

Working paper

2016-28

PRELEVEMENT A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET ANNEE DE TRANSITION : QUEL IMPACT POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET L'EQUITE FISCALE?

Gilles LE GARREC
OFCE – Sciences Po

Vincent TOUZÉ
OFCE – Sciences Po

Septembre 2016

ofce

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : Quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale?

Gilles Le Garrec (Sciences Po - OFCE)

Vincent Touzé (Sciences Po - OFCE)

Septembre 2016

Résumé

Le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en 2018 en France pose deux difficultés. D'abord, puisque les impôts prélevés en 2017 le seront sur la base des revenus 2016 et ceux de l'année 2018 sur ceux de l'année 2018, les revenus 2017 pourraient ne pas être fiscalisés, laissant ainsi place à une « année blanche ». Ensuite, les contribuables perdraient l'avantage du paiement de l'impôt avec une année de décalage, caractérisant ainsi une hausse implicite d'impôt. Dans cet article, nous évaluons différentes options de la réforme selon le traitement spécifique des deux points soulignés. Si l'année 2017 n'est effectivement pas fiscalisée mais que la hausse implicite est neutralisée, la baisse relative des recettes fiscales est égale à la différence entre taux d'intérêt et taux de croissance des recettes fiscales. A l'inverse, si l'année blanche est bien accompagnée de la hausse fiscale, alors l'Etat verrait ses rentrées fiscales totales augmenter relativement au taux de croissance nominal de l'économie. Pour ce qui est des contribuables, nous montrons que quelles que soient les modalités de la réforme, cette dernière aboutirait à un impact inégalitaire, toujours en faveur des générations les plus âgées au détriment des nouveaux et potentiellement des futurs contribuables. Nous proposons une procédure qui permettrait de neutraliser l'effet générationnel inéquitable associé au passage au prélèvement à la source.

Mots clés : Prélèvement à la source, Finances publiques, équité fiscale. Codes JEL : H24, H68.

Withholding income tax and transition year: What impact for public finances and tax equity?

The transition towards a withholding income tax system in 2018 in France induces two problems. First, since the taxes paid in 2017 will be on the basis on incomes earned in 2016 and those in 2018 based on those earned in 2018, the incomes of 2017 may not be taxed, thus giving rise to a "lost year" for public finances. However, and second, taxpayers would lose the benefit of a one-year postponement of tax payment, which constitutes implicitly a tax increase. In this article, we evaluate different reform options according to the specific treatment of the two aforementioned problems. If the government accepts the principle of the "lost year" but tries to neutralize the implicit tax increase, we show that the relative reduction in the annual tax revenue is equal to the difference between interest rate and growth rate. Conversely, if the "lost year" goes along tax increases, the total tax revenues would increase as the nominal growth rate of the economy. From the taxpayers' viewpoint, we show that, whatever its exact terms, the reform would have an uneven impact, in favor of older generations but detrimental for younger and potentially future taxpayers. We then propose a way to neutralize unfair generational effects associated with the transition to withholding taxes.

Keywords : withholding income tax, public finance, tax equity. JEL Codes: H24, H68.

Introduction

Dans le cadre du Projet de Loi de Finance 2017, le gouvernement Valls propose une réforme fiscale majeure avec la mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès le mois de janvier 2018.

Dans sa forme actuelle, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR), en France, est un impôt progressif qui se caractérise par un décalage temporel entre le moment où le revenu est réalisé et celui où l'impôt est payé. Ce délai de paiement d'un an résulte de deux facteurs : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de l'information prend du temps. Attendre que l'année soit écoulée est donc souvent nécessaire pour avoir une juste évaluation du revenu annuel imposable. La progressivité de l'IR induit un taux moyen de prélèvement croissant avec le revenu du foyer fiscal. L'équité fiscale horizontale nécessite une correction du revenu par une échelle d'équivalence qui mesure la taille des familles. Le barème s'appuie donc sur un quotient conjugal et un quotient familial. L'utilisation de ces quotients induit une réduction d'impôt. Cet avantage est limité par un plafond. Dans le cadre de cette réforme, les principes qui régissent la fiscalité actuelle (maintien des quotients conjugal et familial) et son niveau (pas de remise en question du mode de calcul) seraient conservés.

Prélever l'IR à la source s'inscrit dans une démarche de simplification fiscale. Son principal attrait est d'offrir une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est perçu et celui où il est taxé. La simplification fiscale est totale si le contribuable n'a plus de déclaration à faire et si le prélèvement à la source est libératoire, c'est-à-dire quand l'imposition est définitive et le revenu net perçu est libéré de toute obligation fiscale. A cet égard, la progressivité de l'IR complexifie le calcul et rend difficile le caractère libératoire de l'impôt prélevé à la source.

L'idée de prélèvement à la source est une idée ancienne qui a suscité de nombreux débats au nom de la simplification (Migaud, 2007 ; Bozio, 2014 ; Ayrault et Muet, 2015 ; Perez et Wolf, 2015, Sterdyniak et Touzé, 2015). Ces débats ont été à l'origine de quatre innovations majeures : le règlement dématérialisé - paiement en ligne, prélèvement mensuel ou à l'échéance- (optionnel mais obligatoire pour les montants d'impôts sur le revenu supérieur à 10.000 euros), des déclarations pré-remplies depuis 2006, une possibilité de déclarer en ligne depuis 2002 (obligatoire depuis 2016), la création de la CSG en 1991 puis de la CRDS en 1997, deux taxes qui frappent presque l'ensemble des revenus

et qui peuvent s'interpréter comme un premier socle d'imposition directement prélevé à la source.

Mettre en place un prélèvement à la source se heurte à deux types de difficulté (Cour des comptes, 2012 ; Sterdyniak, 2015 ; Touzé, 2015a). La première difficulté provient du fait que tous les revenus ne sont pas aisément imposables à la source pour la simple raison qu'apprécier leur juste mesure prend du temps et que recueillir ces informations doit se faire dans le respect de la confidentialité des données récoltées. La seconde difficulté résulte de l'existence d'une année de transition difficile à fiscaliser, et qui peut aussi donner lieu à des stratégies d'optimisation fiscale considérables si elle ne l'est pas. Par ailleurs, les déductibilités fiscales prévues par la loi pour certaines dépenses (dons, emploi à domicile, etc.) pourraient être supprimées, ce qui rendraient alors inopérants ces mécanismes d'incitation pour l'année 2017¹. Si le prélèvement à la source est adopté le 1er janvier 2018, la fiscalisation des revenus de l'année 2017 est problématique car il paraît difficile de demander aux ménages de payer en 2018 deux impôts : un qui serait prélevé à la source sur les revenus 2018 et un autre qui serait payé avec retard sur les revenus 2017. Il y a deux options pour le gouvernement : renoncer à fiscaliser l'année 2017 (année blanche) à l'instar des Etats-Unis en 1943 (Paul, 1943) et de l'Islande en 1987 (Bianchi *et al*, 2001) ou reporter à plus tard le paiement de l'IR. Par ailleurs, payer plus tôt l'IR signifie la perte de l'avantage du délai d'un an pour payer. Sans application d'une réduction égale au taux d'intérêt, le prélèvement à la source peut s'assimiler à une hausse implicite de l'IR.

Si le gouvernement opte pour l'année blanche, le passage au prélèvement à la source peut conduire à l'abandon d'une créance d'environ 75 milliards d'euros sur les ménages en 2018. Ce choix pose deux problèmes majeurs : un coût potentiel pour les finances publiques à financer ainsi qu'un risque de rupture avec le principe de maintien de l'équité fiscale.

Cet article étudie, de façon *ex ante*, comment le changement dans la chronologie de perception de l'impôt et la non fiscalisation de l'année de transition impactent les finances

¹A cet égard, le projet de loi de finance 2017 prévoit le maintien des déductions et crédits d'impôt attachés à des dépenses effectuées en 2017. Si cette clause est validée par le parlement et par le Conseil constitutionnel, alors ces avantages fiscaux donneront droit à une réduction d'impôt en 2018. La Cour des comptes (2012) estime que le maintien de ces dépenses fiscales pour l'année de transition coûterait entre 5 à 10 milliards d'euros.

publiques et le niveau d'impôt payé par les ménages. L'article est organisé comme suit. La première section identifie les différentes options fiscales de prélèvement à la source et définit le critère d'équité fiscale à satisfaire. La deuxième section évalue l'impact d'une première option de passage au prélèvement à la source en rupture avec l'équité fiscale : la non imposition des revenus de l'année 2017 (année blanche) sans hausse implicite de la fiscalité. La section suivante évalue l'impact d'une année blanche qui serait combinée à une hausse implicite de l'IR. Les évaluations sont réalisées, à comportements constants, en termes d'impact budgétaire total, d'équité fiscale (qui gagne? qui perd?) et de flux de trésorerie. La quatrième partie étudie la possibilité d'un prélèvement à la source qui garantirait l'équité fiscale. Si la hausse implicite de l'IR est simple à compenser, un paiement de l'impôt sur les revenus de l'année de transition neutre sur la trésorerie des contribuables est plus difficile à identifier. Nous montrons que le paiement au décès ainsi qu'un étalement linéaire sur plusieurs années sont deux méthodes non satisfaisantes. En revanche, nous identifions une façon d'étaler qui est neutre sur la trésorerie du contribuable. La dernière section conclut.

1 Prélèvement à la source et équité fiscale

En prélevant l'IR à la source, l'Etat supprime le délai de paiement d'un an de l'impôt, ce qui signifie que l'administration fiscale ne fait plus crédit. Il y a pleine synchronisation entre le moment où le revenu est perçu et l'impôt payé. A partir de 2018, la suppression du délai de paiement d'une année induira un surcoût pour le ménage car il ne bénéficiera plus d'un crédit d'un an. Le coût pour le ménage correspond aux prix de l'argent prêté et il est mesuré par le taux d'intérêt nominal que l'on notera r . De plus, le paiement de l'impôt sur les revenus 2017 pose un problème de date de prélèvement. Il faudrait soit faire payer deux montants d'IR (revenus 2017 et revenus 2018) en 2018, ce qui n'est pas possible sans poser préjudice à la trésorerie des ménages ou soit le faire payer plus tard en identifiant un étalement judicieux dans le temps.

