

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 207

Impôt sur le revenu 2019-2020 Où est la BAISSE ?

Décembre 2019 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Impôt sur le revenu 2019-2020

OÙ EST LA BAISSE ?

9

Alors que la France bat des records de fiscalité - elle est toujours le pays de l'OCDE dont la fiscalité est la plus lourde - le gouvernement cherche, depuis la crise des gilets jaunes, à fournir des gages aux Français en leur redonnant du pouvoir d'achat. Le Président de la République s'était engagé, lors du grand débat, à baisser les impôts. À l'occasion de la présentation du budget 2020 (projet de loi de finances), le gouvernement passe à l'acte avec une baisse de cinq milliards d'euros sur l'impôt sur le revenu.

Après examen, en additionnant 2019 et 2020, les Français ne sont pas gagnants sur l'impôt sur le revenu (IR) :

■ Sans réforme, ils auraient payé 150,6 milliards d'euros d'IR sur deux ans. Avec la réforme, ils paieront 154,4 milliards d'euros, soit 3,9 milliards de plus ;

■ Nos évaluations nous permettent de dire que les ménages français ont payé en 2019 (hors effets des baisses d'impôts), 3,4 milliards d'euros de plus à cause du prélèvement à la source (PAS) et 1 milliard en 2020, soit 4,4 milliards d'euros en cumulé ;

■ Nos modélisations montrent que la baisse d'IR en 2020 ne sera pas de 5 milliards d'euros, mais de 3,8 milliards, car la baisse a été calculée par rapport aux revenus 2019, et non pas sur les futurs revenus 2020 ;

■ Elles montrent aussi que ceux qui déclarent plus de 100 000 euros de revenus n'auront, non seulement, pas droit à la baisse d'IR, mais paieront 1 milliard d'euros de plus en 2020 par rapport à ce qu'ils ont acquitté en 2019 ;

■ Si on se projette en 2022 et qu'on fait le solde entre les hausses et les baisses d'impôts ménages du quinquennat Macron, la mise en place du PAS, la baisse de l'impôt sur le revenu, la baisse de la taxe d'habitation, et en même temps la hausse de différentes contributions (CSG, taxe carbone, taxes foncières), on atterrit sur une baisse globale de 7,5 milliards d'euros en matière de fiscalité des ménages.

■ Dernière minute : le ministère des Finances annonce une recette 2019 de l'impôt sur le revenu moindre de 900 millions d'euros par rapport à celle escomptée en Loi de finances rectificative 2019. Cela peut avoir une incidence sur les évaluations de cette étude. La hausse d'impôt sur le revenu sur deux ans serait alors comprise entre 2,9 et 3,9 milliards d'euros. Cela ne pourra être éventuellement révisé que lorsque les comptes définitifs et détaillés de l'État 2019 seront officiellement publiés.

SYNTHÈSE

10

La conjonction de la mise en place du prélèvement à la source (PAS) en 2019 et de l'annonce d'une baisse d'impôt sur le revenu (IR) en 2020 rend difficile à déchiffrer les évolutions de l'IR sur ces deux années. Les travaux que nous avons menés et le simulateur que nous avons construit¹ (tenant compte d'un double barème en 2020) nous permettent d'aboutir aux constats suivants :

■ Sans la mise en place du PAS, et en l'absence de la mise en œuvre de la baisse d'impôt de 2020 (en considérant donc seulement une réévaluation au rythme de l'inflation chaque année des seuils du barème de l'IR), l'IR acquitté par les foyers fiscaux français aurait été de 74,4 milliards d'euros en 2019 et 76,2 milliards d'euros en 2020 (après 73,1 milliards d'euros en 2018).

■ La mise en place du prélèvement à la source a accru le montant de l'IR payé par les ménages français de 3,4 milliards d'euros en 2019 et de 4,4 milliards d'euros en 2020 – du fait de la contemporanéité du prélèvement et de l'effet indirect à la baisse sur les crédits d'impôt². Le montant de l'IR payé par les Français, du fait de la mise en place du PAS, est donc de 77,8 milliards d'euros en 2019 et de 80,5 milliards d'euros en 2020 (sans tenir compte de la baisse d'impôt de 2020).

