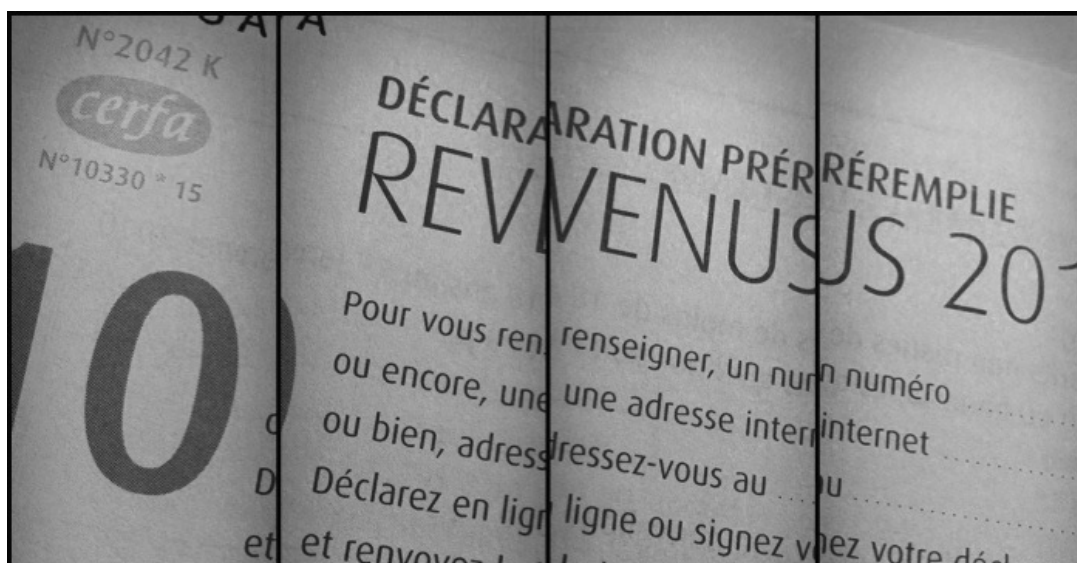


Abandonner la décote, cette congère fiscale

Adrien Pacifico et Alain Trannoy



Idep Analyses N°7

Résumé

Adrien Pacifico, PhD Aix-Marseille School of Economics (AMSE) & IDEP
Alain Trannoy, EHESS, AMSE, Greqam

L'IDEP (Institut D'Economie Publique) est un réseau international d'économie publique, créé par le Greqam, Groupement d'économie quantitative d'Aix-Marseille

<http://www.idep-fr.org>

<http://idep.hypotheses.org>

L'impôt sur le revenu suit un barème clairement identifié dans la loi et sur la feuille d'impôt. Cependant le mécanisme de la décote, qui vise à réduire le nombre de contribuables, a de profondes répercussions sur le barème effectif de l'impôt. La décote impose un taux marginal implicite pour les premiers contributeurs à l'impôt sur le revenu beaucoup plus fort que le taux affiché. L'effet global de la décote peut être exprimée par un barème implicite (non croissant en taux marginaux) de l'impôt sur le revenu. Dans cette note nous analysons les effets de cette décote, puis proposons une réforme visant à supprimer celle-ci en rendant moins complexe la lecture de l'impôt sur le revenu.

Mots clés

fiscalité, impôt sur le revenu, décote

La décote appliquée à l'impôt sur le revenu est peu connue des non-spécialistes, alors qu'elle modifie très notablement le calcul de l'impôt dans notre pays en entrée de barème. Le Gouvernement l'a fortement renforcée, depuis le barème 2014 (sur les revenus 2013), sachant que celle-ci joue un rôle majeur en sortant 3 millions de contribuables de l'impôt sur le revenu. Ce faisant, il a habilement communiqué sur cet effet en omettant d'en mentionner les aspects négatifs. La décote crée en entrée de barème une « boursoflure » du taux marginal d'imposition ayant pour résultat que celui-ci n'est plus progressif. Une métaphore peut être utile afin d'en comprendre le mécanisme. La décote fonctionne comme un chasse-neige, qui en déblayant la route, crée une congère sur les bas-côtés. Cette note a pour but de documenter cet aspect qui rend notre barème de l'impôt sur le revenu encore plus illisible pour le non-spécialiste, et génère, potentiellement, des effets indésirables en termes d'augmentation de l'activité.

