



Le seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu est-il bien compris par les contribuables concernés ?

La complexité fiscale constitue un obstacle à la compréhension et à l'acceptation de l'impôt. Le seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu illustre cette complexité, puisqu'il découle, entre autres, de l'application du barème, de la décote et du minimum de mise en recouvrement. En outre, si la documentation fiscale mentionne deux seuils, seul le seuil de mise en recouvrement marque effectivement l'entrée dans l'impôt sur le revenu. Le seuil d'imposition n'a, pour sa part, pas d'incidence économique. Une analyse menée sur les bénéficiaires de l'obligation alimentaire met en évidence des ajustements du revenu imposable déclaré en chacun de ces deux seuils. Ainsi, ces contribuables ne comprennent pas parfaitement le barème de l'impôt sur le revenu, mais réagissent fortement aux incitations qu'ils perçoivent, y compris au niveau du seuil dénué d'incidence économique. Le seuil effectif d'entrée dans l'impôt sur le revenu est mieux compris au fil des années et il l'est davantage parmi les télédéclarants que parmi les contribuables qui remplissent un formulaire en version papier.

Raphaël Lardeux, division Redistribution et politiques sociales, Insee

« La modernisation, la simplification et l'amélioration de la lisibilité du prélèvement » (Lefebvre et Auvigne, 2014) figurent parmi des recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires, organisme rattaché à la Cour des comptes. En particulier, l'existence d'un seuil d'imposition (SI) et d'un seuil de mise en recouvrement (SMR) participe à la complexité du calcul de l'entrée dans l'impôt sur le revenu (IR).

La décote et le minimum de mise en recouvrement complexifient le calcul du seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu

Le seuil de revenu imposable à partir duquel un contribuable commence à acquitter l'impôt sur le revenu est un enjeu politique important : il délimite la population des ménages exonérés (57,3 % des foyers fiscaux français en 2016) et se situe à proximité du salaire minimum (Smic) pour une personne

seule. Jusqu'en 2014, il déterminait également l'éligibilité au taux intermédiaire de contribution sociale généralisée (CSG). Pourtant, ce seuil n'est pas immédiatement lisible. En particulier, il ne correspond pas à la borne inférieure de la première tranche d'imposition, en raison de deux mécanismes spécifiques : la décote et le minimum de mise en recouvrement (*définitions*). Tous deux élèvent le point d'entrée dans l'IR et accroissent le taux marginal d'imposition (*définitions*) au-delà de ce point (*figure 1*). La coexistence de ces deux mécanismes peut induire une confusion du point de vue des contribuables entre deux seuils apparents : le seuil de mise en recouvrement (SMR), point effectif d'entrée dans l'IR, et le seuil d'imposition (SI), qui n'a pas d'incidence économique mais est mentionné dans la documentation fiscale.

Face à des discontinuités dans le profil des taux marginaux (Saez, 2010),

appelées « coudes » (*définitions*), ou des taux moyens (Kleven et Waseem, 2013), appelées « encoches » (*définitions*), certains contribuables ont intérêt à ajuster leur revenu imposable de sorte à se situer en deçà, produisant des accumulations locales de déclarations fiscales en ces points de la distribution du revenu imposable. La mise en regard de ces accumulations locales avec les discontinuités du système fiscal permet d'estimer des paramètres caractéristiques du comportement des contribuables (*sources et méthodes*).

Cette complexité induit une confusion entre deux seuils potentiels d'entrée dans l'impôt sur le revenu

En France, le profil des taux marginaux présente un « coude » fictif au niveau du seuil d'imposition (SI) et une « encoche » effective au niveau du seuil de mise en recouvrement (SMR)

(figure 1). Aucune accumulation n'est visible sur aucun de ces deux seuils si on considère l'ensemble des contribuables. Pour la majeure partie de la population, le revenu imposable déclaré l'année N+1 reflète en effet les revenus du travail de l'année N, qu'il est impossible d'ajuster à un barème qui ne sera public qu'au mois de décembre de cette année N. Observer des accumulations au niveau des seuils suppose de se focaliser sur des populations particulières. Les bénéficiaires de l'obligation alimentaire (définitions) offrent cette possibilité puisqu'ils peuvent ajuster le revenu imposable qu'ils déclarent l'année N+1 en fonction du barème connu à cette date (sources et méthodes). Ils constituent ainsi une population d'intérêt pour étudier la compréhension du système fiscal et les réactions des contribuables face à sa complexité.

