

Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale

Quelques éléments de calculs

Vincent Touzé¹

Dans une [tribune publiée le 15 septembre 2015](#), j'ai mentionné l'idée que l'adoption d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) au 1^{er} janvier 2018 pouvait conduire à l'abandon d'une créance de 70 milliards sur les ménages du fait que cette réforme nécessite une année de transition, la fameuse « année blanche ». En effet, si les ménages paient dès janvier 2018 l'IR sur les revenus 2018, il sera difficile, pour des raisons de trésorerie, de leur demander de payer également l'IR sur les revenus 2017. Si le gouvernement opte pour une non-fiscalisation des revenus de l'année 2017, les ménages qui paient déjà l'IR seront dispensés d'une année d'impôt sur l'ensemble de leur vie de contribuable².

L'abandon de créance pose deux problèmes majeurs : un manque à gagner potentiel pour les finances publiques ainsi qu'un risque de rupture avec le principe d'équité fiscale puisque les générations futures de contribuables ne bénéficieront pas d'une année blanche d'IR.

Dans cette note, je propose de répondre aux interrogations posées par l'année blanche à partir de plusieurs calculs financiers. L'objectif de ces calculs est d'évaluer plus précisément quel serait l'impact potentiel d'une réforme fiscale avec un objectif « prélever l'IR à la source » selon qu'elle satisfait ou non la contrainte « garantir l'équité fiscale ».

1. Je tiens à remercier Gilles Le Garrec qui a pris soin de vérifier les calculs. Bien évidemment, les éventuelles erreurs et omissions n'engagent que moi.

2. Dans la législation actuelle de l'IR, lorsqu'un contribuable décède, la dette restante vis-à-vis de l'administration fiscale correspond au montant d'IR restant à payer sur les revenus de l'année précédente auquel s'ajoute le montant d'IR sur les revenus de l'année du décès qui doivent être déclarés. L'impôt dû sur le revenu est payé par les héritiers et il est déductible de l'actif successoral. Avec le prélèvement à la source, l'IR est intégralement (en théorie) payé du vivant du contribuable et lorsqu'il décède sa dette vis-à-vis de l'administration fiscale est nulle. Mécaniquement, les générations qui paient déjà l'IR paieront une année de moins d'IR avec « l'année blanche ».

Ces calculs permettent de mettre en exergue trois éléments importants, éléments sur lesquels les décideurs publics devraient se pencher :

- La perception plus tôt de l'IR augmente *de facto* les recettes fiscales dès qu'il y a de la croissance nominale, ce qui peut s'assimiler à une hausse de la pression fiscale ;
- Les bénéficiaires de l'année blanche sont inégalement répartis et le financement implicite de cette année de transition par une hausse de la pression fiscale est supporté pour l'essentiel par les générations ne payant pas encore l'impôt sur le revenu ;
- Le report dans le temps du paiement de l'IR sur les revenus 2017 devrait permettre de maintenir l'équité fiscale.

Notations et hypothèses

Les calculs financiers sont réalisés en utilisant les notations suivantes :

- Le prélèvement à la source est adopté au premier janvier de l'année $t = 2018$.
- $IR(t)$ désigne le montant d'IR dû pour les revenus de l'année t et payé à la date $t + 1$.
- $IR^*(t)$ désigne le montant d'IR dû pour les revenus de l'année t et prélevé à la source à la date t .
- $r(t)$ est le taux d'intérêt nominal appliqué à la période t . Pour simplifier l'exposé, nous supposerons par la suite cette valeur constante dans le temps, soit $r(t) = r$. Par ailleurs, nous supposerons que la dynamique de l'économie est efficiente, ce qui se traduit par le fait que le taux d'intérêt est plus élevé que le taux de croissance économique noté g .
- $VA(2017)$ et $VA^*(2017)$ mesurent respectivement la somme, à un horizon infini³, des valeurs actualisées des recettes fiscales pour les revenus avant et après réforme.

Par ailleurs, on supposera que les bases fiscales des revenus futurs imposables sont inchangées avant et après réforme.

Définitions

Avant de présenter une série de calculs, il convient de définir au préalable en quoi consiste le prélèvement à la source et le maintien de l'équité fiscale

Prélèvement à la source : Le prélèvement à la source signifie que l'État supprime⁴ le délai de paiement d'un an de l'impôt, ce qui signifie aussi 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.

3. Nous faisons l'hypothèse raisonnable que l'horizon de vie de l'État est infini.

4. La suppression du délai d'un an est toutefois théorique car l'intégralité du revenu ne sera connue qu'avec retard, ce qui signifie un délai implicite.

Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale

À partir de 2018, la suppression du délai de paiement d'une année conduit à un surcoût implicite pour le ménage car il ne bénéficie 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 r .

Équité fiscale : 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.

Le maintien de l'équité fiscale nécessite de satisfaire deux conditions :

Condition 1 (C1) : Pour les revenus des années après la réforme, il ne faut pas qu'il y ait une hausse implicite de la fiscalité. En appliquant un taux escompte r au montant d'impôt dû avant réforme, l'État laisse inchangée la pression fiscale puisque la valeur actuelle du montant d'impôt dû est la même avant et après réforme. Cette condition s'exprime de la façon suivante :

$$IR^*(t) = IR(t) / (1+r), \text{ pour } t \geq 2018.$$

Condition 2 (C2) : Les revenus de l'année de transition doivent être fiscalisés. Il ne doit pas y avoir d'année blanche en 2017. Cette condition se traduit de la façon suivante :

$$IR^*(2017) = IR(2017) / (1+r).$$

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, soit le faire payer plus tard en étalant dans le temps ou soit au moment du décès du contribuable.

Prélèvement à la source : impact sur l'équité fiscale et sur les finances publiques

Pour adopter un prélèvement à la source, plusieurs options s'offrent au gouvernement.

Option 1 : Le gouvernement ne renonce à aucune des conditions d'équité fiscale : les conditions (C1) et (C2) sont satisfaites.

On a alors⁵ :

$$VA(2017) = VA^*(2017).$$

Dans ce cas, l'impact sur les finances publiques est nul car les valeurs des recettes d'IR actualisées avant et après réforme sont les mêmes. Le respect de l'équité fiscale a un effet neutre sur les finances publiques.

Option 2 : Le gouvernement renonce 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).

5. Un appendice mathématique présente les calculs détaillés.

On a alors :

$$VA^*(2017) - VA(2017) = IR(2017) / (1+r).$$

Dans ce cas, l'impact sur les finances publiques est exactement égal au montant actualisé de la créance abandonnée (en l'occurrence environ 70 milliards d'euros).

L'impact générationnel est particulièrement inéquitable : pour les générations qui paient déjà l'impôt, le prélèvement à la source s'assimile à une baisse d'impôt ; pour les autres générations, elles ne bénéficient pas de la baisse d'impôt. Par ailleurs, l'abandon de créance pose également la question de son financement équitable.

Option 3 : Le gouvernement renonce à recouvrer la créance fiscale sur les revenus de l'année de transition (option 2) 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 pas satisfaites.

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

$$VA^*(2017) - VA(2017) = - IR(2017) / (1+r) + r \times VA(2017).$$

Le premier terme de cette expression mesure la perte liée à l'année blanche :

$$- IR(2017).$$

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

$$r / (1+r) \times VA^*(2017).$$

Par rapport à la seconde 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.

Dans le cas hypothétique où les recettes fiscales croissent à un taux stationnaire nominal noté g , cette différence de recettes fiscales s'exprime alors simplement :

$$VA^*(2017) - VA(2017) = g \times VA(2017).$$

Ce gain est toujours positif pour les finances publiques dès que $g > 0$. Ce résultat s'explique aisément. Premièrement, l'horizon de vie infini de l'État fait qu'il ne perd, en pratique, pas d'année de recette fiscale. Deuxièmement, la suppression du délai de paiement fait qu'on encaisse plus vite un montant d'IR plus élevé car augmenté en moyenne du taux croissance nominal g . L'État 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 de l'IR) est supérieure 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