Pourquoi s'intéresser au taux marginal et non au taux moyen ? La théorie économique suggère que les effets désincitatifs de l'impôt sur le revenu sur la marge intensive – en d'autres termes, l'augmentation à la marge de la durée du travail par opposition au retour à l'emploi – dépendent des taux marginaux d'imposition et non des taux moyens. De plus, un taux marginal progressif est nécessaire pour contrer l'impact inégalitaire du comportement d'épargne à long terme (les classes sociales supérieures épargnant davantage que les classes sociales défavorisées).

Le gouvernement justifie cette réforme de la décote en affirmant qu'un aménagement de son mécanisme permet d'améliorer la progressivité du barème. Si l'on en reste à l'examen du taux moyen de l'impôt, il est vrai qu'il diminue pour les foyers les plus modestes et reste constant pour les foyers qui restent imposés à la seconde tranche de taux marginaux.

Bref historique

Le mécanisme de la décote est un levier qui permet au gouvernement de faire facilement varier le nombre de contribuables à l'impôt sur le revenu. La décote a été créée en 1982 pour connaître quelques modifications mineures dans ses seuils et coefficients jusqu'en 2014. Le tableau 1 en bas de page en montre les principales évolutions.

Nous décrivons plus loin l'impact de l'évolution de ces paramètres. Le seuil de la décote n'a jamais été aussi élevé que pour les deux dernières années, la modulation selon la composition du foyer n'a été expérimentée qu'à deux reprises, au moment de l'introduction de la décote et depuis 2015. Le coefficient est resté constant avec une valeur de 1 jusqu'en 2002, et cela impliquait que la plage d'exonération était de la même largeur que la plage de revenu pour lequel l'impôt diminuait.

Encadré

La décote s'applique après le barème de l'impôt sur le revenu selon la formule suivante. $IR_{\text{final}} = \text{Maximum}(\text{Impôt sur le revenu avant décote} - \text{décote}, 0)$.

Si l'impôt final devait devenir négatif après l'application de la décote, il est bien entendu ramené à 0.

La formule de calcul de la décote répond à la formule suivante.

$\text{Décote} = \text{Maximum}(\text{Seuil de la décote} - (\text{Impôt sur le revenu avant décote} \times \text{coefficient}), 0)$.

Si la décote est négative elle est ramenée à 0. La décote introduit donc deux paramètres, le seuil et le coefficient de la décote, qui impliquent un barème implicite de l'impôt sur le revenu.

Le mercredi 30 septembre 2015, le projet de loi de finances 2016 (concernant les revenus 2015) a été porté sur le bureau de l'Assemblée nationale pour examen¹. Celui-ci précise les modalités de calcul de la nouvelle décote. Les seuils ont été remontés, et pour la première fois depuis la mise en place de la décote en 1982, le coefficient a été abaissé de 1 à $\frac{3}{4}$.

¹ Projet de loi de finances pour 2016 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3096.asp>

Date	Seuil	Coefficient
1982 à 1986	2600F (852 €) si QF = 1 800F (262 €) si QF = 1.5 à 2600F (666 €) si QF = 1 800F (205 €) si QF = 1.5	1
1987 à 1994	4400F (1093 €) à 5110F (1053 €)	1
1995 à 1996	4 240F (859 €) 4 320F (858 €)	1
1997 à 2001	3 260F (640 €) à 3 350F (628 €)	1
2002 à 2014	380€ (458 €) 508 €	0,5
2015	1 135 € pour les célibataires 1 870 € pour les impositions communes	1
PLF2016	1 165 € pour les célibataires 1 920 € pour les impositions communes	0,75

Tableau 1 : Évolution des paramètres de la décote depuis l'origine.