■ La mise en place du prélèvement à la source a donc accru l'IR pour les Français de 4,4 milliards d'euros en 2020 (par rapport à la situation de référence sans PAS et sans baisse d'impôt), tandis que la baisse d'impôt leur rend 3,8 milliards d'euros par rapport à ce qu'ils auraient dû payer en 2020 (voir détail page 20) cette même année. Le résultat pour les foyers fiscaux français est donc bien maigre, puisqu'ils devront s'acquitter de 0,5 milliard d'euros d'IR supplémentaire.

■ Autre point également important : la réforme du barème de l'IR introduite par le PLF 2020 est bien favorable aux classes moyennes (c'est l'ambition annoncée par le gouvernement dans son exposé des motifs), mais elle est loin d'être neutre pour les ménages les plus aisés, ceux avec un revenu fiscal de référence (RFR) supérieur à 100 000 euros. Ceux-ci vont voir leur impôt progresser en 2020 de 1 milliard d'euros (tableau ci-contre).

■ La baisse d'impôt de 5 milliards d'euros annoncée par le gouvernement semble en fait avoir été chiffrée par celui-ci en comparant le montant de l'IR 2020 (avec baisse d'impôt) au montant de l'IR 2019. Nous trouvons même une baisse de 5,2 milliards d'euros à partir de notre simulateur.

■ Cependant, cette annonce d'une baisse de 5 milliards d'euros nous apparaît trompeuse pour deux raisons. D'une part, parce que les revenus progressent plus vite que l'inflation.

D'autre part, parce que le budget 2020 (projet de loi de finances ou PLF) a introduit un second barème qui sera celui sur lequel les sommes prélevées à la source pendant les huit premiers mois sont déterminées. Ce barème est légèrement moins favorable que le nouveau barème PLF et « ampute » encore la baisse d'IR de 0,6 milliard d'euros.

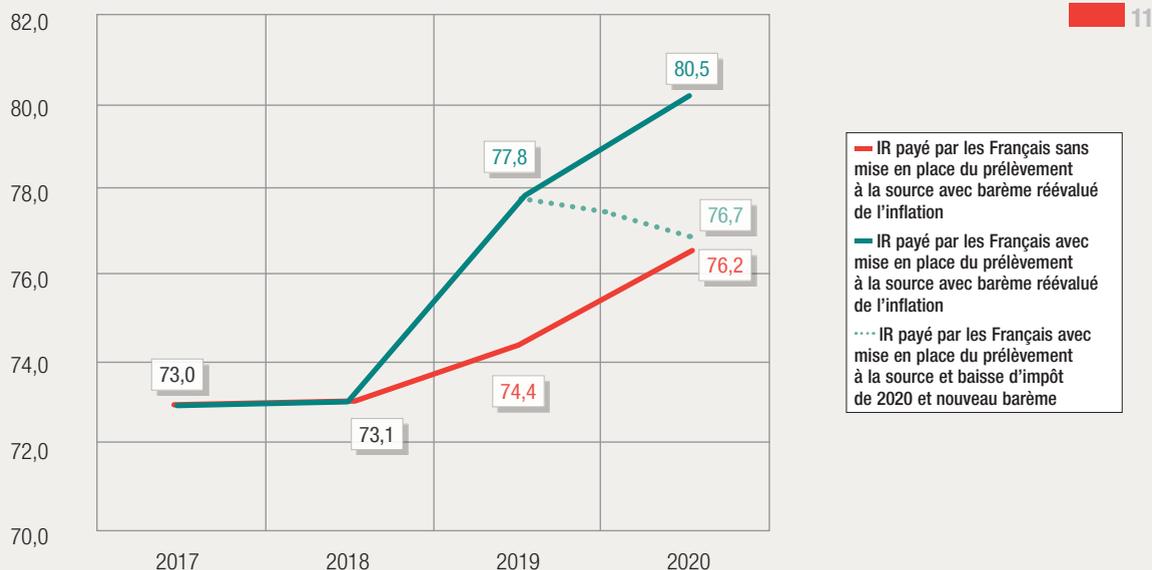
■ Au final, les Français auront payé, entre 2019 et 2020 cumulés, 3,9 milliards d'euros d'impôt sur le revenu en plus.