Maintenir l'équité fiscale signifie que la réforme ne doit pas changer le montant d'impôt que chaque contribuable aurait payé s'il n'y avait pas eu de réforme. Il n'y a ni gagnant, ni perdant. Le maintien de l'équité fiscale peut être satisfait si les deux conditions (Touzé, 2015b) suivantes sont vérifiées : pas de hausse implicite de la fiscalité et absence d'année

blanche.

Condition 1 (C1) : *Après réforme, le prélèvement à la source ne conduit à aucune hausse implicite de la fiscalité.*

Pour tout contribuable i vivant l'année t , cette condition s'exprime mathématiquement de la façon suivante :

$$IR_{i,t}^* = \frac{IR_{i,t}}{1 + r_{t+1}}, \text{ pour } t \geq 2018. \quad (1)$$

avec r_{t+1} le taux d'intérêt nominal en $t + 1$ et où $IR_{i,t}$ et $IR_{i,t}^*$ désignent respectivement le montant d'IR dû par le contribuable i pour les revenus de l'année t et payable au premier janvier de l'année $t + 1$ et le montant d'IR dû par ce même contribuable pour les revenus de l'année t et prélevé à la source l'année t . En appliquant un taux d'escompte égal au taux d'intérêt r_{t+1} au montant d'impôt dû avant réforme, l'Etat laisse inchangée la pression fiscale puisque la valeur actuelle du montant d'impôt dû est la même avant et après réforme.

Dans la suite de l'article, les variables indicées par la lettre i désigneront des montants individuels tandis que les mêmes variables non indicées désigneront l'agrégat, c'est-à-dire la somme des montants individuels : $IR_t = \sum_i IR_{i,t}$.

Condition 2 (C2) : *Les revenus de l'année de transition sont fiscalisés.*

Pour tout contribuable i vivant en 2017, cette condition se traduit de la façon suivante :

$$IR_{i,2017}^* = \frac{IR_{i,2017}}{1 + r_{2018}}. \quad (2)$$

Lorsque les conditions (C1) et (C2) sont satisfaites, on montre aisément que l'impact pour les finances publiques est nul car on a égalité entre les sommes actualisées d'IR avant et après réforme, notées respectivement VA_{2017} et VA_{2017}^* :

$$\begin{aligned} VA_{2017} &= \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T} \frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1 + r_k)} \\ &= \\ VA_{2017}^* &= IR_{2017}^* + \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2018, \dots, T} \frac{IR_t^*}{\prod_{k=2018}^t (1 + r_k)} \end{aligned} \quad (3)$$

Le respect de l'équité fiscale a un effet neutre sur les finances publiques.

Pour adopter un prélèvement à la source avec une année blanche, plusieurs options s'offrent au gouvernement : il peut ou non respecter la condition (C1) d'équité fiscale.

2 Evaluation de l'année blanche seule

2.1 Impact budgétaire total

Dans une première version de la réforme fiscale, le gouvernement peut choisir de renoncer à la seconde condition car le recouvrement de l'impôt sur les revenus de l'année de transition est jugé trop difficile à mettre en place : la condition (C1) est satisfaite mais pas (C2).

Sous l'hypothèse que les comportements économiques restent inchangés, la variation de recettes fiscales s'exprime de la façon suivante :

$$VA_{2017}^* - VA_{2017} = \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T} \left(\frac{IR_t^*}{\prod_{k=2018}^t (1+r_k)} - \frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1+r_k)} \right) \quad (4)$$

L'hypothèse $IR_{2017}^* = 0$ permet de réécrire la variation de recettes fiscales comme la somme de deux termes :

$$\begin{aligned} & VA_{2017}^* - VA_{2017} \\ = & -\frac{IR_{2017}}{1+r_{2018}} \\ & + \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2018, \dots, T} \left(\frac{IR_t^*}{\prod_{k=2018}^t (1+r_k)} - \frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1+r_k)} \right) \end{aligned} \quad (5)$$

Le premier terme mesure le coût lié à l'abandon de créance. Le second terme mesure l'impact de la suppression du délai de paiement sur les recettes fiscales.

Par hypothèse $IR_t^* = \frac{IR_t}{(1+r_{t+1})}$, ce qui permet de déduire que le second terme est nul :

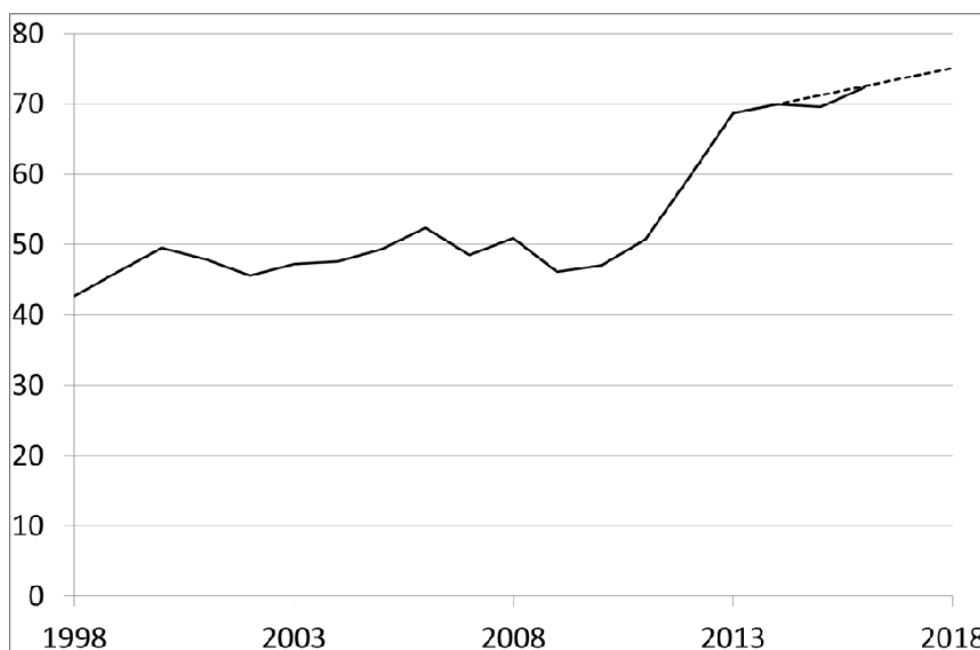
$$\lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2018, \dots, T} \left(\frac{IR_t^*}{\prod_{k=2018}^t (1+r_k)} - \frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1+r_k)} \right) = 0 \quad (6)$$

et que le coût total pour les finances publiques est alors égal à la valeur actualisée de la créance abandonnée :

$$VA^*(2017) - VA(2017) = -\frac{IR(2017)}{(1+r_{2018})}. \quad (7)$$

L'Etat renonce à la créance fiscale sur les revenus de l'année de transition. Il perçoit plus tôt un impôt sur le revenu qui croît au taux de croissance, noté g_t , mais lui applique un taux d'escompte r_t supposé supérieur ($r_t > g_t$). Son flux de trésorerie diminue donc chaque année de $\frac{r_t - g_t}{1+r_t}$, soit environ $(r_t - g_t)$ pour cent. L'impact cumulé et actualisé sur les finances publiques, à très long terme, est exactement égal à la valeur de la créance

abandonnée (Grandemange, 2011), en l’occurrence environ 75 milliards d’euros en 2018 (graphique 1). En pratique, le coût pour les finances publiques de l’année blanche est très étalé dans le temps. L’écart entre les taux d’intérêt et de croissance est crucial. Par exemple, si $\frac{r_t - g_t}{1 + r_t} = 1\%$, l’Etat perd chaque année 1% de recettes fiscales, soit environ 10% de l’année blanche au bout de 10 ans, ce qui reste faible.



Graphique 1. Impôt sur le revenu : recettes fiscales nettes (en milliards d’euros)

2.2 Impact sur l’équité

L’impact générationnel est inéquitable : pour les générations qui paient déjà l’impôt, le prélèvement à la source s’assimile à une baisse d’impôt puisqu’elles bénéficieront d’une année de revenu non imposée ; pour les autres générations, elles ne bénéficient pas de la baisse d’impôt. Le gain de l’année blanche est effectif au décès des contribuables et peut se traduire par un gain en patrimoine. Le gain potentiel réalisé par chaque génération dépend de la concentration de l’IR par génération au moment de l’année blanche. Le graphique 2 présente une extrapolation de la concentration d’IR relatif au revenu de l’année 2017 réalisée à partir de l’Enquête sur les Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) de 2013 réalisée par l’INSEE.

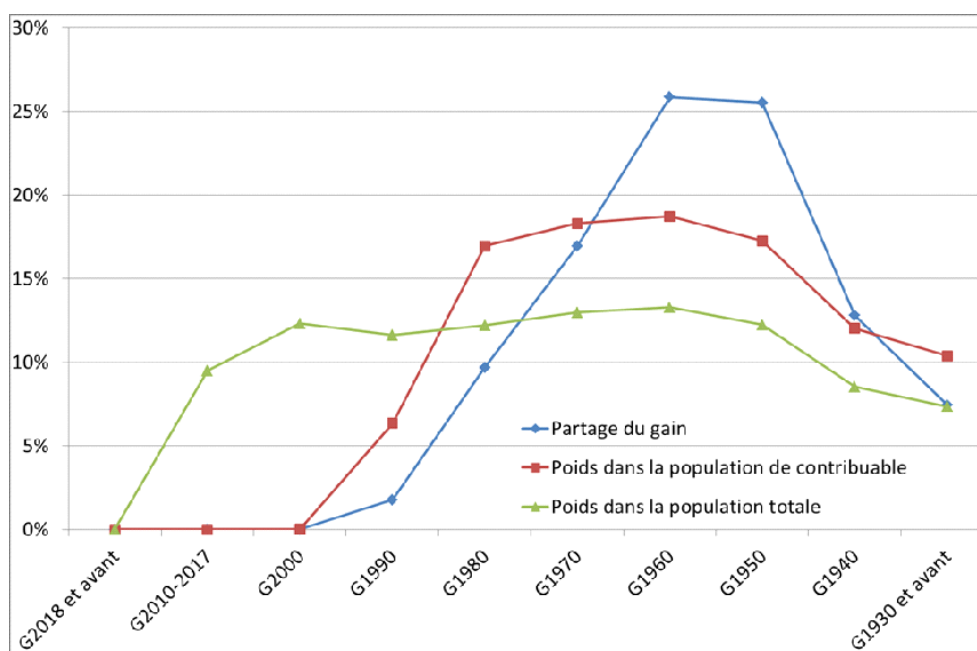
Depuis 2013, le gouvernement a procédé à deux baisses de l’IR pour les contribuables faiblement imposés. En 2014, des abattements forfaitaires ont été appliqués pour les contribuables gagnant moins de 1,1 SMIC (350€ pour un célibataire et 700€ pour un

couple). En 2015, la première tranche d'imposition au taux de 5,5% a été supprimée (seuil compris entre 6 011€ et 11 991€) et le seuil d'entrée dans la tranche à 14% (qui devient la nouvelle première tranche) a été abaissé à 9 690 € par part de quotient familial. Le mécanisme de décôte de 2014 a également été aménagé et revalorisé. Pour en bénéficier un célibataire doit gagner moins de 1 135 € et un couple moins de 1 870 €. Ces baisses ont compensé l'impact du gel du barème (non revalorisation des seuils d'entrée des tranches d'IR) ainsi que la suppression progressive de la demi-part des personnes seules ayant élevés un enfant. En l'absence de nouvelles données disponibles sur les montants d'IR payés depuis 2015, nous considérons, dans nos calculs, que la distribution observée des montants d'IR par âge en 2013 est, a priori, peu impactée par ces réformes.