Effet de la décote

La décote induit deux effets distincts. Le premier est d'exonérer de l'impôt ceux dont le gain fiscal de la décote est supérieur au montant de leur impôt avant décote. Le second est d'introduire un taux d'imposition équivalent à une première tranche implicite de l'impôt sur le revenu. A titre d'illustration, la Figure 1 présente l'effet de la décote pour un couple sur les revenus 2014 (barème 2015) en termes de réduction d'impôt et d'augmentation des taux marginaux.

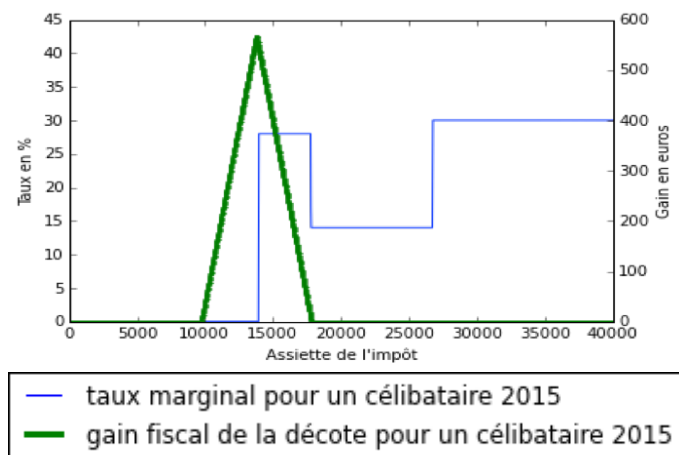


Figure 1 : Taux marginal et gain fiscal pour un célibataire pour le barème 2015.

Le gain fiscal de la décote est représenté par un triangle (couleur verte pour une impression en couleur) pour un couple sans enfants. Le côté ascendant du triangle avant son sommet représente l'effet exonérateur de la décote, le côté descendant du sommet introduisant une tranche implicite. Le taux marginal auquel les célibataires font face, au fur et à mesure que le revenu augmente, passe de 0 % à 28 %, avant de descendre à 14 %, pour remonter à 30 %, 40 puis 45 %.¹

On voit bien le problème : le taux marginal affiché dans le barème sur l'impôt sur le revenu est de 14%, en réalité il est de 28% sur la plage de revenus 13743€-17797€.

Le taux marginal de la vraie première tranche (dite implicite) ajoute au taux légal ce même taux multiplié par le coefficient².

A coefficient donné, plus le seuil de la décote est élevé, plus la plage de revenus de cette tranche implicite est large. A seuil donné, plus le coefficient est petit, plus l'intervalle de revenu concerné par la tranche implicite augmente.

Pour un seuil de tranche implicite donné (c'est-à-dire pour un effet exempteur donné de la décote), il est possible de faire varier l'étendue de la tranche implicite, en modulant le coefficient comme l'illustre la figure 2.

¹ Les deux derniers taux n'apparaissent pas sur le graphique car s'appliquant à des revenus élevés.

² Ici en 2015, le double (28 %) car le coefficient est égal à 1.

