

Comment redistribuer au XXIème siècle ?

Laurent Simula

Professeur des Universités

Ecole Normale Supérieure de Lyon

Département des sciences sociales et UMR GATE

Ce que nous allons voir aujourd'hui

- Redistribution = vaste question à laquelle nous apporterons des éclairages partiels.
- L'une de nos problématiques = quel système fiscal dans un monde ouvert ?
- L'un des objectifs principaux est de dissiper un ensemble d'erreurs et de malentendus, très présents dans le débat public, et qui font obstacle à la formulation des vraies questions.

Distribuer et/ou redistribuer ?

Distribution primaire	Distribution secondaire
Peut être corrigée directement par salaire minimum, politique d'éducation, de formation, d'accès aux emplois, places en crèche, etc.	Distribution primaire corrigée par le système de prélèvements et transferts socio-fiscaux

Est-il plus efficace d'agir sur la distribution primaire ou secondaire ?

⇒ Nous nous concentrerons sur la distribution secondaire, et donc la redistribution par le **système socio-fiscal**.

Plan

1. Précisions sémantiques et conceptuelles – Qu'est-ce qu'un impôt ? Pourquoi redistribuer ? A quelle échelle ? A quelles fins ? Et sous quelles contraintes ?
2. Le paradoxe de l'incidence fiscale – Qui paie vraiment l'impôt/reçoit les transferts au-delà des apparences ?
3. Un tableau des évolutions socio-fiscales récentes – Vers une malédiction des classes moyennes ?
4. Quelques pistes de réforme

1. Quelques précisions sémantiques et conceptuelles

1.1. Qu'entendons-nous par impôt ?

- Système (socio-)fiscal = **empilement de différentes couches**.
 - a) **Impôts et taxes** proprement dits, payés par les contribuables sans contreparties directes.
 - b) **Cotisations sociales** assises sur les salaires. Participent au financement de la sécurité sociale dans une logique assurantielle.

(a) + (b) = « prélèvements obligatoires »

- d) **Prestations et transferts**, monétaires ou en nature = « impôts négatifs ».

Exemples : prime d'activité, instaurée en France au 1^{er} janvier 2016 ; allocation logement ; allocations familiales.

Impôt total, taux marginal et taux moyen

Soit $T(Y)$ l'impôt payé sur le revenu Y .

- Taux d'imposition marginal = impôt payé sur un euro de revenu supplémentaire.
- Taux d'imposition moyen = impôt payé / revenu total = $T(Y) / Y$.

Un impôt est **progressif** si le taux moyen d'imposition croît avec le revenu. $\Rightarrow$ Définir un impôt à partir du taux marginal est plutôt facteur de confusion.

Certains arbitrages individuels dépendent principalement :

- du taux marginal (travailler plus ou moins, faire des heures supplémentaires si on en a la liberté de choix, etc.) ;
- du taux moyen (être sur le marché du travail ou pas, résider et travailler en France ou à l'étranger, etc.).

Qu'entendons-nous par impôt sur le revenu ?

L'impôt sur le revenu est conceptuellement plus large que ce que l'on nomme « impôt sur le revenu » (IR) en France.

⇒ Il inclut au moins IR + CSG + CRDS.

IR 2019

Revenu	Taux d'imposition
Jusqu'à 9 964	0%
9964 – 27519	14%
27519-73779	30%
73779-156244	41%
156244-	45%

Imposition par tranche, s'appliquant à une part fiscale.

Exemple : Individu avec un revenu de 30 000 euros. 9 964 premiers euros taxés à 0%; 27 519 – 9 964 taxés à 14% ; 30 000 – 27 519 taxés à 30%.
Impôt total = 3 202 euros. Taux moyen = $3\,202 / 30\,000 * 100 = 10,67\%$.
Taux marginal = 30%. Remarque : passer d'une tranche d'imposition à une autre est loin d'être dramatique (sauf peut-être lorsque l'on quitte la tranche de non-imposition).

CSG + CRDS

CSG = 9,2% sur revenu du travail et du patrimoine. Base très large.