■ La baisse totale d'impôts sur les ménages sera, en 2022, plus proche de 7,5 milliards d'euros que des 27 milliards d'euros annoncés par le gouvernement.

■ 1 Tenant compte des barèmes de l'IR 2019, du barème de l'IR introduit par le PLF 2020 et du barème qui servira à appeler le PAS sur les huit premiers mois de 2020.

■ 2 Sans même tenir compte de la totalité des sommes perçues par le dispositif anti-abus de l'année blanche (amenant des doubles impositions)

IR payé par les Français avec et sans mise en place du PAS, et en l'absence de la baisse d'impôt de 2020 (en milliards d'euros)



Effets réels de la baisse d'IR 2020, par tranche de revenu fiscal de référence (RFR) (en milliards d'euros)

	RFR de 15 000 à 20 000 €	RFR de 20 000 à 30 000 €	RFR de 30 000 à 50 000 €	RFR de 50 000 à 100 000 €	RFR supérieur à 100 000 €	Total
Annnonce du Gouvernement	-1,3	-1,3	-1,6	-0,9	0,0	-5,2
Effet de la progression spontanée des revenus	+0,0	+0,1	+0,3	+0,6	+1,0	+2,0
Existence du barème PAS sur les huit premiers mois de 2020	+0,1	+0,1	+0,1	+0,2	+0,1	+0,6
Baisse d'IR « véritable » pour les ménages	-1,3	-1,1	-1,2	-0,1	+1,0	-2,6

Des effets d'arrondis peuvent expliquer que les sommes diffèrent de leurs composantes.

Effet du passage au PAS selon la tranche de RFR

En milliards d'euros	RFR de 15 000 à 20 000 €	RFR de 20 000 à 30 000 €	RFR de 30 000 à 50 000 €	RFR de 50 000 à 100 000 €	RFR supérieur à 100 000 €	Total
Supplément 2019 du fait de la mise en place du PAS	+0,09	+0,23	+0,54	+1,01	+1,53	+3,40
Supplément 2020 du fait de la mise en place du PAS	+0,11	+0,11	+0,20	+0,27	+0,26	+1,00
Supplément 2019/2020 du fait de la mise en place du PAS	+0,20	+0,30	+0,70	+1,30	+1,80	+4,40

IR total payé en 2019 et 2020

		RFR de 15 000 à 20 000 €	RFR de 20 000 à 30 000 €	RFR de 30 000 à 50 000 €	RFR de 50 000 à 100 000 €	RFR supérieur à 100 000 €	Total
Sans PAS et sans baisse d'IR en 2020	2019	1,9	5,0	11,7	22,2	33,5	74,6
	2020	2,0	5,2	12	22,7	34,3	76,2
	2019+2020	3,9	10,2	23,7	44,9	67,8	150,6
PAS à partir de 2019 et baisse d'IR en 2020	2019	2,0	5,3	12,3	23,2	35,1	77,8
	2020	0,8	4,3	11,3	23,6	36,8	76,7
	2019+2020	2,8	9,6	23,6	46,8	71,8	154,4
Baisse (-) ou hausse (+) d'IR	2019+2020	-1,1	-0,7	-0,2	+1,9	+4,0	+3,9

Note : des effets d'arrondis peuvent expliquer que les sommes diffèrent de leurs composantes.

Synthèse de la situation 2020 (en milliards d'euros)

	RFR de 15 000 à 20 000 €	RFR de 20 000 à 30 000 €	RFR de 30 000 à 50 000 €	RFR de 50 000 à 100 000 €	RFR supérieur à 100 000 €	Total
IR 2020 sans PAS et baisse d'impôt	2,0	5,3	12,0	22,7	34,3	76,2
Effet du PAS	+0,2	+0,3	+0,7	+1,3	+1,8	4,4
Effet de la baisse d'impôt (page 20)	-1,4	-1,2	-1,4	-0,4	+0,6	-3,8
IR 2020 avec PAS et baisse d'impôt	0,8	4,3	11,3	23,6	36,8	76,7
Écart 2020	-1,2	-0,9	-0,7	+0,9	+2,4	+0,5

Note : la baisse d'impôt est ici exprimée par rapport à ce qu'aurait été l'IR 2020 avec un barème juste réévalué de l'inflation, et non en écart à 2019.