Or, pour ces bénéficiaires, on observe des accumulations persistantes entre 2008 et 2015, pour l'un comme pour l'autre des deux seuils (figure 2). Cette double accumulation montre que ces contribuables réagissent au barème de l'IR, mais ne perçoivent pas toujours le seuil de mise en recouvrement comme étant le véritable point d'entrée dans l'IR. Il existerait ainsi un écart entre le système fiscal effectif et le système fiscal perçu par les contribuables.

Une compréhension imparfaite de l'impôt sur le revenu, mais des ajustements importants au système fiscal perçu

L'analyse de ces réactions dans le cadre d'un modèle de taxation comportementale (Farhi et Gabaix, 2017) permet d'estimer séparément une élasticité du revenu imposable au taux de rétention perçu (définitions), qui capture les réponses aux incitations engendrées par le système fiscal tel qu'il est perçu par les contribuables, et un degré d'attention au barème effectif de l'IR, qui reflète le niveau d'acuité avec lequel les contribuables concernés perçoivent le seuil de mise en recouvrement en tant que point d'entrée dans l'impôt sur le revenu.

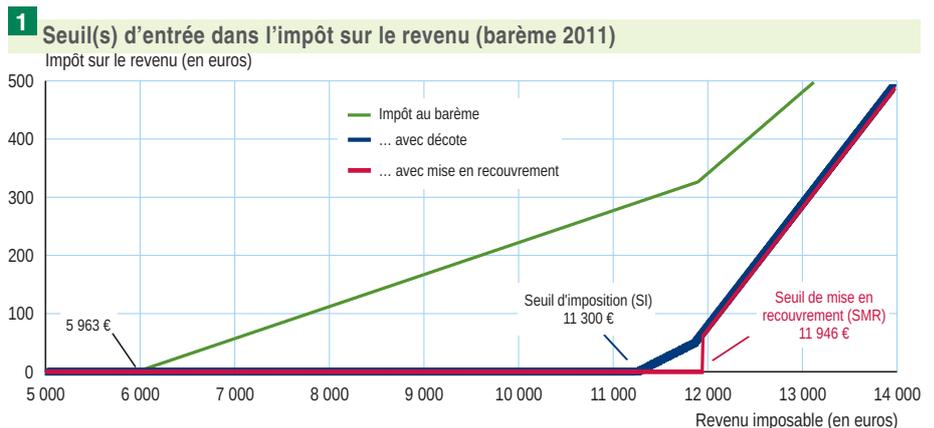
Ce type d'analyse montre tout d'abord que 80 % des contribuables inclus dans le champ de l'étude (sources et méthodes) ne répondent pas aux incitations associées à l'entrée dans l'IR, même si cela implique une perte de revenu net.

En revanche, les 20 % de contribuables sensibles aux incitations vont jusqu'à réduire leur revenu imposable de 800 euros afin de se situer au niveau du seuil de mise en recouvrement. Mais ils n'ont pas une connaissance parfaite du système fiscal et la confusion entre les deux seuils d'entrée dans l'impôt les amène dans 25 % des cas à prendre le seuil d'imposition (SI) fictif pour

le seuil de mise en recouvrement (SMR) effectif.

L'examen des réponses comportementales nécessite d'intégrer ce biais de perception. Mesurée sur les contribuables qui réagissent au barème, l'élasticité du revenu imposable au taux de rétention perçu (définitions) est de 0,7 : un accroissement de 1 % du ratio revenu net/revenu imposable perçu par ces contribuables augmente le revenu imposable qu'ils déclarent de 0,7 %. Les valeurs estimées par des études similaires sont généralement comprises entre 0,05 et 1, d'autant plus élevées que la population