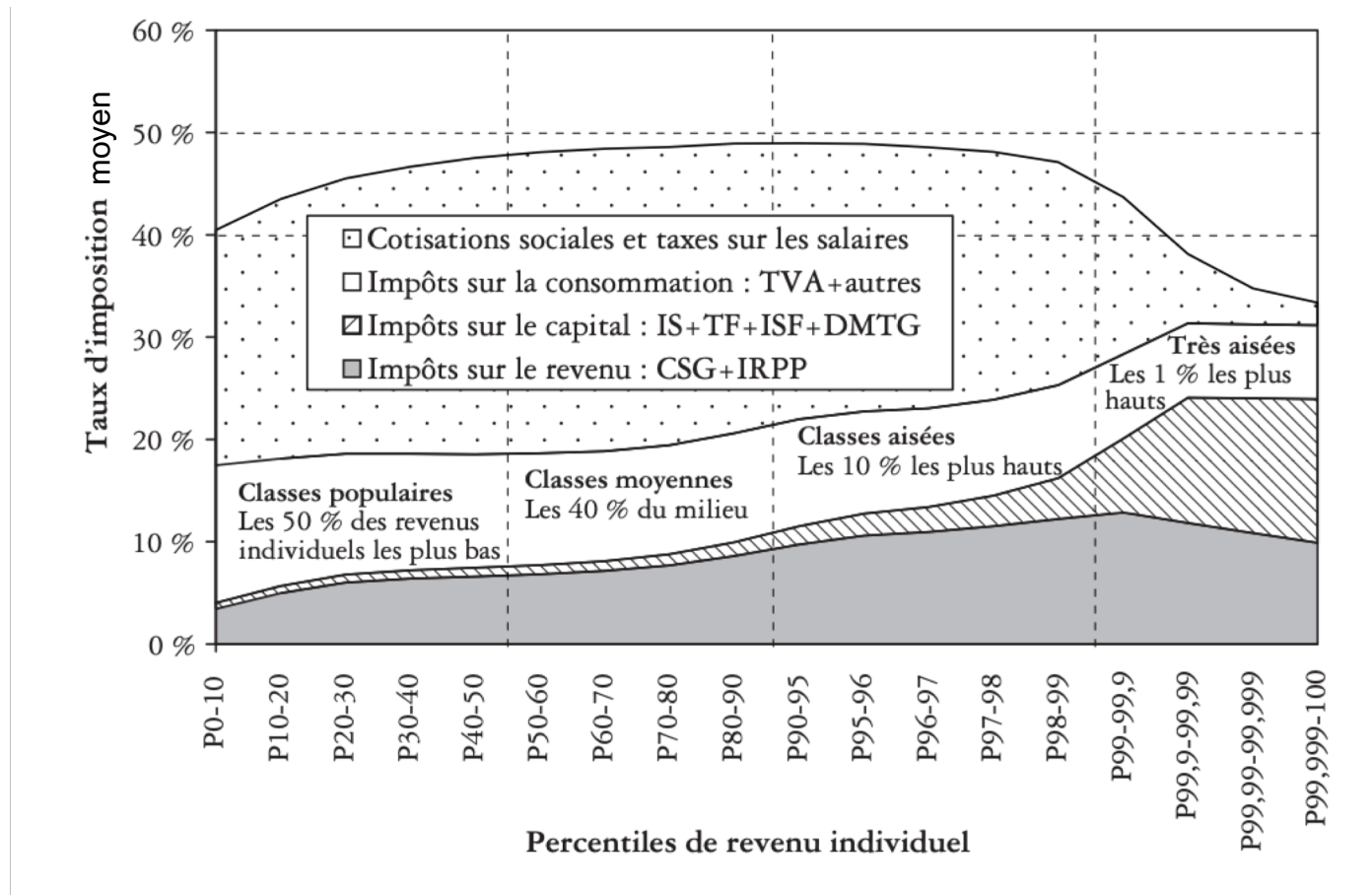
CRDS = 0,5% du revenu brut. Base très large.

Exemple : un couple disposant de 20 000€ de revenus annuels bruts (15 600€ nets) issus du travail (autres revenus = 0). 0 euros au titre de l'IR. Assiette CSG + CRDS = 98,25% revenu brut = 19 650€. CSG + CRDS = 1 906€ = 12,2% revenu net.

⇒ A recettes fiscales constantes, une baisse de l'IR compensée par une hausse CSG + CRDS nuit à la progressivité.

⇒ Il est faux de penser que seule une petite partie de la population paie l'impôt sur le revenu.