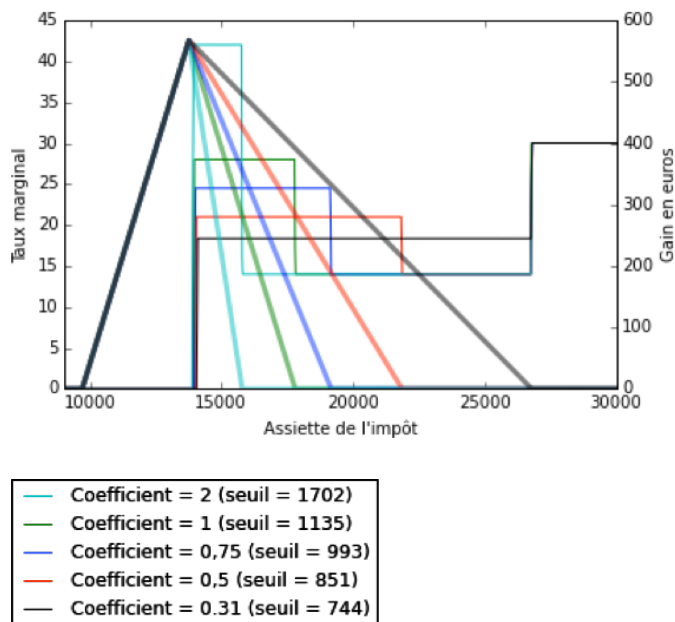


Figure 2 : Effet du coefficient sur l'étendue de la tranche implicite.

En d'autres termes, baisser le coefficient diminue le taux marginal implicite mais celui-ci s'applique sur une plage de revenus plus importante. Pour un coefficient de 2, nous voyons sur le graphique que cela implique un taux de 42 %. Pour un coefficient de 1, tel qu'en 2015, celui-ci est de 28 %. Pour un coefficient de 0.75 tel que prévu dans le PLF2016, le taux serait de 24.5%³.

La décote permet donc aux pouvoirs publics de créer une nouvelle tranche d'imposition cachée, imposée à un taux supérieur à la première tranche en entrée de barème, dont ils peuvent choisir à loisir l'étendue d'application en jouant sur le taux de la première tranche, le seuil, ou le coefficient.

L'évolution récente

L'évolution récente des taux marginaux dans le bas du barème est assez chaotique⁴ depuis le barème 2014 comme on peut le constater sur la Figure 3.

Les personnes concernées par la décote avec le barème 2014 (similaire au barème 2013) se situaient dans la tranche à 5.5 % et à 14 % de l'impôt sur le revenu. Comme le coefficient était de 0,5, les taux marginaux majorés étaient donc de 7,75 % (soit 5,5 + 2,25) et de 24 % (soit 17+7). Personne n'était donc imposé au taux marginal de 7,75 % chez les célibataires sans enfants, car l'effet exonérateur dépassait la plage de l'époque. En revanche, chez les couples (sans enfants), on peut constater que les deux paliers d'imposition étaient présents.

³ Il est à noter qu'un coefficient de 0.31 élargirait la tranche de façon à ce que l'effet de la décote s'éteigne juste avant la deuxième tranche de l'impôt. Cela entraînerait des taux implicites de 18,36 %, correspondant - à la complication législative près - à la réforme que nous proposons plus bas.

⁴ Elle serait encore plus chaotique si nous avions tenu compte de la « réduction Valls » en 2014 qui a entraîné des taux marginaux de 120 % pour une petite plage de revenus.