LE SIMULATEUR : NOTRE OUTIL POUR ÉVALUER LA RECETTE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (IR)

Les foyers fiscaux français vont voir leur imposition sur le revenu baisser de cinq milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019.

Pour la Fondation iFRAP, cela demeure un sujet d'étonnement : est-ce l'effet de l'évolution spontanée des recettes ? L'année 2020 ne paraît pourtant pas s'annoncer sous les meilleurs auspices... Un effet du prélèvement à la source ? Pourtant, 2020 n'est plus une année charnière, et le décalage de l'encaissement des recettes du mois de décembre 2020 en janvier 2021 sera, cette année, compensé par la perception en janvier 2020 des recettes

de décembre 2019. Une conséquence non avouée d'une progression de l'impôt sur les ménages les plus aisés qui résulterait de la mise en place du nouveau barème « favorable à la classe moyenne » ? Pour le savoir, nous avons établi une base fiscale 2019 des foyers imposés en appliquant la répartition des foyers fiscaux imposés issus de l'annuaire statistique de la DGFIP de 2018. Elle regroupe 97 % des foyers fiscaux imposés, car nous avons exclu certaines lignes correspondant à des nombres de parts où figurent très peu de foyers fiscaux.

Répartition de la base fiscale 2019 des foyers fiscaux imposés selon le nombre de parts et par tranche de RFR (en milliards d'euros)

Tranches de RFR > Nombre de parts	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
1 part	1,5	54,4	71,3	50,9	23,0	8,8	209,9
1,5 part*	0,0	0,7	18,0	15,6	7,2	2,7	44,1
2 parts	0,0	0,0	6,8	80,9	81,9	51,8	221,6
2,5 parts*	0,0	0,0	0,1	30,9	42,2	27,2	100,4
3 parts	0,0	0,0	0,0	16,6	47,5	36,1	100,3
4 parts	0,0	0,0	0,0	0,4	12,9	16,1	29,4
Total	1,6	55,2	99,5	203,3	219,1	145,3	724,1

Calculs à partir du tableau 215 de l'annuaire statistique de la DGFIP (2018). Les lignes intitulées « 1,5 part » et « 2,5 parts » correspondent respectivement à 1,25-1,75 parts et 2,25-2,75 parts.

Nombre de foyers fiscaux imposés retenus pour le simulateur

Tranches de RFR >	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
Foyers fiscaux imposés retenus pour le simulateur	105 926	3 185 600	3 926 205	5 029 871	3 189 121	747 691	16 248 774
% du total des foyers fiscaux imposés du tableau 215 DGFIP (2018)	99,4 %	100,0 %	96,7 %	95,9 %	96,6 %	94,9 %	97,0 %

L'impôt sur le revenu calculé par le simulateur - avec application du barème, du système de décote, de la réduction d'impôt sous condition de ressources de 20 % (encore existante en 2019), du plafonnement de la déduction

de 10 % pour frais professionnels, du plafonnement du quotient familial et de la taxe sur les hauts revenus - est bien sûr un montant d'impôt avant remboursements et dégrèvement, et avant déduction des crédits d'impôts.

Montants d'IR acquittés en 2019 par part et par tranche de RFR avant remboursements et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

Tranches de RFR > Nombre de parts	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
1 part	0,0	2,6	6,0	7,8	5,3	3,1	24,9
1,5 part	-	0,0	0,8	1,8	1,5	0,9	5,0
2 parts	-	-	0,0	4,8	11,8	16,7	33,4
2,5 parts	-	-	-	1,1	5,3	8,6	15,1
3 parts	-	-	-	0,3	5,1	11,3	16,7
4 parts	-	-	-	0,0	1,0	4,9	5,8
Total	0,0	2,6	6,9	15,9	30,1	45,5	98,3

Calculs de notre simulateur par application du barème de l'IR 2020 et du PAS 2020 et de la répartition par tranche de RFR et parts de l'annuaire statistique de la DGFIP (2018).