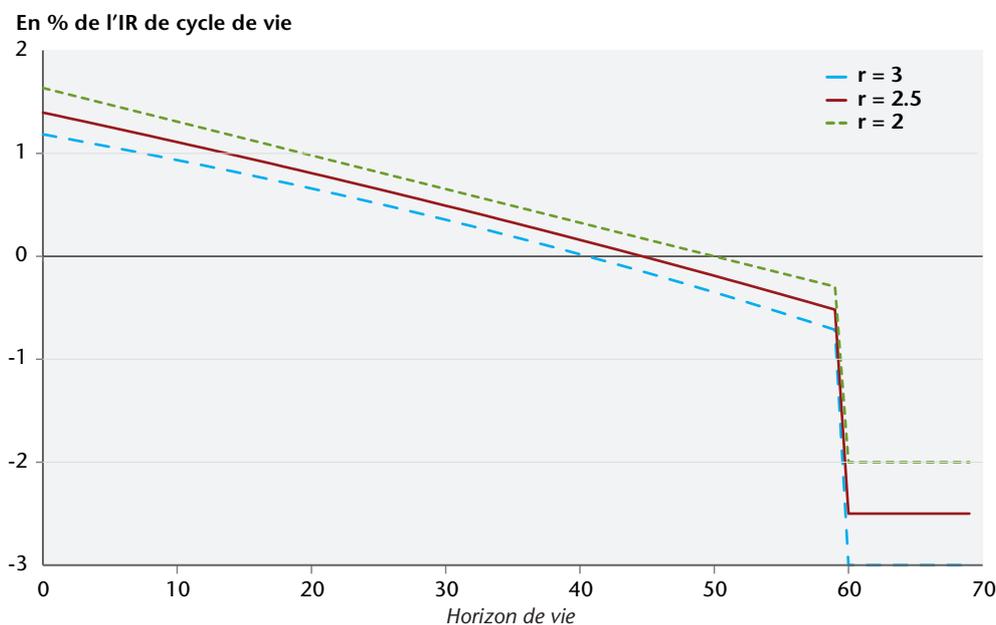
Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale

une hausse de l'impôt sur le revenu dont le taux moyen d'augmentation est mesuré par le taux de croissance nominal g .

Le non-respect de l'équité fiscale pose un important problème d'équité inter-générationnelle. 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. Cette dernière est égale au taux d'intérêt r . 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 court, le bénéfice est évident. Pour les autres, il est intéressant de voir à partir de quel horizon de vie restant, la réforme leur est défavorable. Par la suite, on notera g' le taux de croissance nominal de l'IR mesuré à un niveau individuel. Pour simplifier, on supposera ce taux constant dans le temps.

Les graphiques 1 et 2 retracent l'évaluation de l'impact financier de l'adoption d'un prélèvement à la source pour plusieurs configurations individuelles (cas-types). Le gain fiscal net (noté GFR pour gain fiscal relatif) est exprimé en pourcentage de la somme actualisée des IR que le contribuable paie pendant toute sa vie. Les calculs ont été réalisés avec une hypothèse de durée de paiement de l'IR de 60 années. L'expression générale de ce gain est rappelée dans le graphique 1. Les horizons de date de décès supérieurs à 59 ans concernent des contribuables qui ne bénéficient pas de l'année blanche. Pour ces derniers, l'abandon du délai de paiement s'assimile à une hausse de la fiscalité de r %.

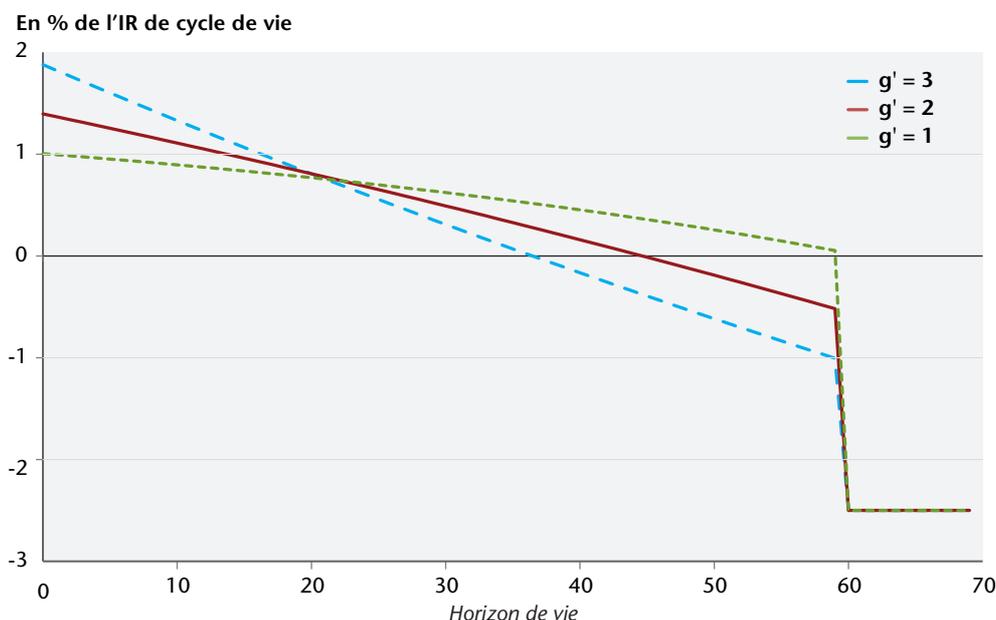
Graphique 1. Gain fiscal relatif (GFR) pour $g' = 2\%$



$$GFR(T) = \begin{cases} 1 / \left[\sum_{t=0}^{59} \left(\frac{1+g'}{1+r} \right)^{t-59} \right] & \text{si } T = 0 \\ \left[1 - r \times \sum_{t=1}^T \left(\frac{1+g'}{1+r} \right)^t \right] / \left[\sum_{t=0}^{59} \left(\frac{1+g'}{1+r} \right)^{t-59} \right] & \text{si } 0 < T < 60 \\ -r & \text{si } T \geq 60 \end{cases}$$

Sources : Calculs de l'auteur.