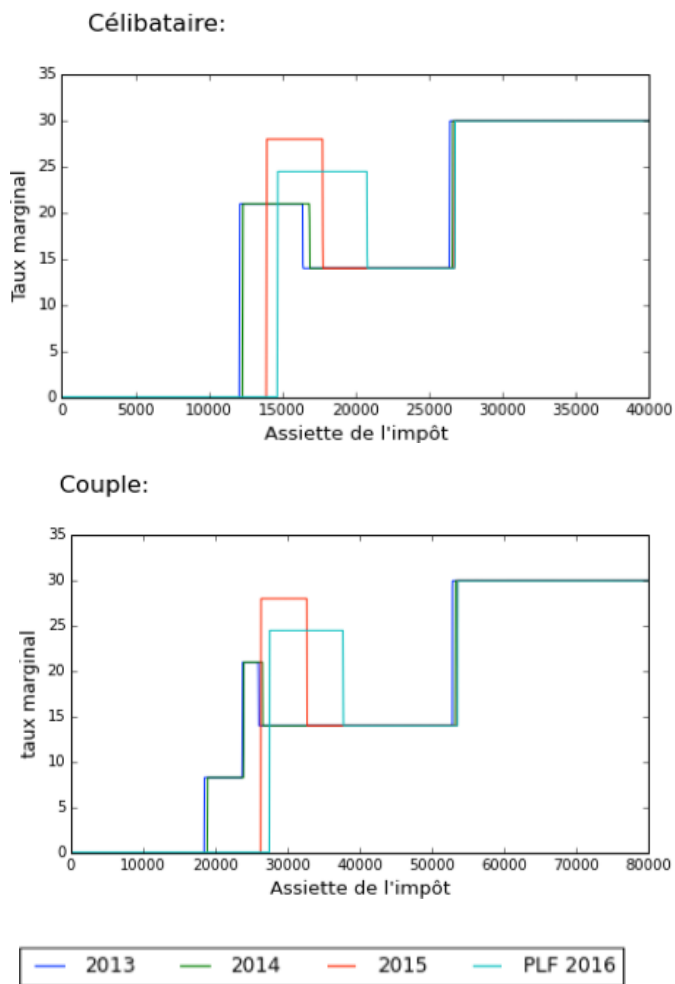


Figure 3 : Evolution des taux marginaux depuis 2013 pour des célibataires et des couples sans enfants.

Avec la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu en 2015, ce qui est devenu la nouvelle première tranche est imposé à 14 %. Mais, avec la décote dont le coefficient est passé de 0,5 à 1, il s'agit en fait d'une nouvelle tranche implicite qui est, in fine, imposée à 28 %. Le graphique ci-dessus permet de visualiser l'évolution des taux marginaux implicites créée par la décote. Sous l'action des gouvernements de François Hollande, le barème de l'impôt sur le revenu exonère beaucoup plus de foyers, et fait bénéficier un nombre important de foyers du mécanisme de la décote, avec toutefois l'inconvénient de faire subir un taux marginal de plus de 28% aux contribuables ayant les revenus les plus faibles.

De plus, le gouvernement a introduit deux seuils différenciés pour les foyers célibataires et les foyers fiscaux correspondant aux couples mariés/pacsés⁵. Il est à noter que comme la décote intervient en aval du calcul de l'impôt, elle distord l'équité telle que conçue dans le calcul de l'impôt sur le revenu étant donné qu'elle ne dépend pas du nombre d'enfants, et ne répond pas aux mêmes critères pour les foyers se déclarant en couple ou non.

En 2016 le PLF innove de nouveau en introduisant un coefficient inédit de 0,75 (le coefficient n'ayant été égal

⁵ De 1 016 € à 1 135€ pour un célibataire et 1 870€ pour un couple.

qu'à 0,5 ou à 1 depuis la création de la décote) qui a pour double effet de réduire le taux marginal implicite et d'augmenter le rayon de la tranche d'impôt implicite.

Le gouvernement, en relevant légèrement le seuil de la décote⁶ et en diminuant le coefficient, a augmenté la largeur de l'intervalle sur laquelle elle s'applique, tout en diminuant le taux marginal implicite. En 2016, si le PLF2016 est adopté tel quel, le passage à 0,75 du coefficient créera donc une tranche implicite à 24,5% et qui sera plus large que les précédentes

La décote 2016 créera une tranche implicite dont le montant de l'assiette va de 14 800€ (soit un salaire net d'un montant de 15 800€) à 20 800€ pour un célibataire. En 2015, cette tranche implicite allait de 13 800 à 17 800€. La nouvelle tranche implicite, en 2016, est donc plus large (6340€ contre 4053€), mais imposée à un taux moins important.

