individuels ainsi que les actions et parts de sociétés (non immobilières) où le contribuable détient plus de 25 % des droits de vote et exerce une fonction de dirigeant qui lui assure sa rémunération principale ; les antiquités (âge supérieur à 100 ans), œuvres d'art et objets de collection ; les titres reçus en contrepartie de la souscription au capital d'une PME. Certains biens font l'objet d'une exonération partielle (bois et forêts, biens ruraux loués à long terme...).

1) L'estimation de la valeur du patrimoine

Les biens doivent être évalués à leur « *valeur vénale réelle* », celle à laquelle ils pourraient être vendus, sauf exceptions (valeur nominale pour les liquidités et la plupart des produits d'épargne, forfait de 5 % du patrimoine pour le mobilier à défaut d'une autre estimation...). Un abattement de 30 % est appliqué à la valeur vénale de la résidence principale.

2) Le calcul de l'impôt

L'ISF est calculé en appliquant un « *barème progressif par tranche* ». Le montant du patrimoine est décomposé en six tranches. Le taux appliqué est : nul sur la première (part du patrimoine inférieure à 0,8 M€) ; de 0,5 % sur la deuxième (de 0,8 à 1,3 M€) ; de 0,7 % sur la troisième (de 1,3 à 2,57 M€) ; de 1,0 % sur la quatrième (de 2,57 à 5,0 M€) ; de 1,25 % sur la cinquième (de 5,0 à 10,0 M€) ; de 1,5 % sur la sixième (au-delà de 10,0 M€).

L'application de ce barème conduit à un montant qui peut faire l'objet de deux réductions : pour les investissements dans des PME ; pour les dons à certains organismes d'intérêt général.

Le montant de l'ISF est enfin plafonné de sorte que le cumul des impôts sur le revenu et de l'ISF ne dépasse pas 75 % des revenus du ménage.

3) Le rendement budgétaire et le nombre de déclarations

L'ISF a été payé par 352 000 foyers fiscaux en 2016. Ce nombre avait régulièrement augmenté de 2004 à 2010 et a connu une forte diminution en 2011 sous l'effet du relèvement du seuil d'imposition (de 0,8 à 1,3 M€). Son rendement s'est élevé à 5,1 Md€ en 2016.

B) Les justifications d'une suppression de l'ISF

1) Des impôts plus élevés en France sur le patrimoine

Les économistes distinguent les prélèvements obligatoires sur la consommation et sur les deux « *facteurs de production* » que sont le travail et le capital.

Les prélèvements obligatoires sur le capital sont constitués de prélèvements sur ses revenus (impôts sur les bénéfices des sociétés et les revenus des personnes physiques, CSG et prélèvements sociaux) et sur son stock, à travers sa détention (ISF, taxes foncières...) et sa

transmission (droits de mutation à titre onéreux ou gratuit...). Apprécier l'ampleur de ces prélèvements pose d'importants problèmes méthodologiques (cf. [fiche de l'encyclopédie](#)). La Commission européenne publie néanmoins chaque année une estimation des prélèvements sur le capital dans les pays européens selon une méthodologie harmonisée dans son [rapport annuel sur les prélèvements obligatoires](#).

Les prélèvements obligatoires sur le capital représentaient 10,8 % du PIB en France en 2015, contre une moyenne de 8,4 % dans la zone euro comme dans l'Union européenne. La France est au deuxième rang, juste derrière l'Italie (10,9 %) et loin devant l'Allemagne (6,3 %).

La France se distingue par le poids des prélèvements sur le stock de capital (4,3 % du PIB en 2015) pour lesquels elle se situe au deuxième rang avec la Belgique, juste derrière le Royaume-Uni (4,4 %) mais très loin devant l'Allemagne (1,2 %) et les moyennes de la zone euro (2,6 %) et de l'Union européenne (2,8 %).