Le montant d'environ 100 milliards d'euros d'IR brut que nous obtenons pour l'année 2019 est compatible avec le montant net de 72,6 milliards d'euros qui est mis en avant dans le PLF 2020 (voir notre encadré sur les crédits d'impôts). Comme nous allons le montrer, il convient d'examiner l'IR de la seule

année courante et de réfléchir hors « remboursements et dégrèvements », qui ne sont pas homogènes sur l'ensemble de la période, car la mise en place du prélèvement à la source a augmenté sensiblement cette ligne (qui comprend les crédits d'impôts remboursés aux ménages).

LE GOUVERNEMENT A-T-IL TENU COMPTE DE LA PROGRESSION SPONTANÉE DES REVENUS ET DE L'ÉVOLUTION DU BARÈME ?

Dans la communication du gouvernement autour de cette baisse d'impôt, les classes moyennes sont ciblées, mais le nouveau barème et l'évolution du système de décote ont été paramétrés pour que cela soit neutre pour les autres foyers fiscaux (« *le gain résultant de ces évolutions sera plafonné pour un montant de l'ordre de 125 euros pour une part pour les foyers relevant de la tranche au taux de 30% du barème progressif, et sera neutralisé*

pour les foyers relevant des tranches au taux de 41% et 45% du barème progressif », exposé des motifs du PLF 2020).

Cependant, le gouvernement n'a pas pris en compte la progression spontanée des revenus. Le résultat d'une baisse de 5 milliards d'euros avec le nouveau barème 2020 ne pouvant être obtenu que par application de ce barème à des revenus constants (pas de progression par rapport à 2019).

Montant de l'IR 2020 selon le barème du PLF 2020 par part et par tranche de RFR avant remboursements et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

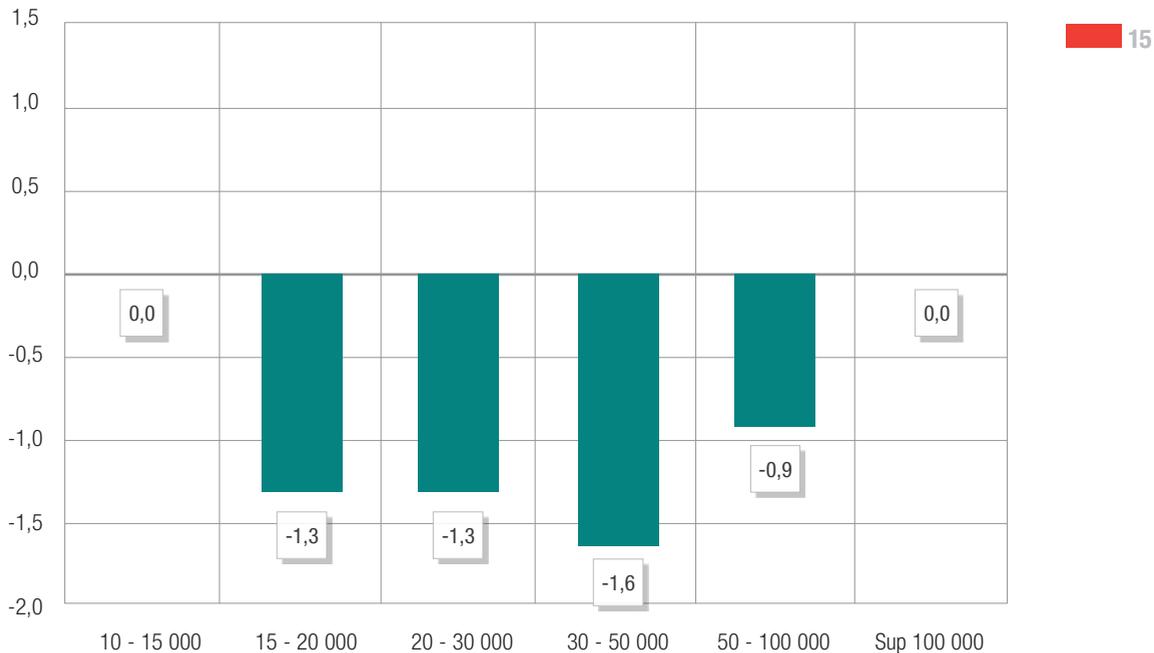
Tranches de RFR > Nombre de parts	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
1 part	0,0	1,3	5,0	7,7	5,3	3,1	22,3
1,5 part	-	0,0	0,6	1,7	1,5	0,9	4,7
2 parts	-	-	0,0	3,8	11,5	16,7	32,0
2,5 parts	-	-	-	0,9	5,1	8,6	14,6
3 parts	-	-	-	0,2	4,8	11,3	16,4
4 parts	-	-	-	0,0	0,9	4,9	5,7
Total	0,0	1,3	5,6	14,3	29,2	45,5	95,7