D'après nos calculs basés sur cette enquête (graphique 2), les générations nées dans les années 1950 et 1960 concentrent près de 52% des gains alors qu'elles représentent seulement 37% des contribuables. Ce résultat n'est pas étonnant car ce sont aussi ces générations âgées entre 57 et 67 ans qui ont les revenus les plus élevés. Les générations nées dans les années 1970 et dans les années 1940 concentrent respectivement 18% et 11% des gains, ce qui correspond approximativement à leurs poids dans la population des contribuables (respectivement 20 et 11%). Les générations nées dans les années 1930 et avant gagnent peu : 6% du gain total avec un poids démographique de 9%. Les générations nées dans les années 1980 et 1990 concentrent également peu des gains, seulement 12% alors qu'elles représentent près de 24% des contribuables. Les générations nées dans les années 2000 et après ne gagnent rien car elles ne sont pas encore contribuables.

Il est également utile de noter que la progressivité de l'impôt sur le revenu conduit à un partage inégalitaire du gain de l'année blanche par catégorie de revenu. Le tableau 1 présente une estimation du montant moyen d'impôt par décile et par centile supérieur pour l'année 2011. Ce chiffrage est issu du rapport Lefebvre et Auvigne (2014). Il a le mérite d'être réalisé à partir de données exhaustives sur les montants d'imposition, ce qui permet d'avoir une mesure pertinente des montants d'IR en particulier au niveau des centiles supérieurs. Seuls les 50 % des ménages les plus riches paient l'IR. Les 10% des ménages les plus riches paient plus de 10.000 euros d'IR par an et les 1% les plus riches près de 50.000 euros. Les tops 1 et 3 % (réunion de C98, C99 et top 1%) concentrent respectivement 31,8 % et 47,7 % de l'IR total. L'abandon d'une année de fiscalisation induirait des gains équivalents pour les différents déciles et centiles d'IR et 3% des contribuables

concentreraient près de 50% du bénéfice total.



Graphique 2 - répartition de l'année blanche par génération

Source : calculs des auteurs à partir de l'enquête ERFS 2013.

Décile de revenu	Impôt moyen (en euros)	Concentration de l'IR (en %)
D1 (10% plus pauvres)	-10	0
D2	-115	-1
D3	-180	-1
D4	-90	-1
D5	260	2
D6	490	3
D7	790	5
D8	1 260	8
D9	2 300	15
D10 (10 % plus riches)	10 800	70
C98 (98ème centile)	9 900	6,4
C99 (99ème centile)	14 800	9,6
Top 1% (1% plus riches)	49 100	31,8

Tableau 1 - Estimation par décile de revenu et top 3% (année 2011)

Source : Calculs des auteurs d'après Lefebvre et Auvigne (2014).

3 Evaluation de l'année blanche associée à une hausse implicite de la fiscalité

3.1 Impact budgétaire

Dans une seconde version de la réforme fiscale, le gouvernement peut renoncer à recouvrer la créance fiscale sur les revenus de l'année de transition ainsi qu'à appliquer un taux d'escompte pour compenser la suppression du délai de paiement de l'impôt : les conditions (C1) et (C2) ne sont alors pas satisfaites.

Dans ce cas, le différentiel de recettes pour les finances publiques s'exprime de la façon suivante :

$$VA_{2017}^* - VA_{2017} = -\frac{IR_{2017}}{1 + r_{2018}} + \bar{r} \times VA_{2018} \quad (8)$$

où $\bar{r} = \sum_{t=2018, \dots, T} \mu_{t+1} r_{t+1}$ est une moyenne pondérée des taux d'intérêt futurs avec $\mu_{t+1} = \left(\frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1+r_k)} \right) / VA_{2017}^*$ et $VA_{2018} = VA_{2017} - \frac{IR_{2017}}{1+r_{2018}}$. Si on suppose le taux d'intérêt stationnaire, $r_t = r$, alors $\bar{r} = r$.

Comme précédemment, le premier terme de cette expression mesure la perte liée à l'année blanche :

$$-\frac{IR_{2017}}{1 + r_{2018}}.$$

Le second terme exprime le gain actualisé de recettes fiscales lié à l'abandon du décalage d'une année :

$$\bar{r} \times VA_{2018}.$$

Par rapport à la première option, la perte fiscale est réduite, mais cela revient à faire payer l'abandon de créance en augmentant implicitement la pression fiscale sur les générations futures.

Si les recettes fiscales croissent au taux nominal g_t , cette différence de recettes fiscales s'exprime alors simplement :

$$VA_{2017}^* - VA_{2017} = \bar{g} \times VA_{2017} \quad (9)$$

où $\bar{g} = \sum_{t=2018, \dots, T} \nu_t g_t$ est la moyenne pondérée des taux de croissance futurs de l'IR avec $\nu_t = \left(\frac{IR_t}{\prod_{k=2018}^{t+1} (1+r_k)} \right) / VA_{2017}$. Si on suppose le taux de croissance de l'IR stationnaire, $g_t = g$, alors $\bar{g} = g$.

Ce gain est toujours positif pour les finances publiques dès que $\bar{g} > 0$. Ce résultat s'explique aisément. Premièrement, l'horizon de vie théoriquement infini de l'Etat fait qu'il ne perd, en pratique, pas d'année de recette fiscale. Deuxièmement, la suppression du délai de paiement fait que l'Etat encaisse plus vite un montant d'IR plus élevé car augmenté du taux de croissance (supposé positif). L'Etat est fiscalement gagnant.

Cette propriété montre donc que la non-satisfaction de la première condition d'équité fiscale (C1) finance largement la non-satisfaction de la seconde condition (C2). L'interprétation est simple : le bénéfice induit par la fiscalisation future accrue (abandon du délai de paiement engendrant une hausse r_t de l'IR) est supérieur au coût de la défiscalisation présente (abandon de créance avec l'année blanche). Dans une telle configuration, le prélèvement à la source s'assimile à une hausse de l'impôt sur le revenu dont le taux moyen d'augmentation est mesuré à partir des taux de croissance des recettes fiscales.

3.2 Impact sur l'équité : évaluation de l'impact sur un cas-type simple

Le non-respect des deux conditions de l'équité fiscale pose un problème d'équité intergénérationnelle dont les répercussions sont complexes à étudier. D'un côté, l'année blanche est un gain un pour les contribuables soumis à l'IR en 2017. D'un autre côté, la perte du délai de paiement de l'IR est désavantageuse pour les contribuables et son coût relatif est égal au taux d'intérêt monétaire. Ce coût s'assimile à une hausse implicite de l'IR. Cette hausse implicite augmente, *de facto*, la participation des contribuables les plus riches au financement de l'Etat. De ce point de vue, elle réduit les inégalités intragénérationnelles. En revanche, l'année blanche va avoir un impact qui sera différent selon les générations.

Actuellement, les taux d'intérêt monétaire varient entre 0 % (dépôt à vue), 1 % (Plan d'épargne logement) et 2 % après prélèvements sociaux pour les produits d'assurance-vie en euros pour un contribuable qui épargne. En revanche, pour un contribuable qui rembourse un emprunt, les taux d'intérêt débiteurs observés sont plus élevés : de 2,5 à 4,4 % pour des crédits à la consommation et entre 1,5 et 2,4 % pour un crédit immobilier. Cette faiblesse singulière des taux d'intérêt nominaux résulte d'un contexte macroéconomique particulier de faible croissance et de quasi-déflation appelé "stagnation séculaire" (Le Garrec et Touzé, 2016).

Pour les générations qui ne paient pas encore d'IR et qui ne bénéficieront pas de l'année blanche, il y a une perte évidente. La hausse d'impôt relative est égale au taux d'intérêt.

Pour les générations qui paient déjà l'IR, il est nécessaire de faire un bilan entre ce qu'elles gagnent (année blanche) et perdent (suppression du délai de paiement). Pour les contribuables avec un horizon de vie fiscal suffisamment court, le bénéfice est évident car le gain de l'année blanche est supérieur au coût de la perte du délai de paiement. Pour les autres, il est intéressant de voir à partir de quel horizon de vie restant, la réforme leur est défavorable. Pour cela, procédons d'abord à l'aide d'un cas type simple.

Notons $\{IR_{a_{\text{inf}}, t-(a-a_{\text{inf}})+1}, \dots, IR_{a,t}, \dots, IR_{a_{\text{max}}, t+(a_{\text{max}}-a)}\}$ le profil de cycle de vie d'impôt sur le revenu d'un contribuable d'âge $a \in (a_{\text{inf}}, a_{\text{max}})$ à la date $t = 2017$, où a_{max} caractérise l'âge du décès. Pour simplifier, on supposera que le taux d'intérêt est constant et égal à r .

Mesurer l'impact fiscal du prélèvement à la source pour un individu de ce type nécessite de réaliser un bilan actuariel de la modification des flux futurs d'IR à payer. Ce bilan permet de calculer un gain fiscal net.