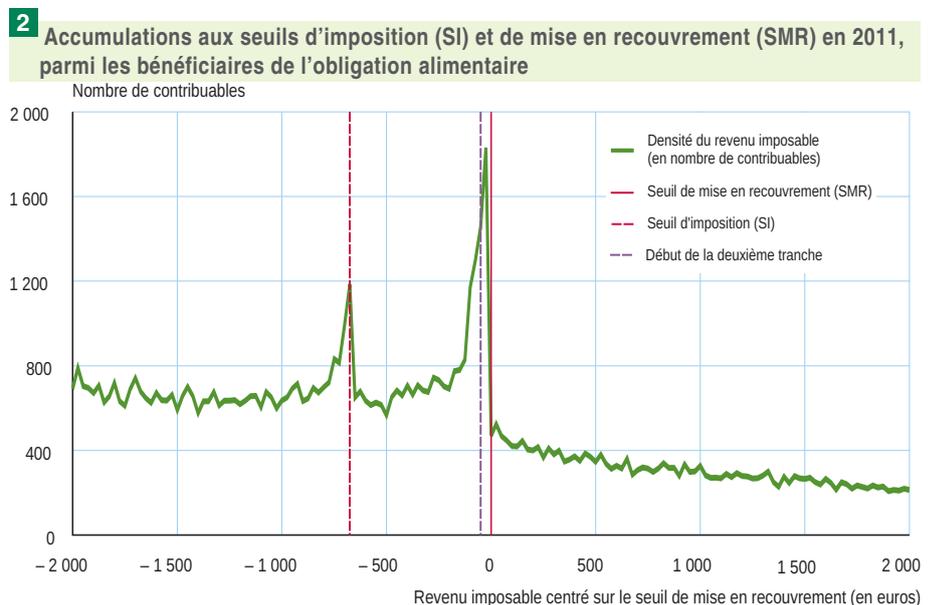
d'intérêt présente des marges d'ajustement de son revenu imposable (indépendants, bénéficiaires de déductions...). Dans le cas présent, l'ampleur de cette élasticité s'explique par les facilités que rencontre la population d'intérêt à ajuster le montant déclaré d'obligation alimentaire reçue (Lardeux, 2018). Pour autant, le gain pour les finances publiques à supprimer les discontinuités au voisinage de l'entrée dans l'IR serait faible, étant donné que le manque à gagner est au maximum de 271 euros par contribuable et que le nombre de contribuables concernés est relativement faible.



SI = seuil d'imposition ; SMR = seuil de mise en recouvrement.

Lecture : en 2011, une personne seule dotée d'un revenu imposable de 13 000 euros payait 282 euros au titre de l'impôt sur les revenus de l'année 2010.

Source : Insee, simulation de la législation 2011 pour une personne seule.



Note : en 2011, pour une personne seule, le seuil de mise en recouvrement est de 11 946 euros, le seuil d'imposition de 11 300 euros et la borne inférieure de la deuxième tranche d'imposition est à 11 896 euros.

Lecture : en 2011, parmi les contribuables du champ, 691 ont déclaré un revenu imposable compris dans un intervalle entre 2000 et 1975 euros en dessous du seuil de mise en recouvrement.

Champ : bénéficiaires de l'obligation alimentaire, foyers d'une part fiscale, hors retraités, France métropolitaine.

Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), base POTE 2011.

3 Nombre de télédéclarations pour l'impôt sur le revenu (en millions de contribuables)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,8	5,7	7,4	7,4	9,8	10,5	12,2	12,9	13,6	15,0	16,7	21,3

Lecture : en 2005, 3,8 millions de contribuables ont déclaré leur impôt sur le revenu par Internet.

Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), extrait de Lefebvre et Auvinne (2014), rapport d'activité 2016 de la DGFiP.

Non seulement les contribuables perçoivent des incitations au niveau du seuil d'imposition fictif, mais ils réagissent également aux changements de ces incitations au cours du temps. Pour compenser la hausse du nombre de contribuables imposables, consécutive au gel du barème en 2011-2012, le seuil de la décote a été fortement revalorisé en 2012. Par conséquent, entre 2011 et 2012, le seuil d'imposition (SI) fictif est passé de la première tranche d'imposition, caractérisée par un taux marginal de 8,25 %, à la deuxième, caractérisée par un taux marginal de 21 %. Alors même que ce changement n'a pas d'incidence économique, ce seuil étant fictif, l'accumulation s'est significativement accrue en ce point. En revanche, elle s'est réduite au niveau du seuil effectif de mise en recouvrement : certains contribuables se sont ainsi relocalisés au seuil d'imposition fictif à la suite d'une hausse de près de 13 points du taux marginal d'imposition perçu.

Les télédéclarants comprennent mieux l'entrée dans l'impôt sur le revenu que les déclarants sur papier

