

Annexe n° 7 : les incertitudes sur le rendement de l'impôt sur le revenu dues à la mise en œuvre du prélèvement à la source

L'introduction du prélèvement à la source constitue une modification importante du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Un changement de cette importance s'accompagne d'incertitudes sur le rendement futur de l'IR, en régime permanent, mais plus encore pour l'année 2019, de transition entre l'ancien dispositif et le nouveau.

1. Les grandes lignes de la mesure

Dans ses principes, le passage au prélèvement à la source consiste tout d'abord à faire porter, pour les revenus salariaux et de remplacement le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année en cours, et non plus celui de l'année précédente (certains autres revenus, comme les revenus de capitaux mobiliers faisant déjà l'objet d'un prélèvement à la source). Il consiste ensuite à faire verser l'impôt dû sur ces revenus non par le contribuable, mais par le payeur de ces revenus (employeur, caisse de retraite, Unédic...). Sur ces revenus, le montant de la retenue à la source est déterminé par l'application d'un taux qui est, lui, calculé à partir des revenus passés (celui de l'année précédente lorsqu'il est connu, c'est-à-dire à partir du mois de septembre, et celui de l'année antérieure jusqu'en août). Les revenus des travailleurs indépendants, pour lesquels la notion de tiers payeur n'a guère de sens, seront quant à eux soumis à un régime hybride, puisqu'ils verseront des acomptes calculés par l'administration fiscale en fonction des bénéfices déclarés par le contribuable au titre des années antérieures, mais que ces acomptes seront modulables par le contribuable en fonction de ses revenus effectifs.

L'impôt versé fait l'objet d'une régularisation l'année suivante, lorsque la déclaration du contribuable permet de calculer le montant exact de l'impôt dû. Celui-ci peut en effet alors différer de celui prélevé à la source à cause des éléments de revenu qui restent imposés avec un décalage d'un an, des réductions et crédits d'impôt, qui dans leur grande majorité restent elles aussi imputées avec un décalage d'un an, et parce que le taux d'imposition lui-même peut être *in fine* différent de celui appliqué en cours d'année.

En cas de baisse des revenus, le montant de l'impôt s'ajuste immédiatement et proportionnellement à la baisse, mais le taux appliqué reste *a priori* inchangé. S'il estime que la baisse de ses revenus conduira *in fine* à abaisser son taux d'imposition, le contribuable pourra alors, sous

certaines conditions, moduler à la baisse son taux d'imposition. Il pourra également le moduler à la hausse dans le cas où il anticipe que son taux d'imposition sera supérieur au taux actuel.

L'année 2019 de transition sera soumise à des dispositions particulières : pour pouvoir imposer les revenus « exceptionnels » de 2018 et faire à l'inverse bénéficier les contribuables des réductions et crédits d'impôt nés en 2018 sans imposer les revenus « non exceptionnels », l'administration fiscale procédera au calcul de l'impôt qui aurait théoriquement été dû au titre de 2018 et n'en fera payer au contribuable que la part due aux revenus « exceptionnels » (au prorata de leur part dans le revenu total) nette des réductions et crédits d'impôt (ou lui restituera la différence si ceux-ci excède la part de l'impôt brut due aux crédits aux revenus « exceptionnels »).

2. Les incertitudes sur le rendement de l'IRPP

En régime permanent, le prélèvement à la source réduit le décalage entre le montant de l'impôt payé et les revenus et modifie dans son mode de perception (par un tiers collecteur s'agissant des salaires ou des revenus de remplacement), sans changer ses caractéristiques intrinsèques : une fois que les acteurs (ménages et tiers collecteurs) se seront adaptés aux nouveaux mécanismes associés au prélèvement à la source, il ne devrait pas entraîner de risque majeur à moyen-long terme sur les finances publiques.

Tout au plus peut-on noter que, dans la mesure où l'impôt devient plus lié au revenu contemporain, la réaction du solde public à la conjoncture (les « stabilisateurs automatiques ») en sera accrue, ce qui peut entraîner une volatilité accrue du solde public. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu deviendra plus difficile à prévoir, puisque sa prévision pour une année donnée devra désormais s'appuyer sur une prévision de revenu de cette même année alors qu'elle s'appuyait jusqu'à maintenant sur celle de l'année antérieure. Ainsi, l'incertitude qui entoure, dans le programme de stabilité, la prévision du niveau des revenus de 2019 est plus de deux fois supérieure à celle qui entoure celui de 2018 et, au moment de la préparation du PLF, cette incertitude sera encore forte alors que celle pesant sur le niveau des revenus de 2018 aura été nettement réduite.

Cet accroissement de l'incertitude sur l'assiette est en partie compensée par la réduction de celle attachée à son taux. Celui-ci sera égal au taux d'imposition des revenus de 2017 sur les huit premiers mois de l'année 2019 et à celui des revenus de 2018 sur les quatre derniers, alors qu'avec l'ancien mode de calcul, c'est le taux relatif aux revenus de 2018 qui s'appliquerait intégralement. Or, le taux de 2017 sera connu lors de la

préparation de la loi de finances pour 2019 et on dispose, au moment de la présentation du programme de stabilité, des résultats du Budget de l'État pour 2017 et d'une estimation provisoire du revenu des ménages dans les comptes nationaux qui fournissent de premiers éléments utiles à son calcul.