Graphique 2. Gain fiscal relatif (GFR) pour $r = 2,5\%$



Sources : Calculs de l'auteur.

Le graphique 1 retrace le profil de gain relatif selon la date de décès ($T = 1$ à 70 ans) pour des scénarios de taux d'intérêt $r = 2, 2,5$ ou 3% et un taux de croissance $g' = 2\%$. Le graphique 2 retrace l'évolution du gain net individuel pour des scénarios de croissance de l'IR $g' = 1, 2$ ou 3% et un taux d'intérêt $r = 2,5\%$.

Dans les différents scénarios de profil d'IR retenus, l'impact fiscal va d'un gain de 1 à 1,9 % (baisse moyenne de la fiscalité de cycle de vie du même montant) pour les contribuables avec un horizon de vie nul à une perte de 2 à 3 % (hausse du même montant de la fiscalité de cycle de vie) pour les futures contribuables.

Plus l'horizon de vie est lointain, plus le contribuable subit la hausse de la fiscalité liée à l'abandon du délai de paiement.

Le gain fiscal (resp. la perte) est d'autant plus réduit (resp. importante) que le taux d'intérêt est élevé (graphique 1). Il est utile de noter qu'il n'est pas certain que tous les ménages supportent le même prix de l'argent selon qu'ils ont des capacités d'épargne (taux créditeur relativement faible) ou qu'ils sont en situation d'endettement (taux débiteur potentiellement assez élevé). Ceci implique que pour des horizons de vie identiques, on n'observera pas nécessairement les mêmes impacts.

L'impact du taux de croissance de l'IR a quant à lui des effets ambigus (graphique 2) :

- Pour les contribuables avec des horizons de vie assez courts, un taux de croissance plus élevé augmente fortement le poids de l'année blanche rapporté à l'IR de cycle de vie alors que l'impact de la hausse implicite de la fiscalité est limité ;
- Pour les contribuables avec des horizons de vie plus longs, l'impact est doublement négatif puisque le poids de l'année blanche rapporté à l'IR de cycle de vie diminue également.

On observe ainsi graphiquement qu'en deçà de 19 années d'espérance de vie, une hausse de g' augmente le gain fiscal et qu'au-delà de 23 années, ce dernier diminue.

Ces calculs montrent aussi que des pertes apparaissent seulement pour des horizons de vie assez longs et seulement sous certaines hypothèses. Ainsi sous l'hypothèse $g' = 2\%$ (graphique 1), une perte s'observe pour des horizons supérieurs à 42 années si $r = 3\%$, 47 années si $r = 2,5\%$ et 52 années si $r = 2\%$. Sous l'hypothèse, $r = 2,5\%$ (graphique 2), il n'y a jamais de perte pour les contribuables payant déjà l'IR quel que soit l'horizon quand $g' = 1$. En revanche, une perte apparaît pour des horizons supérieurs à 45 années si $g' = 2\%$ et 37 années si $g' = 3\%$.

Une telle propriété signifie que le financement de l'année blanche est supporté pour l'essentiel par les générations qui ne paient pas encore l'impôt sur le revenu.

Remarques conclusives

Adopter un prélèvement à la source modifie la séquence de perception des recettes de l'impôt sur le revenu : l'État 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 conserver une équité fiscale complète.

L'abandon de l'équité fiscale engendre une redistribution complexe entre les ménages. Elle 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 (taux créditeur ou débiteur selon qu'il est épargnant ou emprunteur).

Si la première condition d'équité fiscale est facile à satisfaire en appliquant un taux d'escompte (le taux d'intérêt) au montant d'impôt (le caractère immédiat de l'impôt ne s'assimile pas à une hausse d'impôt), le financement neutre de l'année de transition semble en revanche plus difficile. La possibilité d'une créance dont le paiement serait reporté dans le temps est une piste intéressante car elle pourrait être fiscalement neutre sur son revenu de cycle de vie et avoir un impact faible sur son flux de trésorerie.