Les prélèvements sur le stock de capital en 2015 (% du PIB)

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

Source : Commission européenne ; FIPECO

Les impôts sur le seul patrimoine des ménages se sont élevés en 2015, en comptabilité nationale, à 5,2 Md€ pour l'ISF, à 12,2 Md€ pour les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), à 17,6 Md€ pour les taxes foncières (part ménages) et à 11,6 Md€ pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Les comparaisons entre pays sont difficiles car les statistiques des organisations internationales ne retiennent pas cette catégorie d'impôts. Une [étude réalisée en 2014 pour la Commission européenne](#) permet toutefois d'esquisser quelques comparaisons du poids en pourcentage du PIB en 2012 des impôts généraux sur la fortune, des DMTG et des prélèvements spécifiques sur la détention et la transmission des biens immobiliers. S'agissant de l'ensemble de ces impôts, la France apparaît en première place (3,3 %) du PIB, ce qui tient surtout à la taxation de l'immobilier (2,7 % du PIB).

Le poids des impôts sur le patrimoine en 2012 (% du PIB)

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Impôts sur la fortune	0,2	0	0	0,4
Impôts sur l'immobilier	2,7	0,7	2,0	1,5
Donations successions	0,4	0,1	0,2	0
	Espagne	Pays-Bas	Belgique	Suède
Impôts sur la fortune	0,1	0	0	0
Impôts sur l'immobilier	1,7	0,7	2,1	0,3
Donations successions	0,2	0,2	0,6	0

Source : Rapport de Ernst and Young pour la commission européenne TAXUD/2013/DE/335.

La France est le seul grand pays, avec l'Espagne, à appliquer un impôt sur l'ensemble du patrimoine d'un ménage. L'Italie applique un impôt sur la fortune limité aux actifs financiers, à côté des taxes foncières. Les prélèvements sur l'immobilier ont presque partout un rendement important. En revanche, les droits sur les successions et donations sont souvent très faibles. Les impôts sur le patrimoine sont quasi inexistantes en Suède.

2) Un impact défavorable au financement de l'économie française

Il est très probable, même s'il est difficile de le démontrer empiriquement, que les impôts sur le capital des ménages réduisent leur incitation à épargner et limitent ainsi le financement de l'économie. Or l'épargne de l'ensemble des acteurs économiques (ménages entreprises et administrations) est globalement insuffisante en France par rapport à leurs investissements, pourtant eux-mêmes insuffisants, ce qui se traduit par un déficit, de 0,9 % du PIB en 2016, de nos transactions courantes (dont le solde est comptablement égal à la différence entre l'épargne et l'investissement). Ce déficit des transactions courantes signifie que nous devons nous endetter auprès des non-résidents ou leur céder une partie de notre patrimoine.

L'impact de ces impôts sur l'expatriation des ménages les plus fortunés est difficile à mesurer. En effet, les motifs des départs à l'étranger sont nombreux, souvent de nature professionnelle, et la fiscalité est rarement spontanément avancée par les partants pour les expliquer. L'évolution des départs de foyers soumis à l'ISF suggère toutefois qu'il joue un rôle non négligeable. Les départs annuels de redevables de l'ISF sont passés de moins de 400 au début des années 2000 à plus de 800 en 2006, se sont stabilisés avec la mise en place du bouclier fiscal puis sont redescendus à moins de 600 en 2011 et 2012 avec la réforme du barème de l'ISF pour remonter vers 800 à partir de 2013 avec le retour à un barème proche de celui du début des années 2000. Les évolutions des retours des contribuables sont moins significatives. Une analyse plus approfondie est faite dans une [étude de Coe-Rexecode](#).

Une réduction de la taxation du patrimoine ne peut toutefois entraîner des comportements plus favorables à la croissance qu'à long terme. Il faut en effet d'abord convaincre les personnes concernées qu'elle n'est pas seulement temporaire.

3) Une assiette difficile à estimer et un impôt difficile à contrôler

Il existe trois méthodes pour estimer la valeur vénale réelle : retenir la valeur d'acquisition du bien et lui appliquer un coefficient correspondant à la hausse des prix pour la catégorie de biens en question depuis sa date d'acquisition ; retenir le prix de vente moyen de biens comparables à la date d'estimation ; multiplier les revenus tirés de ce bien par l'inverse d'un taux de rendement moyen correspondant à cette catégorie de biens.

Ces trois méthodes présentent des difficultés de mise en œuvre par le contribuable et de contrôle par les services fiscaux si bien que les valeurs retenues par les contribuables ou l'administration sont souvent très incertaines.