Taux d'impôt moyen par percentile de revenu individuel



Source : Piketty, Landais, Saez, *Pour une révolution fiscale*, Seuil, 2010

1.2. Qu'est-ce qu'un bon système fiscal ?

Double objectif : justice et efficacité

1. Réaliser une allocation plus juste des richesses

Plus juste selon quel(s) indicateur(s) ? Et plus juste pour qui, notamment dans un monde où les agents sont mobiles ?

2. Améliorer l'efficacité de l'économie

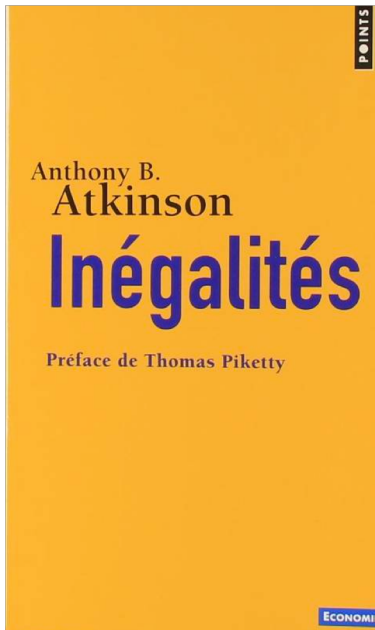
- par la fourniture de biens publics (infrastructures publiques, éducation, soutien à la recherche, etc.)
- la correction des défaillances de marché (mauvaise prise en compte des générations futures, incohérence temporelle des agents, etc.)
- la stabilisation de la conjoncture (chocs négatifs et positifs)

Quel critère de justice ?

Exemple :

Un individu est qualifié et pourrait trouver un travail qui lui assurerait un bon revenu ; cependant, il préfère travailler peu pour disposer de beaucoup de temps libre. Ses revenus sont donc faibles non pas en raison de contraintes mais par choix. Faut-il le taxer peu, voire lui verser des prestations et transferts ?

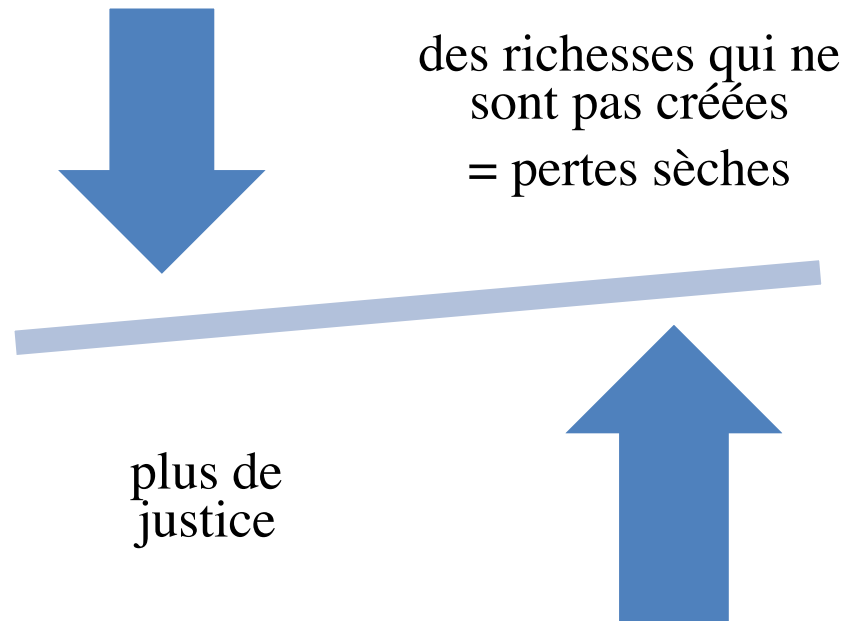
- Si c'est l'égalité de revenu qui importe $\Rightarrow$ oui
- Si c'est l'égalité d'opportunité $\Rightarrow$ non



Anthony B. Atkinson dans son dernier livre (*Inequality, what can be done?*, Harvard University Press, 2015) plaide pour une prise en compte de l'égalité de résultat, c'est-à-dire de revenu et de richesse.

L'arbitrage justice/efficacité

Une hausse de l'impôt sur le revenu diminue l'incitation à travailler davantage, encourage l'optimisation fiscale, pousse certains à partir à l'étranger. Une hausse de l'impôt sur les sociétés encourage les entreprises à s'installer à l'étranger, à manipuler les prix de transferts, etc.