Définition 1 : *Le gain fiscal net (noté GF_a) d'un individu d'âge a en 2017 mesure la différence entre les sommes actualisées des IR futurs avant (notée VA_a) et après réforme (notée VA_a^*). Il se calcule comme suit :*

$$\begin{aligned} GF_a &= VA_a - VA_a^* \\ &= \frac{IR_{a,2017}}{1+r} - \frac{r}{1+r} VA_a^* \end{aligned} \quad (10)$$

Pour évaluer l'importance de ce gain, il est utile de l'exprimer sous forme relative, soit sous la forme d'un gain fiscal net relatif, soit en nombre d'année d'IR futur moyen.

Définition 2 : *Le gain fiscal net relatif (noté GFR_a) d'un individu d'âge a en 2017 mesure le gain fiscal net en pourcentage de l'impôt sur le revenu payé sur l'ensemble du cycle de vie. Il se calcule comme suit :*

$$\begin{aligned} GFR_a &= \frac{GF_a}{VLC_a} \\ &= \frac{1}{1+r} \frac{IR_a - rVA_a^*}{VLC_a} \end{aligned} \quad (11)$$

où VLC_a est la somme actualisée de l'IR de cycle de vie en 2017.

Pour les individus qui ne sont pas encore contribuables, $a < a_{\text{inf}}$, le calcul se simplifie : par définition $IR_a = 0$ et $VLC_a = \frac{VA_a^*}{1+r} = VA_a$. La perte est alors égale à $r\%$ de l'IR de cycle de vie.

Définition 3 : *Le gain fiscal peut s'exprimer en nombre d'années d'IR moyen futur (en euros constants). Ce gain s'exprime de la façon suivante :*

$$\frac{1 - \left(\frac{1}{1+i}\right)^{a_{\text{max}}-a}}{i} \cdot \frac{GF_a}{VA_a}. \quad (12)$$

où i est le taux d'intérêt réel et où $\frac{i \cdot VA_a}{1 - \left(\frac{1}{1+i}\right)^{a_{\text{max}}-a}}$ est le montant d'IR moyen sur le cycle de vie restant et en euros constants.

Pour un contribuable d'âge a au 1er janvier 2017, nous retenons les hypothèses suivantes :

(H1) L'IR croît pendant la durée d'activité au taux nominal constant $g' = \tilde{g} + \pi$ où \tilde{g} est le taux de croissance réel et π le taux d'inflation ;

(H2) L'IR chute après la retraite (âge $a_R = 62$ ans) à un niveau $\rho_{a_R} IR_{a_R-1}$ et son niveau croît au taux d'inflation constant π ;

(H3) Le taux d'intérêt nominal est constant et égal à $r = i + \pi$;

(H4) Age d'entrée dans la vie de contribuable : $a_{\text{min}} = 22$ ans ;

(H5) Age du décès du contribuable $a_{\text{max}} = 81$ ans.

La somme actualisée de l'IR de cycle de vie en 2017, notée VLC_a , se calcule de la façon suivante :

$$VLC_a = \frac{IR_{a,2017}}{1+r} \cdot \sum_{i=a_{\text{inf}}}^{a-1} \left(\frac{1+\tilde{g}}{1+i}\right)^{i-a} + VA_a \quad (13)$$

Dans les calculs présentés ci-après, nous utiliserons les valeurs paramétriques suivantes : $g' = 4.5\%$, $r = 2\%$, $\pi = 1\%$, $\rho = 75\%$, $a_r = 62$ ans.

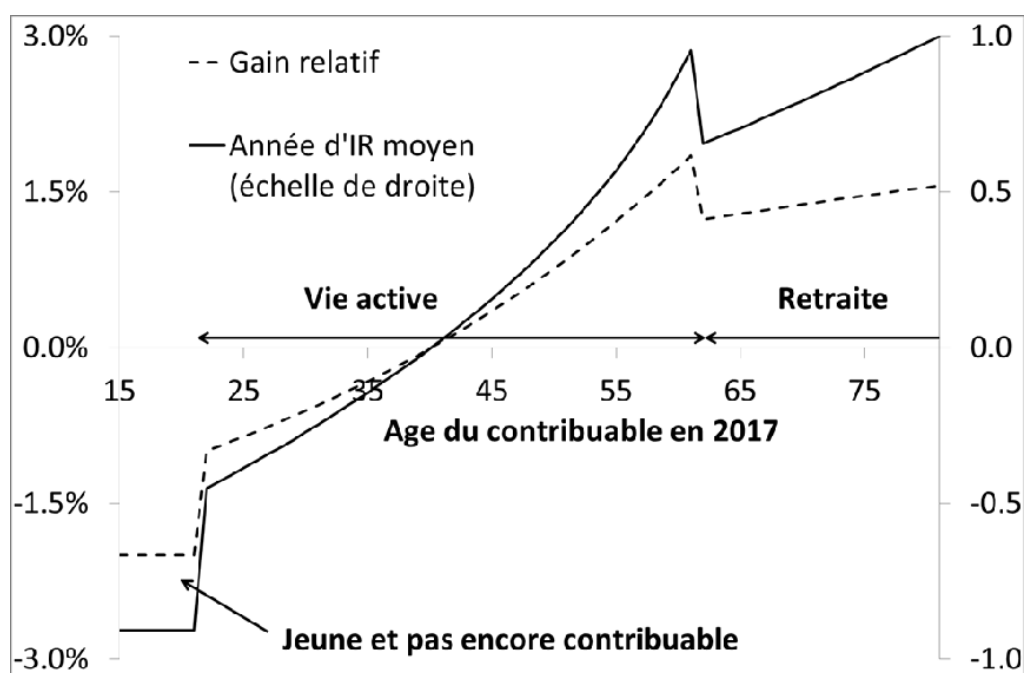
Le graphique 3 retrace l'évolution du gain relatif net (cf. définition 2) en fonction de l'âge du contribuable en 2017. Il est négatif pour des contribuables de moins de 42 ans. Il

est croissant avec l'âge et atteint son niveau le plus élevé pour des contribuables qui sont à un an de leur retraite. Ensuite, en raison d'une baisse du niveau de l'IR à la retraite, on observe une chute brutale du gain l'année de la retraite.

Pour les individus qui ne sont pas encore contribuables, il n'y a pas d'année blanche et seulement la perte du délai de paiement de l'impôt. La perte relative induite est égale au taux d'intérêt.

Le graphique 3 illustre la propriété suivante : plus un individu est âgé, plus son espérance de vie restante de contribuable sera courte et moins il subira longtemps la hausse implicite de l'IR.

Le graphique 3 présente, en parallèle (échelle de droite), l'évolution du gain d'IR en nombre d'années d'IR moyen futur (cf. définition 3). Pour un jeune individu qui n'est pas encore contribuable, la perte est d'environ 0,9 année. En revanche, le gain est supérieur à 0,5 année pour les plus de 55 ans et il tend vers une année pour des individus proche de la retraite ou de leur date de décès.



**Graphique 3 -Cas-type : gain fiscal net selon l'âge
(en % de l'IR de cycle de vie et en année d'IR moyen)**

Les graphiques 4a à 4f présentent des analyses de sensibilité pour différentes variantes des valeurs paramétriques.

Le graphique 4a retrace la variation du gain net relatif pour des variantes de croissance de l'IR ($g' = 4$ ou 5%) pendant la durée d'activité. Un profil de taux de croissance de l'IR plus élevé (resp. plus faible) tend à réduire (resp. augmenter) le poids de l'IR des plus jeunes dans l'IR de cycle de vie et à augmenter (resp. réduire) celui des plus vieux. Ce phénomène s'inverse pour un contribuable retraité car pour ce dernier l'IR de l'année blanche ne correspond plus à celui le plus élevé de son cycle de vie contrairement aux actifs séniors.

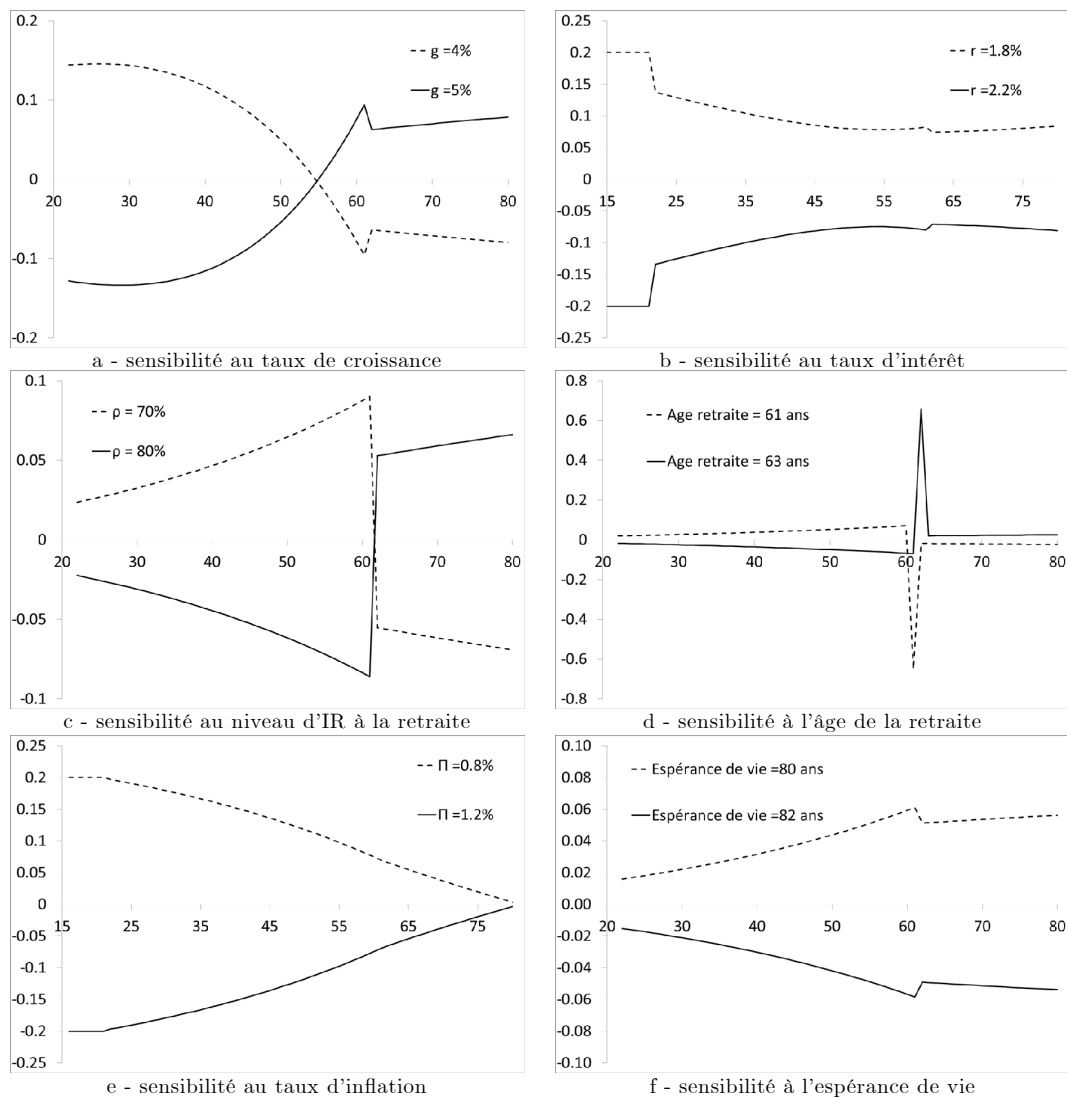
Le graphique 4b retrace la variation du gain relatif selon deux variantes de taux d'intérêt ($r = 1.8$ ou 2.2%). Un taux d'intérêt plus élevé (resp. plus faible) conduit à accroître (resp. réduire) le coût implicite de la suppression du délai d'un an pour payer l'IR. Les contribuables les plus jeunes (resp. vieux) sont les plus impactés.