La première est peu fiable si l'acquisition est ancienne car les indices de prix statistiquement robustes qui sont disponibles sont des moyennes qui ne correspondent pas nécessairement à l'évolution du prix d'un bien particulier.

La deuxième suppose l'existence d'un marché transparent et de statistiques des prix de ce marché suffisamment fiables. C'est le cas, par exemple, pour les titres cotés en bourse et l'or. Ce n'est pas le cas pour les titres non cotés, ni pour l'immobilier si on met à part les biens les

plus standardisés. Les seules statistiques publiques officielles de prix des transactions, établies par l'Insee et les chambres de notaires, ne donnent que des moyennes sur de larges zones dont le prix d'un bien particulier peut s'éloigner fortement du fait de sa localisation précise, de son état général ou de contraintes particulières (bien occupé, soumis à des servitudes...). Les données sur les transactions que la DGFIP met à disposition des contribuables pour faciliter leur estimation portent souvent sur des biens non comparables et n'ont pas de valeur statistique.

La troisième méthode s'applique seulement aux biens qui procurent un revenu et repose sur l'existence de taux de rendement de référence. Or ceux-ci sont encore moins fiables que les prix des transactions, pour des raisons semblables, et il n'existe d'ailleurs pas, par exemple, de statistiques publiques assez fines sur le rendement locatif de l'immobilier.

La méthode économétrique des « *prix hédoniques* » pourrait être utilisée pour valoriser certaines caractéristiques des biens immobiliers mais il n'est pas sûr qu'elle soit connue des services fiscaux.

Le prix auquel ces biens sont achetés et revendus constitue finalement l'information la plus fiable dont disposent les services fiscaux. Elle leur permet éventuellement de redresser les montants déclarés sur les trois années précédentes.

4) Un barème archaïque

Le barème de l'ISF a changé plusieurs fois mais il reste la survivance d'une époque où le rendement du capital dépassait 10 %¹. Si un actif rapporte un revenu de 3 % par an, ce qui est aujourd'hui élevé, l'Etat peut en prélever plus de la moitié au titre des impôts sur le revenu (IR, CSG et prélèvements sociaux divers) et la moitié au titre de l'ISF, son taux marginal supérieur étant de 1,5 %, ce qui conduit à un prélèvement total « confiscatoire » supérieur à 100 %.

Le total des impôts sur le revenu et de l'ISF est certes plafonné à 75 % du revenu du ménage. Cependant, tant que ce plafond n'est pas atteint, accroître son patrimoine de 100 € pour en tirer un revenu de 3 € peut entraîner un prélèvement marginal de plus de 3 €. De plus, si ce plafond est nécessaire pour que l'ISF ne soit pas « confiscatoire », il peut conduire à des montages financiers difficilement contrôlables visant à camoufler une partie des revenus.

5) Un impôt qui avantage indûment les célibataires

Les couples mariés ou liés par un PACS font l'objet d'une imposition commune à l'ISF. En conséquence, un couple dont le patrimoine est de 2 M€ doit payer l'ISF tandis que deux célibataires ayant chacun un patrimoine de 1 M€ en sont exonérés. Plus généralement un couple paye toujours un ISF plus élevé que deux célibataires dont le patrimoine total est identique, ce qui est une forte incitation à vivre séparément, au moins en apparence. Les personnes en situation de « concubinage notoire » sont certes soumises en principe à une imposition commune, mais l'administration n'est pas armée pour les détecter et sanctionner. Si les « exilés fiscaux » font beaucoup parler d'eux, il existe aussi des « concubins fiscaux ».

¹ Il a été créé (d'abord l'impôt sur les grandes fortunes puis l'impôt de solidarité sur la fortune) dans les années 1980 pendant lesquelles le rendement des obligations publiques de plus de 1 an a été en moyenne de 11,9 %.

C) Les impôts qui devraient remplacer l'ISF

1) Une redistribution souhaitable des patrimoines

Comme le rappelle une [note de France Stratégie](#) de janvier 2017, la concentration du patrimoine des ménages est très forte en France (les 10 % les plus fortunés en possèdent la moitié). Elle s'est renforcée de 1997 à 2008 sous l'effet de l'envolée des prix de l'immobilier puis s'est stabilisée. Une redistribution est légitime pour renforcer la cohésion sociale.