1.3. Redistribuer sous quelles contraintes ?

- a) Contrainte budgétaire de l'Etat au sens large :
 - Rembourser les charges de la dette publique.
 - Financer les dépenses publiques et les services publics.
- b) Les ménages et entreprises réagissent à l'impôt en modifiant leur comportement.
- c) Toutes ces réponses peuvent être « biaisées » et il faut en tenir compte. Ces biais sont fondamentaux mais sont souvent ignorés dans le débat public sur la fiscalité.

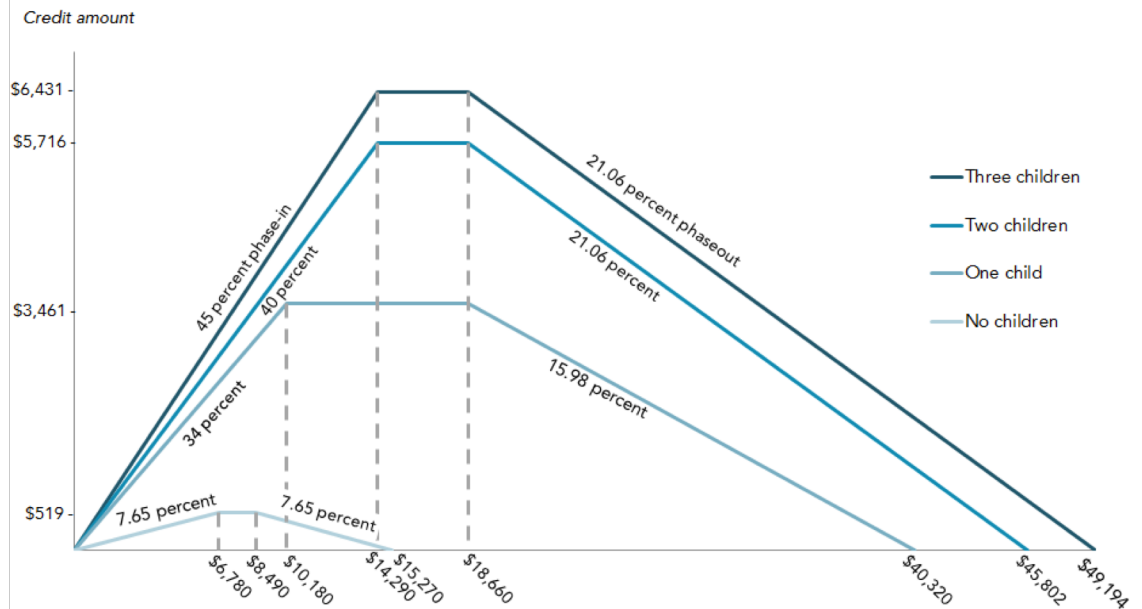
Le système fiscal est mal connu et mal compris ⇒ Biais

Exemple 1 : Chetty et Saez, « Teaching the tax code: Earning Responses to an Experiment with EITC Recipients », American Economics Journal: Economic Policy, 2013.

Une explication de 2 à 3 minutes du dispositif à des ménages éligibles entraîne une modification de leur offre de travail au cours de plusieurs années.

FIGURE 1

Earned Income Tax Credit 2018



Source: Urban-Brookings Tax Policy Center (2018). Internal Revenue Procedure 2018-18, Internal Revenue Service.

Notes: Assumes all income comes from earnings. Amounts are for taxpayers filing a single or head-of-household tax return. For married couples filing a joint tax return, the credit begins to phase out at income \$5,690 higher than shown.

Le système fiscal est mal connu et mal compris ⇒ Biais

Exemple : Chetty, Looney et Kroft, « Salience and Taxation: Theory and Evidence », American Economic Review, 2009.

Pas de TVA aux Etats-Unis mais une sales tax. Les prix ne sont pas affichés TTC sur les étiquettes dans les rayons. Le montant TTC est calculé à la caisse. Que se passerait-il si les prix TTC étaient affichés ?

Si les ménages connaissaient le système fiscal et en anticipaient les effets, cela ne devrait avoir aucun effet.

Expérience [cf. illustration page suivante]

⇒ Pourtant cela induit une baisse non-négligeable de leurs achats...