PLF 2016

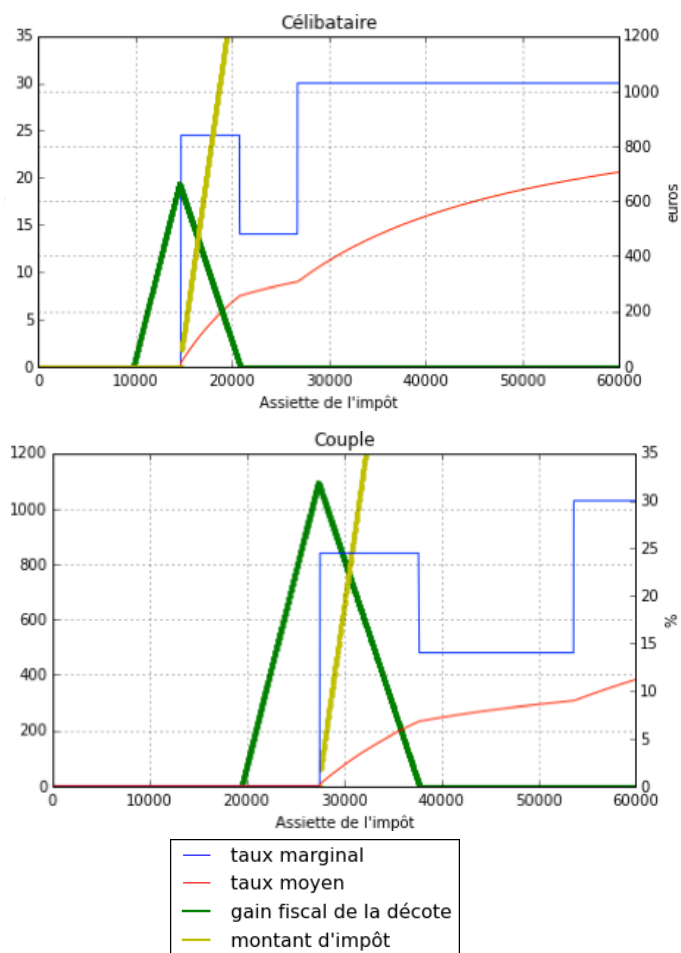


Figure 4 : Caractéristiques de l'impôt pour le célibataire et le couple sans enfant selon le PLF 2016

Comme le montre la figure 4, pour le célibataire la tranche implicite devient plus large que la tranche officielle ! La tranche implicite vaut pour un intervalle de revenus de 6 340 € de large, contre simplement 5 970€ pour la tranche à 14 %.

⁶ Avec le PLF2016, on passe de 1 136 € à 1165 € pour les célibataires, et de 1 870 à 1 920 € pour les couples. Cela pourrait apparaître comme une simple réévaluation par rapport à l'inflation, mais le reste du barème n'a été réévalué que de 1%. Donc, en euros constants, nous observons une augmentation de 1.5%.

Proposition de réforme

La réforme que nous proposons est plus simple que celle incluse dans le PFL 2016⁷. Appelons-la « réforme IDEP ». Elle repose sur le raisonnement suivant: la décote utilisée à haute dose nuit à la lisibilité de l'impôt sur le revenu et éloigne encore plus celui-ci des français, d'abord en les exonérant et, ensuite, en créant un barème dont les taux marginaux ne sont plus progressifs même si les taux moyens le demeurent. Cette non-progressivité des taux marginaux est contraire à l'esprit de l'impôt sur le revenu.