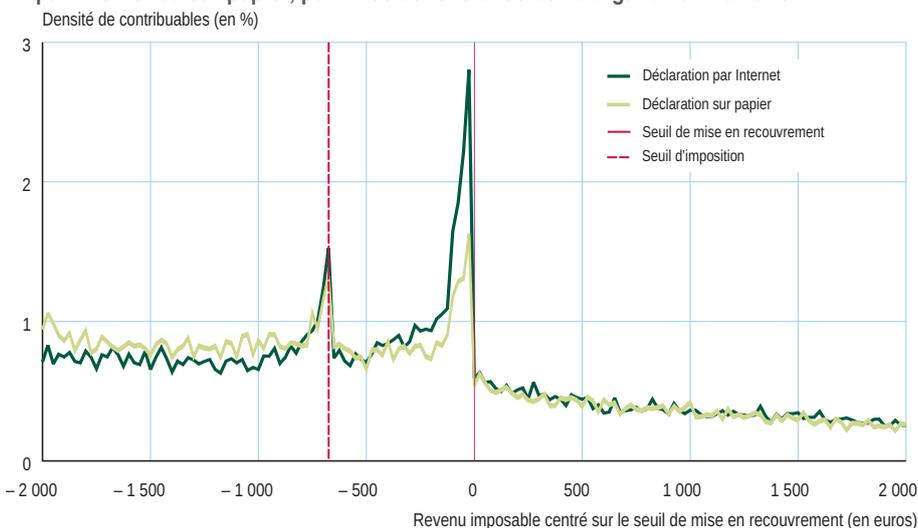
Dans le souci de simplifier les démarches fiscales, la déclaration des revenus par Internet s'est fortement développée au cours des années 2000 (figure 3). Un simulateur fiscal ainsi qu'une « brochure pratique » détaillant les diverses composantes de la déclaration de revenus sont notamment accessibles sur le site de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). La distribution du revenu imposable des télédéclarants présente des accumulations plus importantes au niveau de chacun des seuils et en même temps relativement plus marquées pour le seuil de mise en recouvrement, par comparaison avec celle des contribuables qui remplissent un formulaire en version papier (figure 4). De fait, les contribuables qui déclarent leurs revenus en ligne ont plus souvent tendance à ajuster le montant qu'ils déclarent et perçoivent plus distinctement le seuil effectif d'entrée dans l'IR (Lardeux, 2018). ■

Sources et méthodes

Données

Cette étude est réalisée à partir du **fichier permanent des occurrences de traitement des émissions (POTE)** de la Direction générale des finances publiques. Ces données, exhaustives à l'échelle des résidents fiscaux français, regroupent l'ensemble de l'information disponible dans les formulaires de déclaration des revenus (2042), de déclaration complémentaire (2042-C) et de déclaration complémentaire pour les professions non

4 Comparaison du revenu imposable déclaré en 2011 selon que la déclaration est effectuée par Internet ou sur papier, parmi les bénéficiaires de l'obligation alimentaire.



Note : en 2011, pour une personne seule, le seuil de mise en recouvrement est de 11 946 euros, le seuil d'imposition de 11 300 euros. Lecture : en 2011, parmi les contribuables du champ ayant déclaré leur revenu sur Internet, 0,71 % ont déclaré un revenu imposable compris dans un intervalle entre 2000 et 1975 euros en dessous du seuil de mise en recouvrement. Champ : bénéficiaires de l'obligation alimentaire, foyers d'une part fiscale, hors retraités, France métropolitaine. Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP), base POTE 2011.

salariées (2042-C-PRO). Elles renseignent sur les composantes du revenu et les caractéristiques des foyers fiscaux nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu et permettent des analyses distributionnelles telles que celles menées dans cette étude.

Champ

La population d'intérêt est constituée des bénéficiaires de l'obligation alimentaire (*définitions*). Ces contribuables doivent déclarer l'obligation alimentaire qu'ils reçoivent en tant que pension, cette dernière entrant alors dans le calcul du revenu imposable. Cependant, les imprécisions caractérisant le cadre juridique de l'obligation alimentaire et son contrôle permettent d'ajuster le montant reporté sur la déclaration d'impôt en vue d'être non imposable. Les montants déclarés par le bénéficiaire et par le donateur doivent être égaux. Cependant, les données fiscales ne permettent pas d'effectuer ce rapprochement. Le champ est restreint à la France métropolitaine, les résidents d'outre-mer bénéficiant d'un mécanisme supplémentaire - dit de « réfaction » - qui complexifie plus encore l'entrée dans l'impôt sur le revenu. Les retraités sont également exclus de l'échantillon.

Méthode d'accumulation (« *bunching* »)

Les estimations menées dans cette étude reposent sur des méthodes dites de « *bunching* » ou d'estimation d'accumulations de masse développées par Saez (2010) et Kleven et Waseem (2013). Elles se fondent sur la mise en relation d'accumulations dans la distribution du revenu imposable avec des modifications locales des incitations fiscales. Cette mise en relation permet d'estimer des paramètres caractéristiques du comportement des contribuables.

En l'absence de déformation des incitations fiscales, la distribution du revenu imposable est lisse. Face à une discontinuité locale du taux marginal (coude ou « *kink* ») ou du taux moyen d'imposition (encoche ou « *notch* »), certains contribuables ont intérêt à ajuster leur revenu imposable de sorte à le situer en deçà, produisant par agrégation une accumulation de déclarations fiscales en ce point de la distribution du revenu imposable. La mise en regard de cette masse avec l'ampleur de la discontinuité locale permet d'estimer l'élasticité du revenu imposable, mais également d'autres paramètres caractéristiques des comportements individuels, tels que la part des frictions d'optimisation, l'inattention à l'égard du barème, la persistance des comportements, des coûts administratifs, etc.