Source: Chetty, Looney, and Kroft (2009)

2. Qui paie vraiment l'impôt ou bénéficie vraiment des transferts au-delà des apparences ?

Les paradoxes de l'incidence fiscale

1. Ce sont toujours des personnes en chair et en os qui subissent la charge fiscale de l'impôt. [Pourquoi ?]
2. Ce ne sont pas les agents redevables de l'impôt qui en subissent forcément le coût.
3. Ce ne sont pas les agents bénéficiaires d'un dispositif social qui en bénéficient forcément.

Exemple	Résultats
Allocations logement en France (Fack, 2005)	Entre 50% et 80% de l'augmentation des allocations logement au début des années 1990 aurait été absorbée par des hausses des loyers
<i>Food stamps</i> aux Etats-Unis (Hastings et Washington 2008)	Hausse de la demande de 30% et des prix de 3% dans les supermarchés des zones pauvres où les food stamps sont distribués le 1er du mois.
EITC aux Etats-Unis (Rothstein 2008)	Hausse de l'EITC au milieu des années 90 captée en partie par les entreprises qui ont pu baisser les salaires à l'embauche et limiter les hausses de salaire, les revenus de leurs employés étant subventionnés par l'Etat.
Réforme de Medicare part D en 2003/2006 aux Etats-Unis	Hausse du prix des médicaments. 1/3 du dispositif capté en hausse des profits de compagnies pharmaceutiques.

Quelques implications

- Une hausse de l'imposition sur les sociétés peut peser principalement sur les travailleurs.
- Une baisse de la TVA ne bénéficie pas forcément aux consommateurs.
- Une hausse de la prime pour l'emploi (PPE) ne s'accompagne pas nécessairement d'une baisse du coût salarial. Lorsque la PPE est accordée à des niveaux trop élevés de salaire, elle est plutôt susceptible d'accroître le revenu du travail. Mais (i) ce n'est pas son objectif ; (ii) il existe des façons plus efficaces de faire cela.

⇒ Il faut éviter les raisonnements hâtifs, au risque de se retrouver avec l'inverse de ce que l'on recherche.

⇒ Nécessité de travaux économétriques précis.

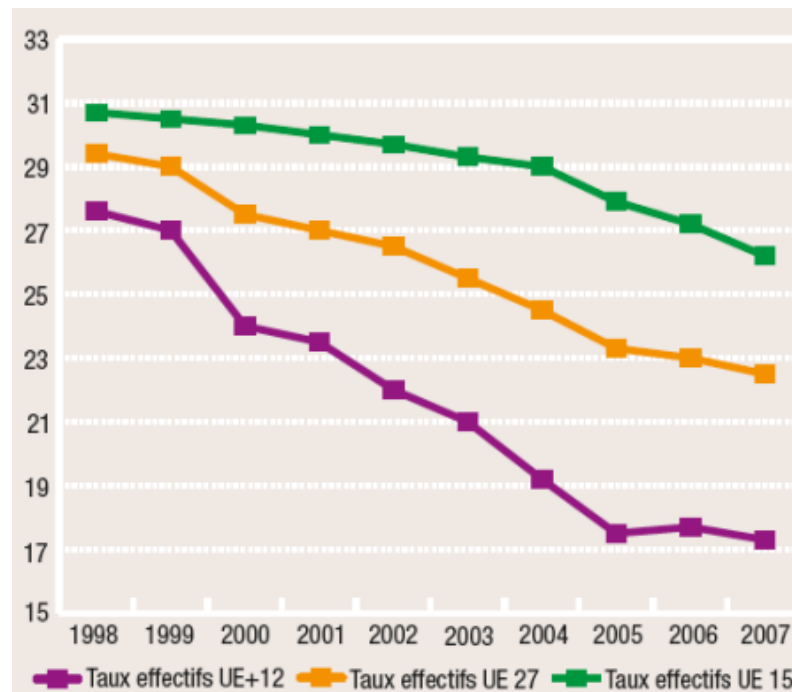
3. Un tableau des évolutions récentes – vers une malédiction des classes moyennes ?

La mobilité comme nouvelle contrainte ?

Dans un monde ouvert, les entreprises et les ménages les plus qualifiés ont la possibilité de migrer pour échapper à l'impôt.