Le graphique 4c retrace la variation du gain relatif selon deux variantes du niveau d'IR à la retraite : $\rho = 70\%$ ou 80% . Un niveau d'IR à la retraite plus élevé (resp. plus faible) conduit à accroître (resp. réduire) le poids de l'IR à la retraite dans l'IR de cycle de vie, ce qui augmente (resp. diminue) le gain relatif net des contribuables retraités et diminue (resp. augmente) celui des actifs.

Le graphique 4d retrace la variation du gain relatif selon deux variantes de l'âge de la retraite : 61 ans ou 63 ans. Un recul (resp. avancement) de l'âge de la retraite conduit à accroître (resp. réduire) le poids de l'IR à la retraite dans l'IR de cycle de vie, ce qui augmente (resp. diminue) le gain relatif net des contribuables retraités et baisse (resp. augmente) celui des actifs. L'année du recul (resp. avancement) de l'âge de la retraite, le gain augmente (resp. diminue) très fortement. Ce résultat illustre l'idée qu'il pourrait être particulièrement optimal pour un salarié, pouvant prétendre à une pension de retraite, de décaler d'un an en 2017 son départ en retraite.

Le graphique 4e retrace la variation du gain relatif selon deux variantes du taux d'inflation : $0,8$ ou $1,2\%$. Une hausse (resp. baisse) de l'inflation augmente (resp. réduit) le coût financier de la perte du délai de paiement. L'impact est d'autant plus sensible que le contribuable est jeune.

Le graphique 4f retrace la variation du gain relatif selon deux variantes d'espérance de vie : 80 ans ou 82 ans. Une espérance de vie plus (resp. moins) longue se traduit par un impact plus grand (resp. faible) de la hausse implicite de la fiscalité. L'impact dépend positivement de l'âge.



Graphique 4 - Gain fiscal relatif net : analyse de sensibilité

(écart au scénario central, en point de pourcentage)

3.3 Impact fiscal potentiel sur les générations vivantes et futures : une évaluation prospective

La masse de recettes fiscales de l'IRPP peut se décomposer par génération :

$$IR_t = \sum_k N_{k,t} \cdot IR_{k,t} \quad (14)$$

où $N_{k,t}$ et $IR_{k,t}$ mesurent respectivement la taille et le montant moyen d'impôt par tête de la génération née l'année k (d'âge $a = t - k$) à la date t .

Le prélèvement à la source avec année blanche et hausse implicite de la fiscalité conduit

à l'impact fiscal suivant pour une génération née l'année k :

$$VA_{k,2017} - VA_{k,2017}^* = IR_{k,2017} - \sum_{t \geq 2018} \frac{N_{k,t}}{N_{k,2017}} \cdot r_t \cdot \frac{IR_{k,t}}{\prod_{j=2018}^t (1 + r_j)} \quad (15)$$

où le ratio $\frac{N_{k,t}}{N_{k,2017}}$ s'assimile au taux de survie moyen des contribuables de cette génération.

Pour les générations qui ne cotisent pas encore $IR_{k,2017} = 0$.

Pour obtenir une évaluation la plus réaliste possible de l'impact fiscal sur les générations de la réforme à venir, nous partons des niveaux d'impôt observés en 2013 sur la base des revenus 2012, c'est-à-dire $IR_{k-5,2012}$, tels que détaillés dans l'enquête ERFS 2013. Pour éviter des évolutions qui apparaîtraient trop heurtées, nous effectuons un lissage à l'aide d'une moyenne mobile centrée (voir graphique A1 en annexe). Par la suite, nous supposons que l'IR évolue de la manière suivante :

$$IR_{k,t} = (1 + \gamma_t) \cdot (1 + \gamma_a) \cdot IR_{k,t-1} \quad (16)$$

où $\gamma_a = \frac{IR_{a,t}}{IR_{a-1,t}} - 1$ caractérise l'évolution (moyenne) de l'IR spécifiquement liée à l'âge du contribuable (voir graphique A2 en annexe), et $\gamma_t = \frac{IR_{a,t}}{IR_{a,t-1}} - 1$ est un taux de croissance nominal lié à la période t , $a = t - k$ étant l'âge à la date t d'un individu de la génération née l'année k . Si l'on attend que γ_a soit positif tout au long de la carrière des contribuables actifs (ils acquièrent de l'expérience et leurs revenus s'accroissent), γ_a peut devenir négatif dès lors que ces derniers arrivent à la retraite, caractérisant alors une baisse de revenu. Conditionnellement à l'évolution (16), on infère à partir de $IR_{k-5,2012}$ la chronique des impôts sur les revenus 2017 tel que $IR_{k,2017} = \prod_{t=2013}^{2017} (1 + \gamma_t) \cdot IR_{k-5,2012}$. Ensuite, en supposant γ_a invariant dans le temps, on obtient $\gamma_a = \frac{IR_{a,2012}}{IR_{a-1,2012}} - 1$. Enfin, la loi d'évolution de la mortalité des individus de la génération k , $\frac{N_{k,t}}{N_{k,2017}}$, est obtenu à partir des données démographiques prospectives de l'INSEE (Blanpain et Chardon, 2010). Lorsque la population devient stationnaire, on observe une égalité entre le taux de croissance individuel de l'IR lié à la période et le taux de croissance global de l'IR : $\gamma_t = g_t$.

Confirmant l'analyse effectuée à partir d'un cas-type simple, nos résultats montrent que la réforme fiscale se traduit bien par un transfert des plus jeunes vers les plus âgés. Plus précisément, sur la base d'un taux de croissance γ_t constant et égal à 1,5% et d'un taux d'intérêt r constant et égal à 2%, nos calculs montrent que la réforme fiscale se traduit par une perte financière dès lors que les générations de contribuables ont moins de 42 ans en 2017 (graphique 5a). Les plus impactés sont les individus entrant sur le

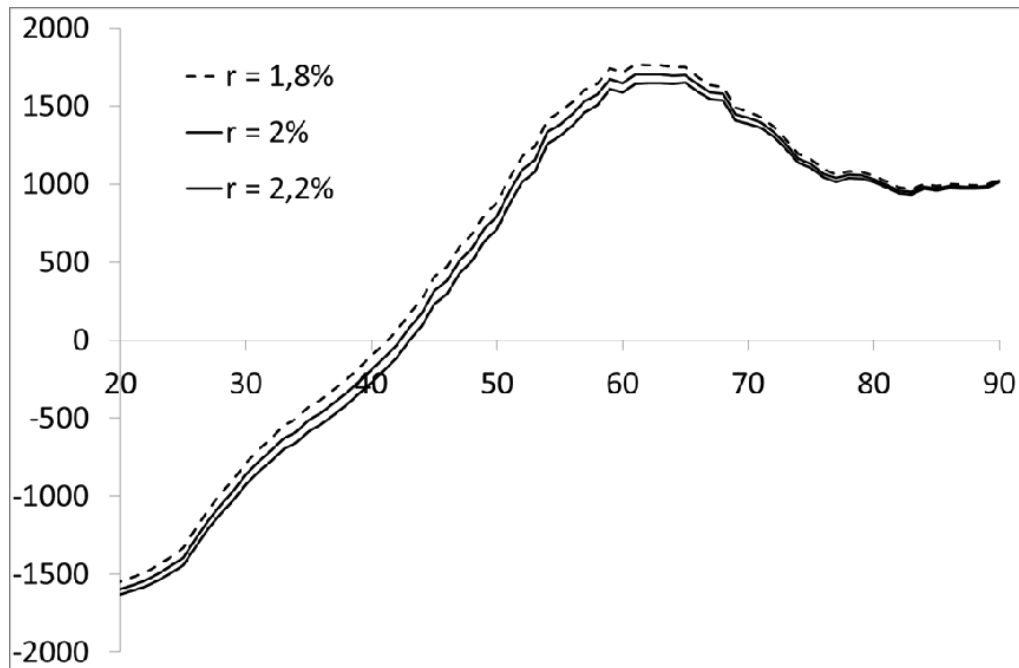
marché du travail à cette date avec une perte espérée de plus de 1600 euros (en valeur actualisée sur le cycle de vie). Sachant que seul un individu sur deux paie l'impôt, cela revient ainsi à plus de 3200 euros en moyenne pour ces derniers. A l'inverse, au delà de 42 ans la réforme fiscale se traduit par un gain financier qui culmine vers 62-63 ans avec plus de 1700 euros. On observe que les pertes sont accrues et les gains atténués lorsque le taux d'intérêt augmente (graphique 5a). Dès lors, la bascule gain/perte se fait à un âge supérieur si le taux d'intérêt augmente, avec par exemple 43 ans pour un taux d'intérêt de 2,2%, inférieur s'il diminue, avec un âge charnière de 41 ans pour un taux d'intérêt de 1,8%.