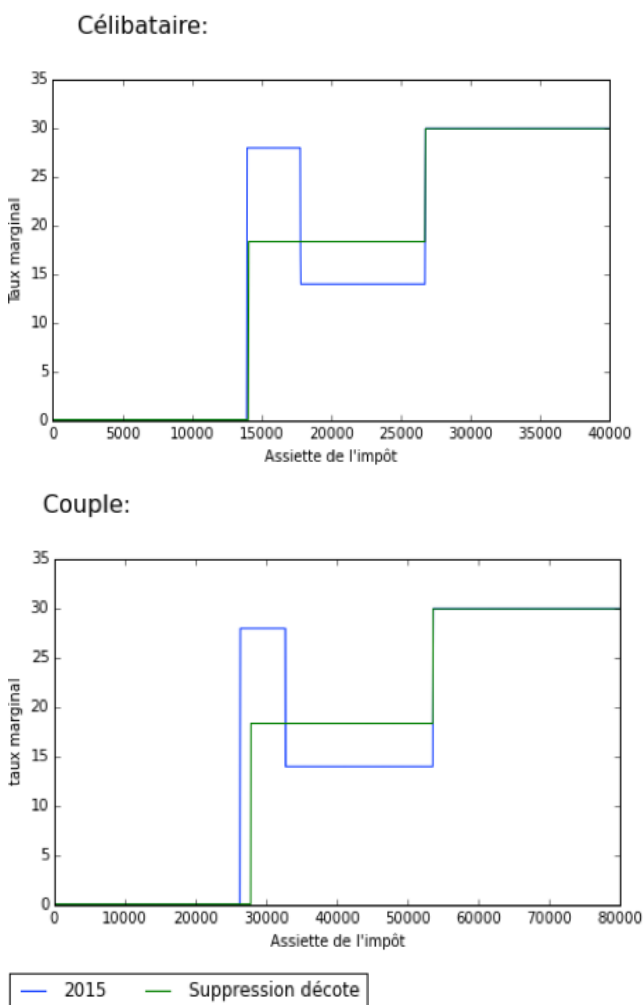


Figure 5 : Une proposition de réforme concurrente à celle du PLF 2016 : suppression de la décote

Nous proposons d'unifier le taux marginal sur la plage de revenus allant du seuil d'exonération de la décote 2015 à la limite supérieure de l'actuelle première tranche de telle sorte que personne ne soit perdant sur celle-ci par rapport au barème 2015. En d'autres termes, l'impôt sur le revenu pour un revenu à la limite de la première tranche reste identique à celui induit par le barème 2015. Le calcul aboutit à un taux de 18,36 %. De plus le seuil d'exemption pour un couple revient exactement au double de celui d'un célibataire afin de rester cohérent avec la logique du quotient conjugal⁸.

⁷ Pour tout renseignement sur la méthode de calcul, s'adresser aux auteurs.

⁸ On peut vouloir abandonner le quotient conjugal pour de bonnes raisons. En attendant son abandon, il nous semble cohérent de conserver sa logique pour une réforme alternative à celle proposée

Le barème de l'impôt sur le revenu serait donc :

Tranches :	Etendue	Taux
Tranche 1	De 0 à 13 744 euros	0 %
Tranche 2	De 13 744 à 26 764 euros	18,36 %
Tranche 3	De 26 764 à 71 764 euros	30 %
Tranche 4	De 71 764 à 151 956 euros	40 %
Tranche 5	Au delà de 151 956 euros	45 %

Tableau 2 : Barème de l'impôt sur le revenu selon la réforme IDEP.

Cette réforme ne ferait que des gagnants en prenant comme situation de référence l'impôt 2015 mais entraînerait un coût pour l'Etat. Ces gagnants sont tous ceux imposés exclusivement à la première tranche. Ce gain s'élèverait au maximum à 390 € pour un célibataire jusqu'à 906 € pour un couple. Ces pertes fiscales pour l'Etat, dues à une suppression de la décote, doivent être comparées à celles induites par la réforme de la décote contenue dans le PLF2016 où le gain maximal ne serait que de 251 € pour un célibataire et de 669 € pour un couple sans enfants.