Calculs de notre simulateur par application du barème de l'IR 2020 et de la répartition par tranche de RFR et parts de l'annuaire statistique de la DGFiP (2018), en considérant une absence de progression des revenus de 2019 à 2020 (le barème PLF 2020 est appliqué aux revenus 2019).

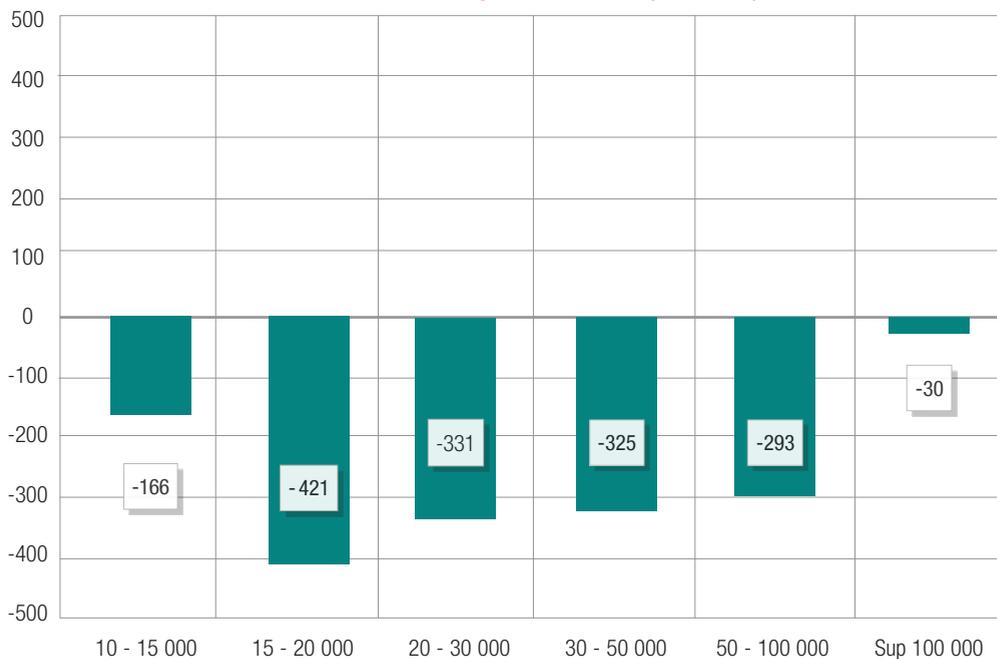
Écarts des montants d'IR entre 2020 et 2019 par tranche de RFR avant remboursement et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

Tranches de RFR	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
Total	0,0	-1,3	-1,3	-1,6	-0,9	-0,0	-5,2

Baisses d'impôts entre 2019 et 2020 par tranche de RFR présentées par le gouvernement (en milliards d'euros)



Baisses d'impôts moyennes entre 2019 et 2020 par foyer fiscal de la tranche de RFR selon l'annonce du gouvernement (en euros)



UN BARÈME EN DEUX TEMPS POUR 2020

16

Dans cette deuxième étape de notre raisonnement, nous considérons une progression de 2,1 % du revenu fiscal de référence de 2019 à 2020.