Il est utile de comparer ces gains au montant moyen d'IR futurs (actualisés et corrigés de la mortalité). Le graphique 5b montre que les jeunes de moins de 20 ans paieront en moyenne l'équivalent d'une année d'IR en plus sur l'ensemble de leur cycle de vie tandis que les plus de 60 ans économiseront près d'une année moyenne d'impôt sur leur cycle de vie restant.

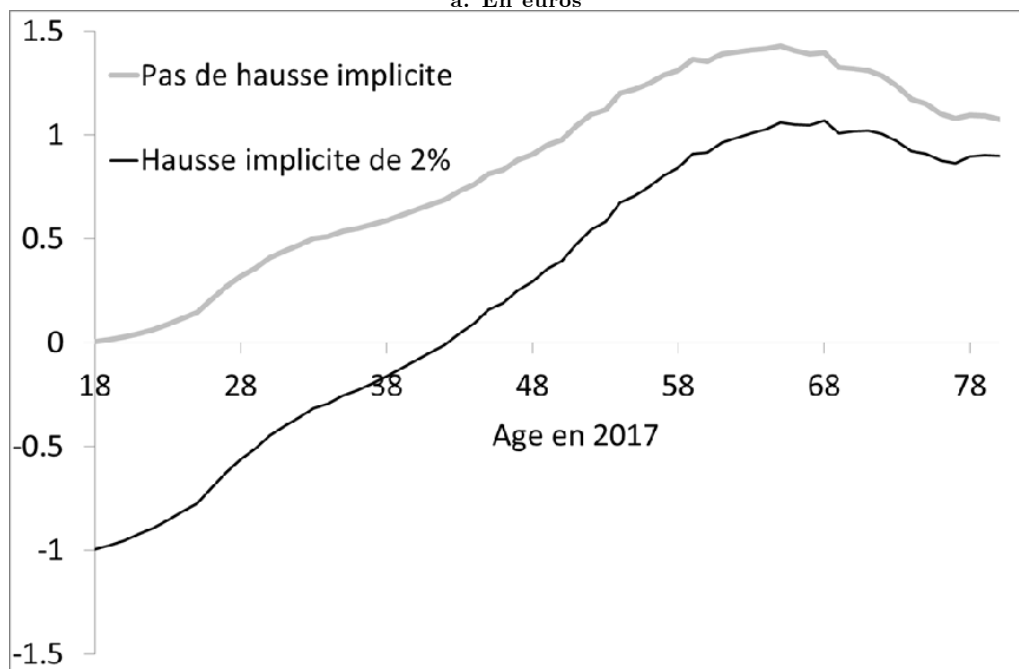
Si on raisonne au niveau agrégé (les générations), ces différences de gain moyen par tête traduisent des transferts totaux non négligeables. Pour un taux d'actualisation nominal de 2% par exemple, le gain total actualisé, sur un horizon de vie de l'Etat supposé quasi-infini, de la réforme correspond à près de 239 milliards d'euros pour l'Etat (environ 3 années d'IR 2017), soit un gain relatif de 1,52% très légèrement supérieur au taux de croissance postulé du fait de la croissance démographique dans les premières périodes². Ce gain doit bien sûr être payé par les générations. Néanmoins, le graphique 6 montre que 5,5% du gain de l'Etat correspond également à un gain pour les générations nées dans les années 1950, près de 4% pour celles nées dans les années 1960, soit des transferts équivalents en valeur actualisée à respectivement plus de 13 et 7 milliards d'euros. Le gain de l'Etat ne commence donc à être payé qu'à partir des générations nées à la fin des années 1970 avec un montant équivalent à 2,3% pour les générations nées dans les années 1980, et 4,6% pour celles nées dans les années 1990. Mais on voit bien que ces

²Le gain total actualisé de l'Etat est très sensible au taux d'actualisation retenu. Il est ainsi de 171 milliards (environ 2 années d'IR 2017) si $r = 2,2\%$, et 399 milliards si $r = 1,8\%$ (environ 5 années d'IR 2017). Toutefois, dans tous les cas, le gain relatif reste proche de la croissance postulée avec respectivement 1,53 et 1,52% de rendement. En comparaison, les 75 milliards de perte à long terme pour l'Etat de l'option "année blanche sans hausse implicite de la fiscalité" représente 0,5% de la VA des recettes futures pour $r = 2\%$. Ce poids varie de 0,3% pour $r = 1,8\%$ à 0,7% pour $r = 2,2\%$.

deux derniers montants ne sont pas suffisants pour à la fois financer le gain de l'Etat et le transfert à destination des générations plus anciennes. Dès lors, c'est près de 108% du gain de l'Etat, sur la base d'un taux d'actualisation $r = 2\%$ (voir Tableau 2), que devront financer les générations futures pas encore contribuables lors de la réforme, alors que la réforme est neutre pour ces dernières s'il n'y a que l'année blanche sans hausse de fiscalité.



a. En euros



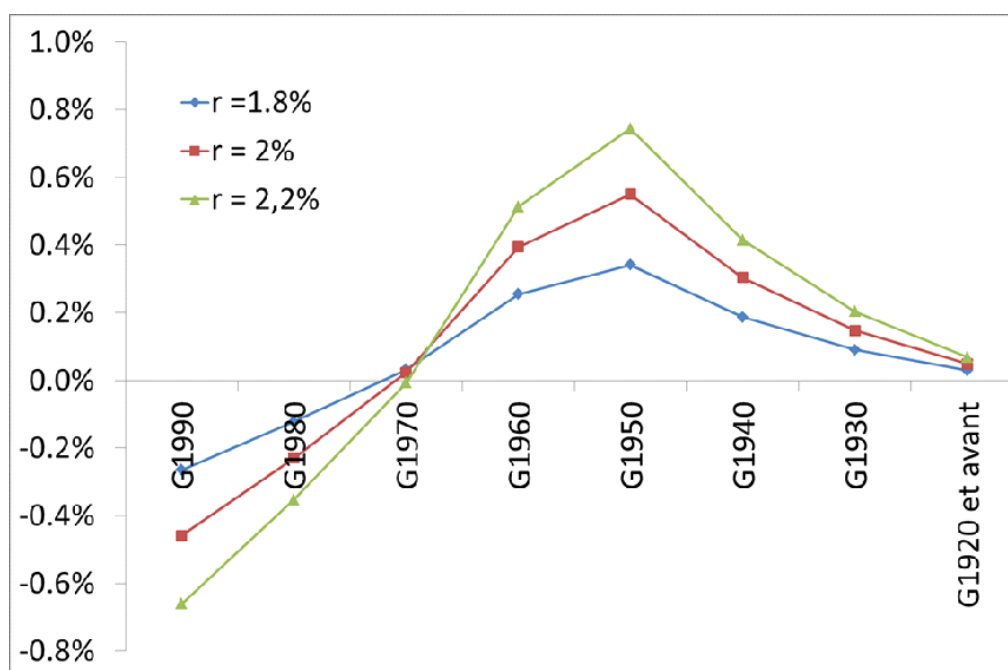
b. En nombre d'années d'IR moyen (sur le cycle de vie restant)

Graphique 5. Gain moyen par génération en fonction de l'âge en 2017

D'un point de vue générationnel, ce bilan souligne une incidence inéquitable de l'année

blanche. Toutefois, si on raisonne d'un point dynastique, le gain réalisé par les générations les plus âgées sera financé par les pertes des générations suivantes, c'est-à-dire leurs descendants. Dans un contexte de faible mobilité sociale, les descendants des contribuables les plus fortunés subiront pleinement l'abandon du délai d'un an de paiement de l'impôt (hausse implicite de l'IRPP) dans la mesure où ils seront aussi les principaux contributeurs de l'impôt sur le revenu dans le futur. En revanche, dans un contexte de forte mobilité sociale, les descendants des contribuables les moins fortunés subiront de plein fouet la hausse implicite d'impôt alors que leurs parents n'auront pas bénéficié d'une forte année blanche.

Il est important de souligner que notre scénario prospectif est basé sur une hypothèse d'inflation, de croissance et de taux d'intérêt nominal faibles. Des scénarios plus optimistes sur l'évolution de l'économie amplifient nos résultats. De ce point de vue, notre scénario peut donc être jugé minimaliste sur l'impact d'un prélèvement à la source avec hausse implicite de l'IR.



Graphique 6. Partage entre génération de l'impact budgétaire (en % du gain de l'Etat).

r	1.8%	2%	2,2%
G2000+	-105.5%	-107.8%	-109.2%

Tableau 2. Impact budgétaire sur les générations futures (en % du gain de l'Etat).

4 Maintenir l'équité fiscale

La réforme avec hausse de la fiscalité est inéquitable d'un point de vue générationnel, en favorisant les générations les plus âgées au détriment principal des générations futures. De ce point de vue, le maintien de l'équité fiscale avec fiscalisation de l'année de transition peut apparaître crucial pour la réussite de la réforme. Mais de quelle manière? La difficulté du maintien de la fiscalisation de l'année de transition repose sur le caractère complexe à trouver un étalement du paiement de l'impôt qui affecte *a minima* la trésorerie des contribuables. La perception plus tôt de l'IR modifie les flux de trésorerie tant pour l'Etat que pour les contribuables.

La fiscalisation des revenus de l'année de transition pose un problème quand à la date de paiement de l'impôt. Il y a deux stratégies évidentes (Migaud, 2007 ; Cour des comptes, 2012) :

- (1) le paiement est reporté au décès;
- (2) le paiement est échelonné sur H périodes et le solde payé au moment du décès.

Dans les calculs qui suivent, nous considérons que la réforme du prélèvement à la source se fait en respectant la condition 1 d'équité fiscale à savoir : $IR_{a+k}^* = \frac{IR_{a+k}}{1+r_{2017+k}}$ pour $k > 0$.