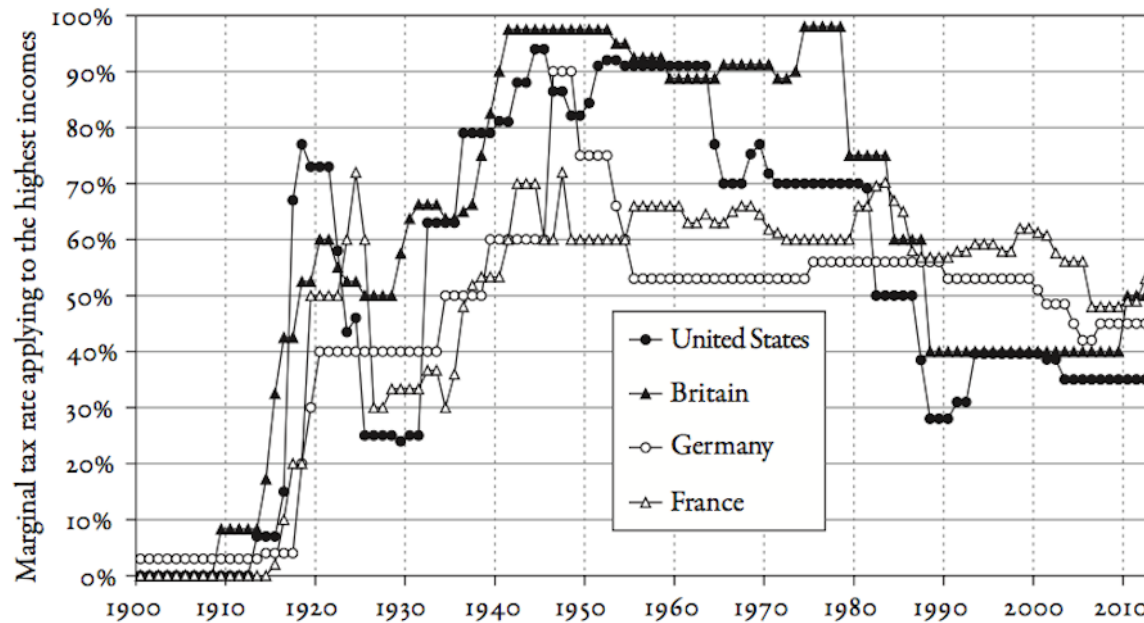
- Probabilité de migration = 6x plus grande pour un qualifié.
- Exemple des riches expatriés au Danemark : une hausse de 10% de l'impôt moyenne entraîne le départ de 10% à 20% d'entre eux. (Kleven, Landais, Saez et Schultz, 2014)

Graphique 1 : Taux moyens effectifs de l'impôt sur les sociétés dans l'Union européenne



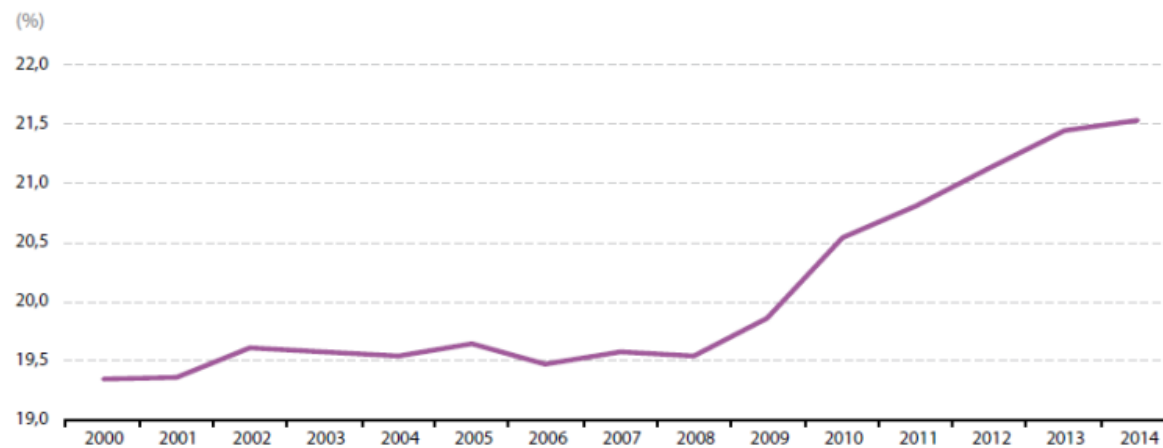
Source : Commission européenne, *Taxation Papers : Corporate Effective Tax Rates in an Enlarged European Union*, par Christina Elschner et Werner Vanborren, 2009. Légende : Ensemble de l'UE (UE 27), se décomposant en UE 15 (15 États-membres avant 2004) et UE+12 (12 États ayant adhéré depuis 2004).