Des incertitudes particulières affectent toutefois le rendement de l'IRPP pour l'année 2019, de transition entre l'ancien mode de prélèvement de l'impôt et le nouveau.

Premièrement, il y a une incertitude sur le taux de recouvrement initial de l'impôt par les tiers collecteurs. Le taux de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu la première année n'est que de 95 % et on peut légitimement attendre que, pour les revenus qui seront prélevés à la source par des tiers collecteurs, il s'aligne à terme sur le taux observé pour les cotisations sociales du secteur privé, soit 99 %. Mais à court terme, il peut y avoir un délai de montée en charge, qui conduise à un taux plus faible la première année : le Gouvernement suppose ainsi qu'il s'établira à 97 %. L'incertitude sur le taux de recouvrement qui sera réellement observé entraîne une incertitude significative sur le rendement de la mesure : si le taux se maintenait à 95 %, il en résulterait une perte de recettes de l'ordre de 1,5 Md€; à l'inverse, s'il atteignait 99 % dès la première année, c'est un gain de 1,5 Md€ qui serait enregistré.

Les possibilités de modulation du prélèvement à la source constituent une deuxième source d'incertitude sur le rendement de l'impôt sur le revenu en 2019. L'incertitude porte plus particulièrement sur le recours à la modulation à la baisse. Le contribuable qui sait que ses revenus seront plus bas d'au moins 10 % sur l'année qu'en moyenne sur les deux années précédentes (avec un pondération d'un tiers pour l'année précédente et deux tiers pour l'année encore antérieure, en ligne avec le mode de calcul du taux de prélèvement) et que son taux *in fine* d'impôt sur le revenu au titre de l'année en cours sera alors plus bas que le taux appliqué par défaut peut demander à l'administration de recalculer son taux de prélèvement sur la base de ses nouveaux revenus, à condition que son gain soit supérieur à 200€. À partir des fluctuations de revenu observées dans les déclarations de revenus des années 2013 à 2015 et en supposant qu'un quart des contribuables éligibles profiteraient de cette possibilité de modulation, le Gouvernement a estimé à 750 M€ la perte de recettes qui en résulterait. S'il paraît raisonnable d'estimer que la difficulté à s'approprier le mécanisme et la crainte de se tromper dans ses calculs dissuadera des contribuables concernés de recourir à cette possibilité, surtout la première année, le taux de recours de 25 % retenu par le Gouvernement est conventionnel. Si ce taux devait être plus élevé, la perte de recettes pour l'État serait supérieure (de 750 M€ par exemple pour un taux de 50 %).

Une incertitude plus modérée porte sur l'ampleur du recours à la modulation à la hausse. Le contribuable aura en effet la possibilité de moduler à la hausse son taux de prélèvement, afin de limiter l'ampleur de sa régularisation de l'année suivante. Cela suppose des contribuables très rationnels capables à la fois de mesurer l'ampleur de la régularisation à venir et de s'estimer peu capables d'épargner spontanément en prévision de cette régularisation. Cela devrait donc concerner peu de personnes. Le Gouvernement n'en attend d'ailleurs que 100 M€ de recettes supplémentaires et le risque qui pèse sur la prévision peut donc être considéré comme faible.

Enfin, une incertitude porte sur le montant des revenus d'activité transférés de 2019 vers 2018.

En effet, les salariés auront intérêt à accroître leur activité ou revenu perçu en 2018 pour bénéficier d'un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) élevé à déduire de leur prélèvement en 2019. Les montants concernés sont sans doute modestes, notamment parce que leur réalisation supposera en général la bienveillance des employeurs, mais ils existent (cas par exemple des heures supplémentaires qui pourraient être accrues en 2018 et baissées corrélativement en 2019).

Il est en est de même pour les travailleurs indépendants. Ceux-ci seront certes *a priori* limités dans leur possibilité de déplacer des factures de 2019 sur 2018, car le revenu pris en compte pour calculer leur CIMR est plafonné *ex ante* au maximum des revenus de 2014 à 2017 et *ex post* au maximum de ces revenus et du revenu perçu en 2019. Mais cela laisse des possibilités d'optimisation pour ceux dont l'activité est en croissance ou ceux qui ont connu un pic d'activité exceptionnel en 2014, 2015 ou 2017.

Le Gouvernement n'a pas estimé ce risque et, compte tenu de la masse des revenus concernés, l'incertitude est sans doute inférieure à 1 Md€, mais, en considérant le risque comme nul, le Gouvernement sous-estime nécessairement la perte de recette correspondante.

Au total, les incertitudes sur le rendement du PAS en 2019 pourraient s'élever à 2 Md€ environ, soit 0,1 point de PIB, à la hausse ou à la baisse.