L'impact des impôts sur le patrimoine des ménages (ISF, droits de mutation, taxes foncières) sur sa concentration n'est toutefois pas mesuré. En réalité, les impôts comme l'ISF et les taxes foncières réduisent d'abord le revenu disponible des contribuables concernés. Ceux-ci vendent une partie de leurs actifs seulement lorsque leur revenu disponible devient inférieur à leur besoin de consommation. Compte-tenu de leur taux (jusqu'à 60 %), seuls les droits de succession et donation obligent souvent les légataires à céder une partie de leurs biens.

Si l'ISF pèse d'abord en pratique sur le revenu disponible des ménages, il n'est pas pris en compte par l'Insee pour estimer le revenu disponible après impôts et prestations sociales qui sert à [mesurer les inégalités de revenus](#) car il est supposé n'affecter que les patrimoines. Sa suppression ne modifiera donc en rien les indicateurs d'inégalité publiés par l'Insee.

2) Une bonne solution : les droits sur les successions et donations

La redistribution des patrimoines peut prendre deux formes, l'ISF et la taxation des successions et donations. L'ISF a pour inconvénient de pénaliser ceux qui préfèrent l'épargne à la consommation immédiate, alors même que l'épargne est nécessaire pour financer les investissements, et de taxer le capital accumulé grâce au travail et à la prise de risques.

Les droits sur les successions et donations contribuent à une plus grande égalité des chances entre les individus et à faire en sorte que leur niveau de vie dépende plus de leurs talents et de leurs efforts propres que de ceux de leurs parents. Certes, pour le testateur, le legs correspond à une épargne accumulée grâce à son talent et à ses efforts qu'il doit pouvoir utiliser librement, et c'est pourquoi la taxation des successions et donations doit rester mesurée. Mais, pour le légataire, le legs constitue généralement une « aubaine » au sens économique, c'est-à-dire un gain sans contrepartie.

L'ISF, dont le rendement budgétaire est de 5 Md€ en 2016, pourrait être en partie remplacé par une hausse des droits sur les successions et donations, dont le rendement est de 12 Md€, en ciblant cette hausse sur les plus importantes. Cette compensation devrait être seulement partielle de sorte de réduire le montant global des impôts sur le patrimoine. L'architecture des droits de donation et succession pourrait alors être revue en s'inspirant des analyses et propositions présentées par France Stratégie dans sa note de janvier 2017, notamment celles visant à favoriser les donations compte-tenu de l'augmentation de l'espérance de vie.

Les droits de succession et donations sont estimés en appliquant les mêmes méthodes que pour asseoir l'ISF et présentent donc les mêmes difficultés d'application. Les contribuables et les services fiscaux peuvent toutefois prendre plus de temps pour les mettre en œuvre si ces estimations sont réalisées une fois par génération et non une fois par an. En outre, l'estimation des biens hérités est souvent une nécessité pour les héritiers qui veulent sortir de l'indivision.

Les redevables des droits de succession et donation sont enfin des personnes et non des ménages. Ces impôts ne défavorisent donc pas les couples au profit des concubins fiscaux.

L'ISF pourrait également être partiellement remplacé par une hausse du taux d'imposition des plus-values, qui permet de taxer l'enrichissement associé à la hausse des prix des actifs. Toutefois, les plus-values sur les titres financiers sont souvent difficiles à distinguer de leurs revenus en pratique. Il est donc préférable, pour éviter une évasion fiscale difficilement contrôlable, d'imposer les plus-values comme les revenus des actifs concernés

3) Une mauvaise solution : l'imposition des signes extérieurs de richesse

L'idée d'une imposition des signes extérieurs de richesse est réapparue à l'occasion du débat parlementaire sur la suppression de l'ISF. Les voitures et les bateaux luxueux ainsi que l'or semblent être considérés comme des signes qui devraient être plus particulièrement taxés.