Nous appliquons le barème 2020 qui comprends l'abaissement du taux marginal sur la première tranche de 14 % à 11 %, l'abandon de la réduction d'impôt sous condition de ressources de 20 % et la mise en place du nouveau système de décote (nous tenons bien entendu compte de la revalorisation de 1 % des différents seuils d'imposition et des différents montants rentrant dans le calcul de l'IR : plafonnement du quotient familial, etc...)

Cependant, il existe un second barème pour 2020 qui est celui avec lequel sera calculé

le montant du prélèvement à la source pour les foyers fiscaux redevables de l'IR jusqu'en août 2020. Si celui-ci a les mêmes tranches marginales que le nouveau barème de l'IR, les seuils sont différents, ainsi que les montants entrant en jeu dans le calcul du système de décote. Ce barème que nous qualifions de « PAS 2020 » est légèrement moins favorable pour les foyers fiscaux (voir annexes).

Le montant d'IR appelé en 2020 sera donc 8/12 du barème « PAS 2020 » et 4/12 du barème PLF 2020 (celui que le gouvernement met en avant). S'il y a des trop-perçus, ceux-ci seront rendus après la déclaration d'IR 2020 (faite au printemps 2021), donc à l'été 2021 (un peu de trésorerie ne fait pas de mal en ces moments de disette budgétaire).

Montants d'IR acquittés en 2020 par part et par tranche de RFR avec application du double barème avant remboursements et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

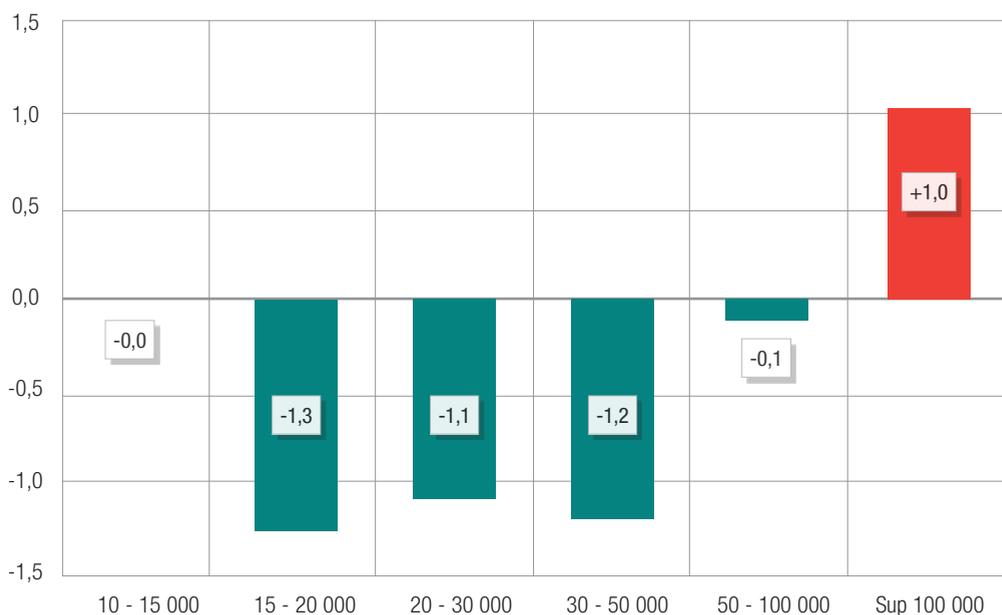
Tranches de RFR > Nombre de parts	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
1 part	0,0	1,4	5,1	7,9	5,4	3,1	22,9
1,5 part	-	0,0	0,6	1,8	1,6	0,9	4,9
2 parts	-	-	0,0	3,9	11,8	17,1	32,9
2,5 parts	-	-	-	0,9	5,2	8,8	15,0
3 parts	-	-	-	0,2	5,0	11,5	16,8
4 parts	-	-	-	0,0	0,9	5,0	5,9
Total	0,0	1,4	5,8	14,7	30,0	46,5	98,3

Calculs de notre simulateur par application du barème de l'IR 2020 et du PAS 2020 et de la répartition par tranche de RFR et parts de l'annuaire statistique de la DGFIP (2018), en considérant une progression de 2,1 % des revenus de 2019 à 2020.