Appendice mathématique

Les sommes des valeurs actualisées des recettes futures d'IR avant réforme et après réforme se calculent respectivement comme suit :

$$VA(2017) = \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T} IR(t) / (1+r)^{t-2016},$$

et

$$VA^*(2017) = \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T} IR^*(t) / (1+r)^{t-2017}.$$

Option 1 : Si $IR(t) / (1+r) = IR^*(t)$ pour $t \geq 2017$, le résultat est trivial : $VA(2017) = VA^*(2017)$ et donc l'impact sur la valeur actualisée des recettes fiscales est nul.

Option 2 : On suppose que $IR(t) / (1+r) = IR^*(t)$ pour $t \geq 2018$ et $IR^*(2017) = 0$.

La variation de recettes fiscales s'exprime de la façon suivante :

$$VA^*(2017) - VA(2017) = \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T} (IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016})$$

L'hypothèse $IR^*(2017) = 0$ permet de réécrire la variation de recettes fiscales comme la somme de deux termes :

$$\begin{aligned} & VA^*(2017) - VA(2017) \\ &= -IR(2017) / (1+r) \\ &+ \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2018, \dots, T} (IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016}). \end{aligned}$$

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 $IR(t) / (1+r)^{t-2016} = IR^*(t) / (1+r)^{t-2017}$, ce qui permet de déduire que le second terme est nul :

$$\sum_{t=2018, \dots, T} (IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016}) = 0$$

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

$$VA^*(2017) - VA(2017) = -IR(2017) / (1+r).$$

Option 3 : On suppose que $IR(t) = IR^*(t)$ pour $t \geq 2018$ et $IR(2018) = 0$.

L'impact sur les recettes fiscales est double. D'un côté, l'abandon de la créance $IR(2017)$ conduit au même coût pour les finances publiques que celui mentionné dans l'option 2, d'un autre côté, la suppression du délai de paiement procure des recettes fiscales supplémentaires car les impôts sont payés plus tôt.

De fait, puisque $IR(t) = IR^*(t)$, la différence $IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016}$, qui mesure la hausse de la fiscalité pour les revenus de l'année t , peut se réécrire :

$$\begin{aligned} & IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016} \\ &= r \times IR(t) / (1+r)^{t-2016} \end{aligned}$$

L'impact fiscal total de l'abandon du délai de paiement s'exprime alors simplement :

$$\begin{aligned} & \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2018, \dots, T} (IR^*(t) / (1+r)^{t-2017} - IR(t) / (1+r)^{t-2016}) \\ &= r \times VA(2017). \end{aligned}$$

L'abandon du délai de paiement permet donc d'augmenter les recettes de r %. Ce gain doit être comparé à la perte liée à l'abandon de créance.

La variation des recettes fiscales peut également se réécrire comme la somme de deux autres composantes :

$$\begin{aligned} & VA^*(2017) - VA(2017) \\ &= \lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T-1} (IR^*(t+1) / (1+r)^{t-2016} - IR(t) / (1+r)^{t-2016}) \\ &\quad - \lim_{T \rightarrow \infty} (IR(T) / (1+r)^{T+1}) \end{aligned}$$

La première composante exprime les différences de recettes fiscales perçues à chaque période. La seconde composante exprime l'idée que l'année de recette fiscale manquante est reportable à l'infini.

Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale

Si la croissance des recettes d'IR croît au taux stationnaire g , on a la propriété suivante :

$$(1+g) \times IR(t) = IR^*(t+1).$$

La différence de recette fiscale perçue à chaque période t est alors égale à :

$$IR^*(t+1) - IR(t) = g \times IR(t).$$

On en déduit que la somme actualisée de cette différence s'exprime comme une simple proportion de $VA(2017)$:

$$\lim_{T \rightarrow \infty} \sum_{t=2017, \dots, T-1} (IR^*(t+1) / (1+r)^t - IR(t) / (1+r)^t) = g \times VA(2017).$$

Ensuite, comme le taux de croissance nominal des recettes de l'IR est inférieur au taux d'intérêt nominal ($g < r$), la seconde composante tend inévitablement vers 0. En effet, on a :

$$\lim_{T \rightarrow \infty} (IR(T) / (1+r)^{T+1}) = IR(2017) / (1+r) \times \lim_{T \rightarrow \infty} ((1+g) / (1+r))^T$$

avec

$$\lim_{T \rightarrow \infty} ((1+g) / (1+r))^T = 0.$$

On trouve alors que la somme des recettes fiscales après réforme augmente précisément de g % :

$$VA^*(2017) - VA(2017) = g \times VA(2017).$$