Il n'existe aucune définition satisfaisante des signes extérieurs de richesse. A la liste précédente, on peut par exemple ajouter les avions, les bijoux, les œuvres d'art, les robes de collection, les montres de luxe, les chevaux de course, les séjours dans les palaces, les repas dans les restaurants à trois étoiles, les caves remplies de grands vins etc.

Ce débat a déjà eu lieu quand il existait un taux de TVA majoré sur les « produits de luxe ». A l'époque, toutes les voitures ont été soumises à ce taux. Il en reste des traces comme cette disposition de l'article 278-0 bis du code général des impôts : sont soumis au taux de TVA de 20 % « les chocolats et tous les produits composés contenant du chocolat ou du cacao. Toutefois le chocolat, le chocolat de ménage au lait, les bonbons de chocolat, les fèves de cacao et le beurre de cacao sont admis au taux réduit de 5,5 % ». Comprenez qui pourra.

L'imposition des signes extérieurs de richesse risque de se traduire par une multiplication des dispositions de ce type qui contribuera fortement à complexifier encore plus le système fiscal.

La fiscalité n'a pas à déterminer ce qu'il convient ou non de posséder. L'impôt sur les revenus doit permettre de les redistribuer, en étant complété par un impôt sur le patrimoine comme les droits de succession, et le revenu disponible après imposition doit pouvoir être utilisé par chacun selon ses propres choix, sous réserve des externalités négatives associées à la consommation de certains biens (tabac, alcools...).

4) Une solution temporaire : l'impôt sur la fortune immobilière

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de remplacer l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière (IFI), dont les redevables sont les ménages, comme pour l'ISF, et dont le rendement est estimé à 0,9 Md€².

Il est prévu d'appliquer aux biens immobiliers le barème archaïque de l'ISF, avec notamment un taux marginal supérieur de 1,5 % qui correspond au rendement net de certains investissements locatifs.

² Le Gouvernement compare ce rendement à celui de l'ISF hors redressements fiscaux (4,1 Md€), ceux-ci ayant été plus élevés ces dernières années du fait de la procédure exceptionnelle de déclarations rectificatives des avoirs détenus à l'étranger.

L'assiette est la même que celle déjà retenue dans le cadre de l'ISF, excluant notamment les biens utilisés à titre professionnel, avec le même abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale. Les difficultés d'estimation de cette assiette restent les mêmes.

Des dispositions nouvelles sont toutefois prises pour que les ménages ne placent pas leur patrimoine immobilier personnel dans des sociétés dont les parts sont exonérées d'IFI mais dont ils ont le contrôle. Ces dispositions sont inévitablement complexes et nourriront d'importants contentieux.

Ce nouvel impôt présente donc les mêmes défauts que l'ISF mais il ne porte que sur l'immobilier (dont l'imposition n'augmente pas, si elle ne diminue pas). Or les économistes considèrent que les impôts fonciers ont des propriétés satisfaisantes, notamment parce que l'offre foncière est fixe et ne peut donc pas être affectée par sa taxation, qui ne touche que la « rente foncière ». Cependant, ces analyses ne valent que pour le foncier au sens strict et non pour le bâti dont l'offre est fortement dépendante de sa rentabilité et donc de la fiscalité qui s'y applique. Or il est en pratique très difficile de distinguer les parts respectives du foncier et du bâti dans le prix d'un bien immobilier et l'IFI n'opère donc pas cette distinction.

Les biens immobiliers sont déjà soumis à des taxes foncières qui ne distinguent pas plus le foncier au sens strict du bâti, sauf quand le terrain est non-bâti. Ils seront donc soumis à deux impôts (IFI et taxes foncières) portant sur la même assiette dont la valeur sera estimée selon des méthodes différentes par les contribuables eux-mêmes (IFI) et par l'administration (taxes foncières).

En conséquence, si on peut comprendre que l'ISF ne soit pas totalement supprimé pour des raisons politiques et sociales, il est souhaitable que l'IFI disparaisse lui aussi à un horizon plus ou moins lointain, en même temps que sera transformée la législation sur les taxes foncières elles-mêmes, en abandonnant définitivement le principe d'une assiette sur les bases cadastrales et en adoptant celui d'une assiette sur les valeurs vénales (voir la note sur la rénovation des [bases cadastrales](#)).