Dans la première configuration, pour un contribuable d'âge a en 2017 et vivant la $k^{ième}$ année qui suit la réforme, on observe la variation suivante de sa trésorerie :

$$\underbrace{IR_{a+k-1}}_{\text{Valeur de l'IR avant réforme}} - \underbrace{IR_{a+k}^*}_{\text{Valeur de l'IR après réforme}} = \frac{r_{2017+k} - g'_{a+k}}{1 + r_{2017+k}} \cdot IR_{a+k-1} \text{ si vivant, } (17)$$

et sa dette fiscale notée D_{a+k} vis-à-vis de l'administration est revalorisée au taux d'intérêt r :

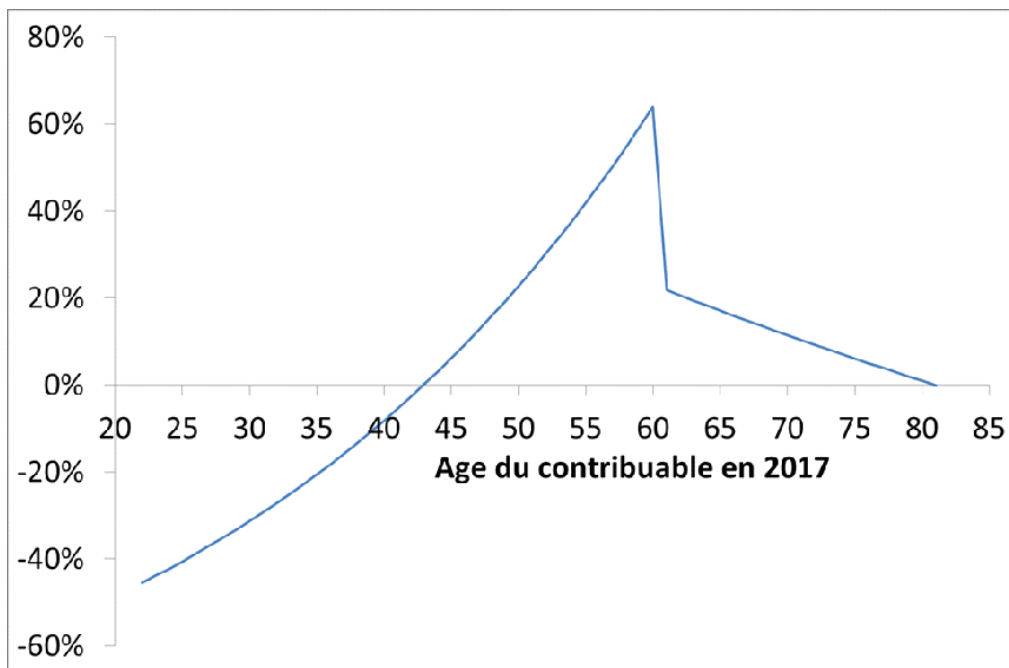
$$D_{a+k} = (1 + r) D_{a+k-1} \quad (18)$$

avec $D_{a+1} = IR_a$. Si le taux d'intérêt financier est supérieur (resp. inférieur) au taux de croissance de l'impôt, $r_{2017+k} > g'$ (resp. $r_{2017+k} < g'$), alors le contribuable paie moins (resp. plus) d'impôts avec le prélèvement à la source.

Si le contribuable décède en fin de l'année T après la réforme, ses héritiers doivent rembourser à l'administration la dette fiscale, D_{a+T} , à savoir le montant de l'année blanche et des intérêts accumulés pendant T années :

$$\underbrace{\prod_{k=2}^{T+1} (1 + g'_{a+k}) \cdot IR_a}_{\text{Valeur de l'IR avant réforme}} - \underbrace{\prod_{k=2}^{T+1} (1 + r_{2017+k}) \cdot IR_a}_{\text{Valeur de la dette fiscale}} \quad (19)$$

Le graphique 7 retrace en fonction de l'âge du contribuable l'année de la réforme, l'évolution de l'IR payé l'année qui suit celle du décès (à l'âge supposé de 81 ans). On observe que le paiement au décès peut engendrer de très fortes variations de l'IR payé après le décès, et donc de la trésorerie, qui dépendent principalement de l'écart entre taux d'intérêt financier et taux de croissance de l'IR. Même si cette méthode de remboursement de la créance peut être envisageable pour certains contribuables (horizon de vie court et très faible écart entre r_{2017+k} et g'_{a+k} ou éventuellement $g'_{a+k} > r_{2017+k}$), il paraît difficile de la généraliser à tous les contribuables.



Graphique 7 - Remboursement au décès : variation relative de l'IR en fonction de l'âge du contribuable en 2017

Dans la seconde configuration, le contribuable devra payer en sus de son IR, un remboursement qui s'étale de façon proportionnelle dans le temps jusqu'à un horizon H :

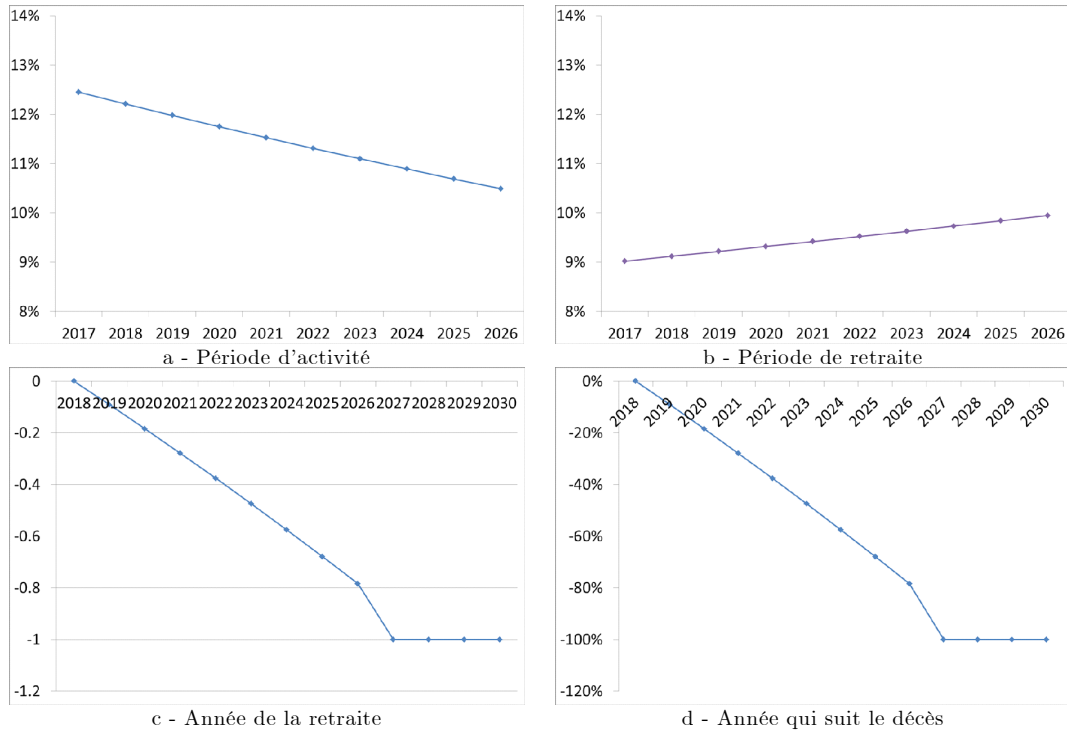
- Première année : $\widetilde{IR}_{a+1} = IR_{a+1}^* + \frac{IR_a}{H}$ avec $D_{a+1} = \frac{H-1}{H} \cdot IR_a$ la dette fiscale restante ;
- Deuxième année : $\widetilde{IR}_{a+2} = IR_{a+2}^* + (1 + r_{2019}) \cdot \frac{D_{a+1}}{H-1}$ avec $D_{a+2} = (1 + r_{2019}) \cdot \frac{H-2}{H-1} \cdot C_{a+1}$ la créance fiscale restante;
- Année k : $\widetilde{IR}_k = IR_k^* + (1 + r_{2017+k}) \cdot \frac{D_{a+k-1}}{H}$ avec $D_{a+k} = (1 + r_{2017+k}) \cdot \frac{H-k}{H-k+1} \cdot D_{a+k-1}$ la créance fiscale restante;

- Lorsque le contribuable est vivant la $k^{i\grave{e}me}$ année après la réforme, son impôt varie de la façon suivante :

$$\Delta \widetilde{IR}_{a+k} = -\frac{r_{2017+k} - g'_{a+k}}{1 + r_{2017+k}} \cdot IR_{a+k-1} + (1 + r_{2017+k})^t \cdot \frac{H - k}{H} \cdot IR_0 \quad (20)$$

- S'il décède en T avant l'échéance H , l'impôt payé l'année suivante varie comme suit :

$$\Delta \widetilde{IR}_{a+T+1} = (1 + r_{2017+T+1})^T \cdot \frac{H - T}{H} \cdot IR_0 - IR_T \quad (21)$$



Graphique 8 - Paiement sur 10 années : variation relative de l'IR

Le graphique 8 présente une simulation réalisée pour le cas type de référence précédemment étudié. La durée de remboursement supposée est de 10 ans. L'impact sur la trésorerie d'un contribuable n'est pas neutre :

- Le montant d'IR payé à la source augmenté du remboursement conduit à une hausse pendant 10 ans. Cette hausse décline légèrement pendant 10 ans (15% en 2018, 13% en 2027) quand l'individu est actif (graphique 6a) et augmente légèrement (11% en 2017, 12% en 2027) quand l'individu est retraité (graphique 6b).
- L'année de la retraite, le montant total payé est plus faible qu'avant la réforme car l'IR diminue immédiatement (meilleure synchronisation entre l'IR et le revenu) et cette baisse n'est que partiellement compensée par le montant du remboursement.

- En cas de décès avant l'échéance, le montant du solde restant à rembourser est toujours plus faible que le montant d'impôt dû et payé avec un an de retard.

Echelonner le remboursement sur H périodes n'est donc pas non plus satisfaisant. Il est alors intéressant d'identifier une méthode de remboursement de la créance qui soit neutre sur la trésorerie.