Barème 2015 et réforme IDEP

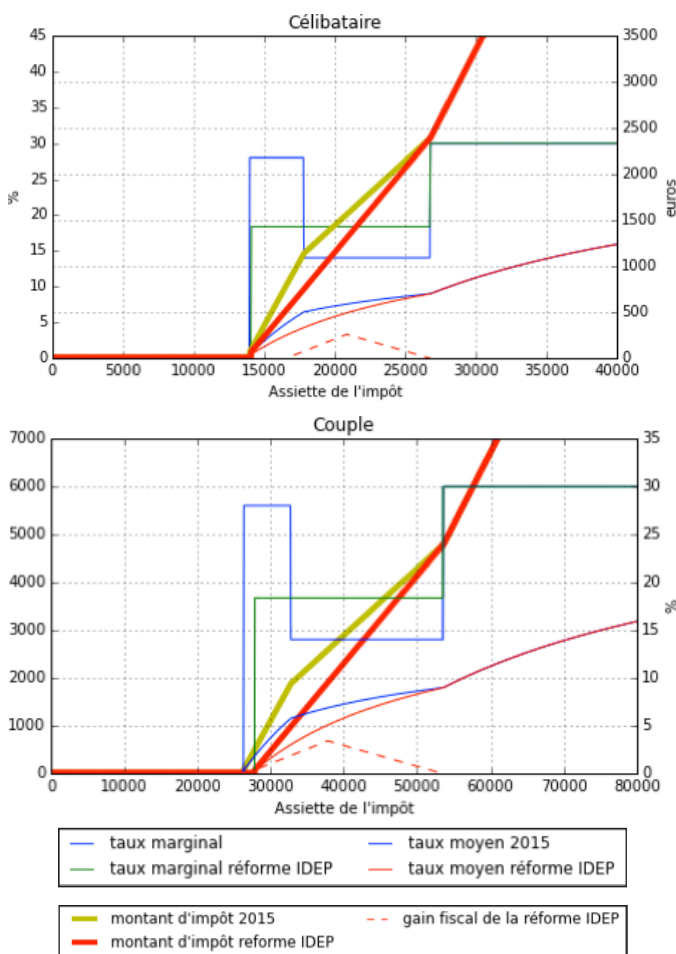


Figure 6 : Comparaison réforme IDEP et PLF 2016 pour le célibataire et le couple sans enfants.

en Loi de Finances.

⁹ Le législateur pourra bien entendu actualiser ces barèmes 2015 au taux d'inflation de 1 % comme il est d'usage pour chaque PLF.

Conclusion

Peut-on faire l'économie de la décote et de ces deux paramètres supplémentaires, le seuil et le coefficient ? C'est une question qu'il faut se poser et à laquelle nous répondons par l'affirmative.

L'idée de la décote est de diminuer le nombre de contribuables s'acquittant de l'impôt sur le revenu. Nous pouvons discuter du bien-fondé de cette idée qui suscite des réactions partagées sur les bancs de l'hémicycle. Mais si le législateur endosse cette position tout en ne voulant pas toucher au montant d'impôt acquitté par les contribuables dépassant la première tranche, alors reculer le seuil d'exemption et monter le taux marginal de la première tranche nous semble être une meilleure solution que la décote. C'est le message de notre note.

La décote n'introduit que complexité et confusion dans l'unique but de faire varier le nombre de contribuables. Sa seule justification consisterait à modifier ce nombre sans toucher au barème. Cet objectif, nous l'avons démontré, ne peut être atteint. Avec la décote, le changement du barème est dissimulé au grand public, alors que dans la solution que nous préconisons, le changement du barème est explicite, se réconcilie avec le principe de conjugalisation de l'impôt, et pourrait être réalisé à un coût raisonnable pour l'État.⁹

Si l'on partage l'idée exprimée par nombre de nos concitoyens selon laquelle un bon impôt sur le revenu doit être transparent, idée défendue avec vigueur et justesse par les économistes Piketty, Landais et Saez dans leur ouvrage sur la révolution fiscale, alors la décote doit être abandonnée. C'est un instrument redondant, antidémocratique car peu transparent, et qui contribue (avec beaucoup d'autres mécanismes) à fâcher les Français avec l'impôt sur le revenu.

⁹ Une simulation précise sera fournie quand l'IDEP aura accès aux données fiscales.