Définitions

Décote : la décote de l'impôt sur le revenu a été mise en place en 1982 afin de sortir de cet impôt les personnes seules dotées de revenus proches du salaire minimum. En pratique, ce système définit un seuil de revenu imposable en deçà duquel le contribuable est exonéré d'IR et au-delà duquel il se confronte à un taux marginal plus élevé, jusqu'à rejoindre le barème (Pacífico et Trannoy, 2015). Depuis 1982, ce mécanisme dépend de deux paramètres votés chaque année en loi de finances et s'est complexifié au 1er janvier 2015 par la distinction de l'un des deux selon la situation matrimoniale du foyer fiscal (article 197 du Code général des impôts). **Minimum de mise en recouvrement** : les cotisations initiales d'impôt sur le revenu ne sont pas mises en recouvrement

lorsque leur montant, avant imputation de tout crédit d'impôt, est inférieur à 61 euros (article 1657 du Code général des impôts).

Taux marginal d'imposition : taux d'imposition associé à une tranche du barème de l'IR. Pour un euro supplémentaire de revenu, ce taux indique la fraction qui sera collectée par l'État au titre de l'IR.

Coude ou « kink » : modification locale du taux marginal d'imposition, entraînant un changement de pente de la contrainte budgétaire qui lui confère une forme coudée. Dans cette étude, il est qualifié de « fictif » dans la mesure où il résulte de l'omission par le contribuable du minimum de mise en recouvrement.

Encoche ou « notch » : modification locale du taux moyen d'imposition, entraînant un décrochage brusque et un changement de pente de la contrainte budgétaire qui lui confère la forme d'une encoche. Cette encoche est effective dans la mesure où elle survient au seuil de mise en recouvrement (SMR), le seuil d'entrée effectif dans l'impôt sur le revenu.

Élasticité du revenu imposable au taux de rétention : pour un euro supplémentaire

de revenu, le taux de rétention désigne la fraction qui restera au contribuable après collecte de l'IR par l'État. L'élasticité du revenu imposable au taux de rétention caractérise l'ampleur de l'ajustement du revenu imposable à la suite d'une variation de 1 % du taux marginal de rétention.

Obligation alimentaire : le cadre juridique de l'obligation alimentaire désigne l'obligation qu'ont les citoyens de soutenir financièrement leurs enfants, parents, grands-parents ou beaux-parents « qui sont dans le besoin » (articles 203 à 206 du Code civil). Le montant de l'obligation alimentaire n'est cependant pas précisément défini, puisque les « aliments » sont accordés « dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit » (article 208 du Code civil). En pratique, l'obligation alimentaire prend la forme d'un transfert au sein de la famille, qui doit être déclaré par le bénéficiaire et qui est déductible d'impôt pour le donateur. Elle se distingue des pensions alimentaires, plus généralement versées dans le cas d'un divorce et encadrées par des décisions de justice (articles 210-211 du Code civil).

Bibliographie

- Farhi E. et Gabaix X., « Optimal Taxation with Behavioral Agents », *NBER Working Paper*, juin 2017.
- Kleven H. et Waseem M., « Using notches to uncover optimisation frictions and structural elasticities : Theory and evidence from Pakistan », *Quarterly Journal of Economics*, 128 (2), 2013.
- Lardeux R., « Who Understands the French Income Tax? Bunching where Tax Liabilities Start », *Documents de travail Insee-Dese* n° G2018/04, 2018.
- Lefebvre D. et Auvigne F., « Rapport sur la fiscalité des ménages », *Rapport Général*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2014.
- Pacífico A. et Trannoy A., « Abandonner la décote, cette congère fiscale », *Idep Analyses* 7, Institut de développement et d'expertise du plurimédia (IDEP), 2015.
- Saez E., « Do Taxpayers Bunch at Kink Points? », *American Economic Journal* vol. 2 n° 3, 2010.

Direction Générale :
88, avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
C. Lagarenne
Rédacteurs :
J.-B. Champion, C. Collin,
C. Lesdos-Cauhapé, V. Quénechdu
Maquette : B. Rols
Code Sage IA1838
ISSN 2416-7851
© Insee 2018

Insee Analyses figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques?debut=0&collection=6>

Pour recevoir par courriel les avis de parution :

<https://www.insee.fr/fr/information/1405555>