Graphique 2 : Taux marginaux supérieurs d'imposition sur le revenu



Source : Thomas Piketty, Le capital au XXIème siècle, Éditions du Seuil, 2013, chapitre 14.

Graphique 3 : Évolution du taux normal de TVA dans l'Union européenne (UE 28)



Lecture : la courbe représente la moyenne arithmétique du taux normal de la TVA au sein des 28 États-membres de l'UE. Source : Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, 2014.

Grandes tendances au cours des dernières décennies

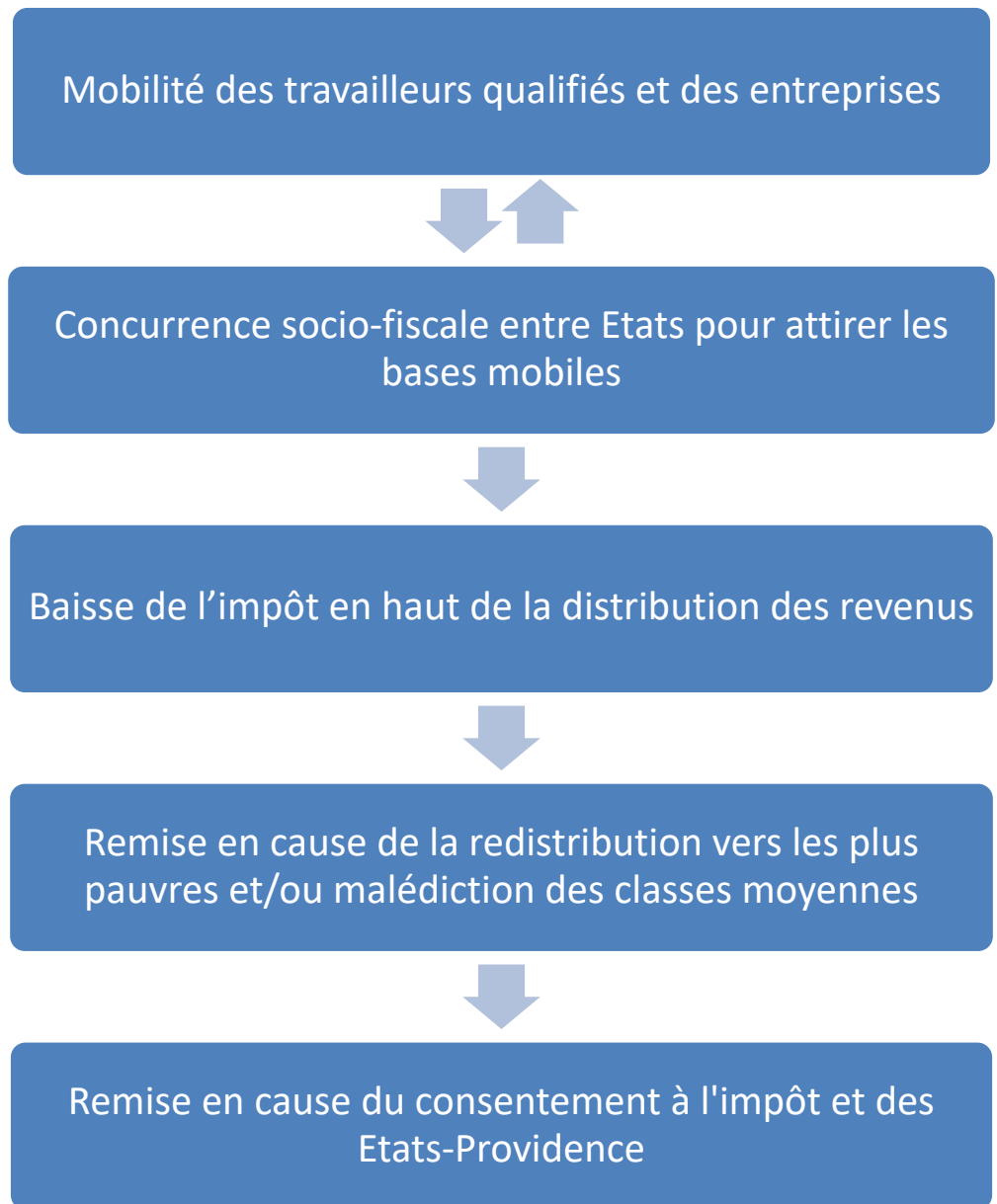
- Baisse de l'imposition sur les entreprises
- Baisse de d'imposition en haut de la distribution des revenus
- Hausse de l'imposition de la consommation

⇒ Transfert d'imposition des bases mobiles vers les bases peu mobiles (consommation, travail non hautement qualifié).