Une telle méthode consiste à faire payer un supplément d'impôt de $\frac{r_t - g'_t}{(1+r_t)(1+g_t)}\%$ lorsque le contribuable est vivant. Ce supplément d'impôt devient un crédit d'impôt si $r_t < g'_t$. En effet, un remboursement annuel de la créance qui correspond à $\frac{r_t - g'_t}{(1+r_t)(1+g_t)}\%$ de l'impôt payé a pour effet que la créance est revalorisée au taux g'_t , ce qui conduit après le décès à un montant d'impôt qui est exactement le même que celui qui aurait été payé avant réforme. Par ailleurs, on a $\widetilde{IR}_t = IR_t^* + \frac{r_t - g'_t}{1+r_t} IR_{t-1} = IR_{t-1}$, ce qui ne modifie pas la trésorerie après réforme. Chaque année, le contribuable paie ou reçoit le différentiel entre le montant prélevé à la source et ce qu'il aurait dû payer sans réforme. Au final, le montant d'IR payé net du remboursement est exactement égal à celui qu'il payait avec une année de décalage. Le prélèvement à la source a bien lieu mais on perd la synchronisation pour les générations de la transition.

Conclusion

Adopter un prélèvement à la source modifie la séquence de perception des recettes de l'impôt sur le revenu : l'Etat renonce à une créance mais, en contrepartie, il perçoit plus vite l'impôt. Ce changement pose un véritable défi pour le législateur s'il souhaite que la réforme n'ait pas d'effets redistributifs indésirables.

Notre étude montre que l'Etat est gagnant dès lors que la hausse fiscale implicite liée à l'abandon du délai de paiement procure des gains supérieurs à la non fiscalisation des revenus 2017. Ce gain pour l'Etat est un coût mal réparti entre les ménages car certaines générations y gagnent tandis que d'autres y perdent.

Cette redistribution complexe entre les ménages dépend de trois paramètres : l'âge du contribuable, de son profil de croissance d'IR (et donc de revenu) et aussi du prix de l'argent auquel il est soumis.

Si l'absence de hausse implicite de la fiscalité est facile à satisfaire en appliquant un taux d'escompte (le taux d'intérêt) au montant d'impôt, le financement neutre de

l'année de transition semble, en revanche, plus difficile. Notre étude montre qu'il est possible de laisser inchanger la trésorerie des ménages en faisant payer l'IR de l'année de transition après le décès et en permettant un remboursement partiel de façon à faire converger le montant de la créance fiscale vers le niveau d'IR de fin de cycle de vie d'avant réforme. Toutefois, une telle solution élimine, pour les générations de la transition, l'objectif principal recherché par la réforme, à savoir une meilleure synchronisation entre impôt et revenu.

Pour conclure, le législateur fait face à trois options :

(1) Considérer que les inconvénients engendrés par l'année blanche et la hausse implicite de la fiscalité sont de second ordre par rapport aux avantages attendus du prélèvement à la source ;

(2) Neutraliser ces inconvénients en proposant aux contribuables différentes options de remboursement de l'IR sur les revenus 2017 (ce qui n'est pas sans faire apparaître d'autres inconvénients) et en annulant la hausse implicite ;

(3) Choisir une solution de moindre mal qui reposerait sur une année 2017 partiellement blanche et sur une hausse fiscale limitée de façon à avoir un impact nul sur le budget de l'Etat.

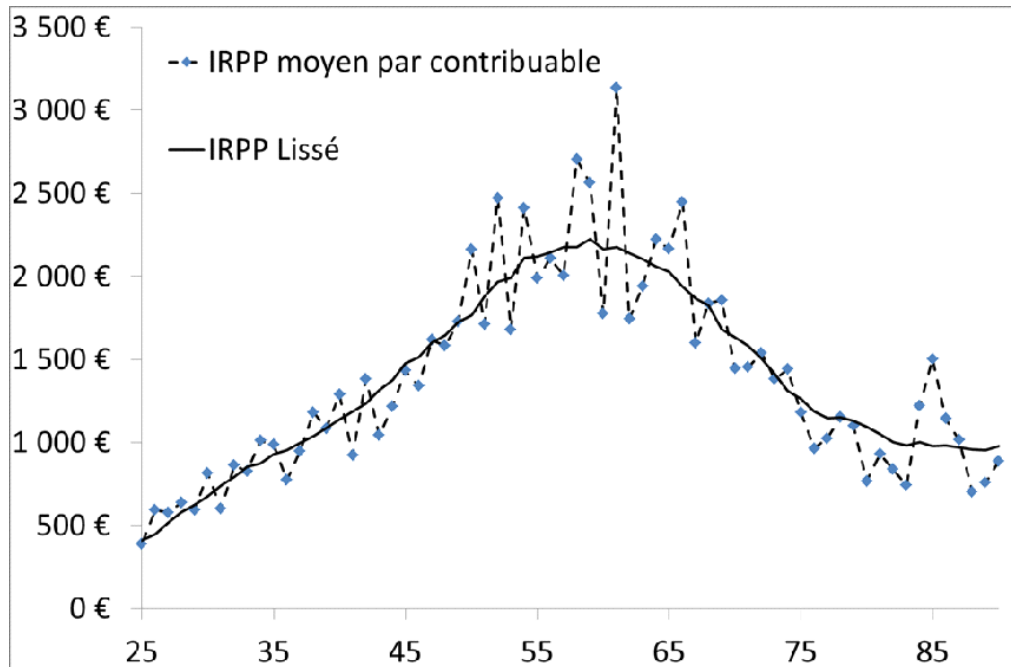
References

- [1] André M. et M. Guillot, 2014, "1914 - 2014 : Cent ans d'impôt sur le revenu", *Les notes de l'IPP*, n°12, Juillet.
- [2] Antonin C., G. Le Garrec et V. Touzé, "Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : il y aura bien une année blanche", *Blog de l'OFCE*, 24 mars 2016.
- [3] Ayrault J.-M. et P.-A. Muet, 2015, *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Fondation Jean Jaurès.
- [4] Bianchi M., B. Gudmundsson et G. Zoega, 2001, "Iceland's Natural Experiment in Supply-Side Economics", *American Economic Review*, 91 (5): 1564-1579.
- [5] Blanpain N. et O. Chardon, 2010, "Projections de population 2007-2060 pour la France métropolitaine : méthode et principaux résultats", INSEE - DSDS, document de travail, N° F1008.

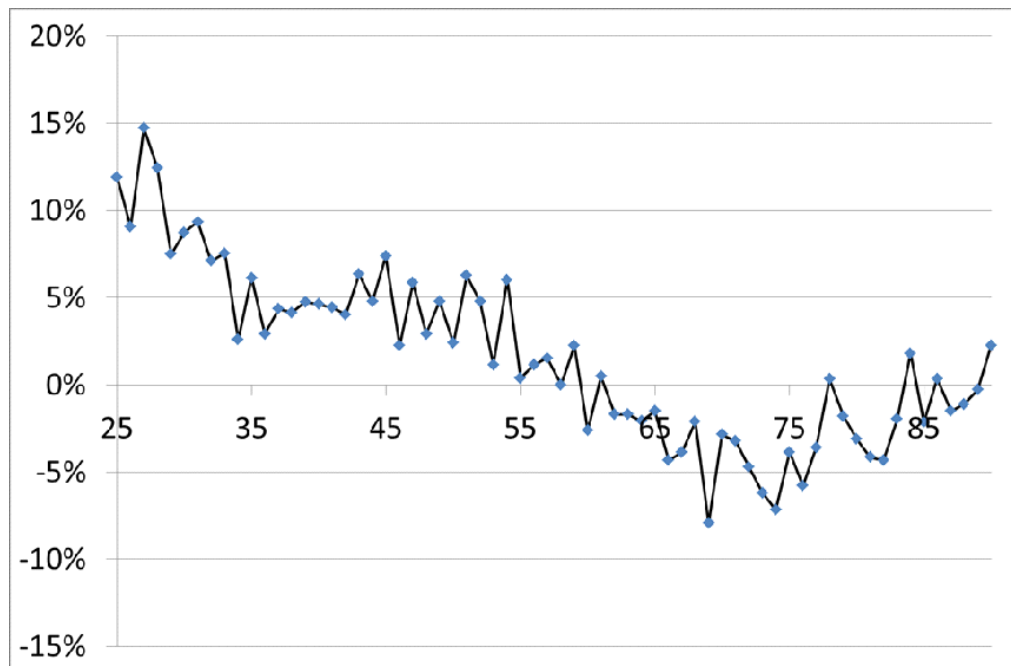
- [6] Bourguignon F. et A. Chiappori, 1998, "Fiscalité et redistribution", *Revue française d'économie*, 13 (1), 3-64.
- [7] Bozio, A., 2014, "Fusion impôt sur le revenu/ CSG et retenue à la source", *Cahiers français*, n° 380, p. 72-77.
- [8] Cour de Comptes, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février 2012.
- [9] Le Garrec G. et V. Touzé, 2016, "Caractéristiques et dynamique de l'équilibre de stagnation séculaire", *Les notes de l'OFCE*, n° 57/26 janvier 2016.
- [10] Grandemange, J-P., 2011, "Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ? - A propos des modalités de passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu", *Revue française de Finances Publiques*, n° 116, p. 57-67.
- [11] Landais, C., Piketty, T. et Saez, E., 2011, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, Paris.
- [12] Le Clainche, M., 2015, "La retenue à la source : une vraie réforme fiscale?", *Gestion & Finances Publiques*, n°9-10, septembre-octobre.
- [13] Migaud D., 2007, *Rapport d'information sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG*, Assemblée nationale.
- [14] Perez R. et M. Wolf, 2015, "Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif", *Note de Terra Nova*.
- [15] Paul R.E, 1943, "The Current Tax Payment Act ", discours du 14 juin 1943, General Counsel (Treasury Department).
- [16] Sterdyniak H., 2015, "Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité", *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015.
- [17] Sterdyniak H. et V. Touzé, 2015, "Compte rendu de la conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises du 20 mai 2014" (avec H. Sterdyniak), *Revue de l'OFCE*, 139: 15-60, 2015.
- [18] Touzé V., 2015a, "Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse", *Blog de l'OFCE* , 15 septembre 2015.

[19] Touzé V., 2015b, "Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale. Quelques éléments de calculs", *Note de l'OFCE*, n° 53.

Annexe



Graphique A1 - Profil moyen par âge de l'IR d'après ERF5 2013



Graphique A2 - Croissance de l'IR : effet âge d'après ERF5 2013