⇒ Risque de concurrence socio-fiscale délétère.

Résultat : « malédiction des classes moyennes »

**Risques associés
à une
concurrence
socio-fiscale
délétère**



4. Quelques pistes de réforme

Impôt sur le revenu

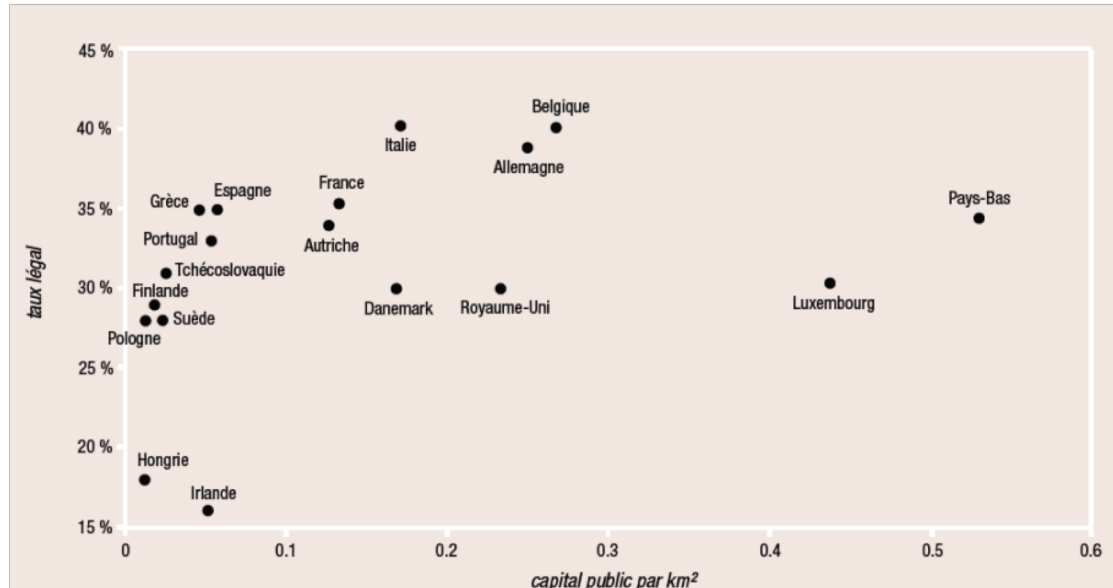
- En France : fusion CSG-CRDS + IR et mise en place d'un barème plus progressif.
 - Permettrait de réduire des inégalités de revenu au sein de la population.
 - Permettrait de souligner plus clairement que la majorité des citoyens contribue à l'impôt sur le revenu.
 - Devrait ce faisant améliorer le consentement à payer.
- Dispositifs transitoires d'allègement de l'impôt sur le revenu pour les ménages qualifiés expatriés.

Impôt sur les sociétés

- En Europe (et dans le monde ?) : harmonisation et/ou coordination fiscale des impôts sur les entreprises ?
 - La concurrence fiscale n'implique pas les seuls taux.
 - Ce qui importe est la combinaison base + taux et les services reçus en échange. [cf. graphique page suivante]
 - Donc harmonisation des bases, mais pas forcément des taux.

La concurrence socio-fiscale est multidimensionnelle

Graphique 5. Taux d'imposition sur les sociétés et capital public par kilomètre carré en 2002



Source : A. Benassy-Quéré, N. Goyalrajans et A. Trannoy, « Tax and Public Input Competition », *Economic Policy*, Avril 2007, pp. 385-430.

Ne pas oublier que les impôts financent les biens publics et donc bénéficient en retour aux contribuables.

Une idée clé à garder en tête

- Ne pas oublier que le système socio-fiscal est avant tout un système.
- Ne pas réformer un impôt ou dispositif social sans tenir compte de son insertion dans l'ensemble.
- Ne pas apprécier la progressivité d'un seul impôt pris isolément.