Écarts des montants d'IR acquittés en 2020 et 2019 par tranche de RFR avant remboursements et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

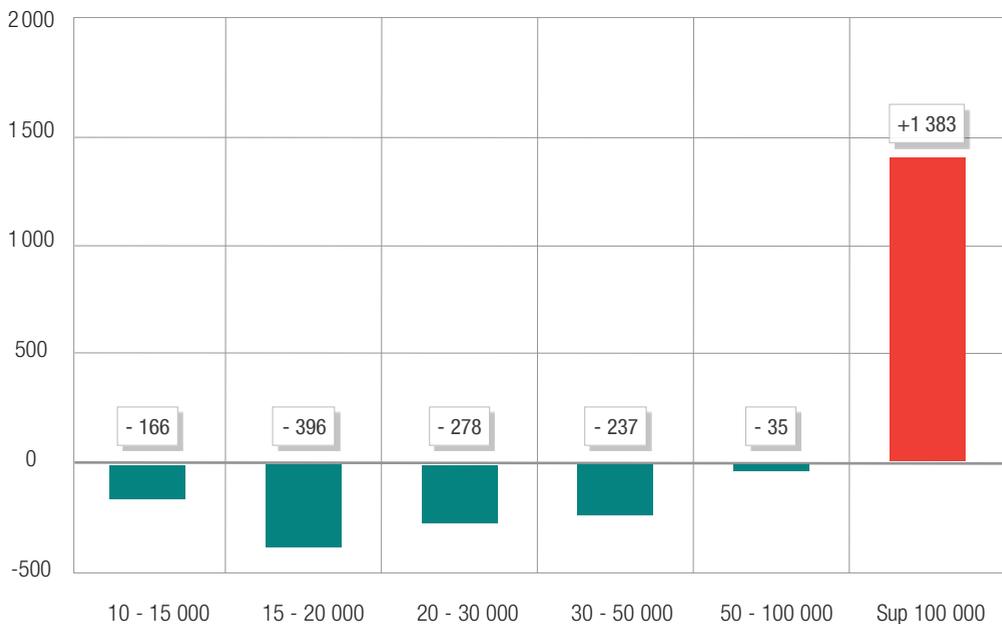
Tranches de RFR	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
Total	-0,0	-1,3	-1,1	-1,2	-0,1	1,0	-2,6

Baisse (-) ou hausse (+) d'impôts entre 2019 ou 2020
par tranche de RFR (en milliards d'euros)



17

Baisse (-) ou hausse (+) d'impôts moyenne entre 2019 ou 2020
par foyer fiscal de la tranche RFR (en euros)



Ainsi, si on tient compte des deux effets (évolution spontanée des revenus et application d'un barème en deux temps en 2020), la baisse de l'IR n'apparaît plus que pour 2,6 milliards en 2020.

18

Synthèse des évolutions de l'IR en écart à l'IR 2019, par tranche de RFR (en milliards d'euros)

	RFR de 15 000 à 20 000 €	RFR de 20 000 à 30 000 €	RFR de 30 000 à 50 000 €	RFR de 50 000 à 100 000 €	RFR supérieur à 100 000 €	Total
Annonce du Gouvernement	-1,3	-1,3	-1,6	-0,9	0,0	-5,2
Effet de la progression spontanée des revenus	+0,0	+0,1	+0,3	+0,6	+1,0	+2,0
Existence du barème PAS sur les huit premiers mois de 2020	+0,1	+0,1	+0,1	+0,2	+0,1	+0,6
Baisse d'IR « véritable » pour les ménages	-1,3	-1,1	-1,2	-0,1	+1,0	-2,6

L'imbroglie de l'évolution des crédits d'impôts

Afin d'établir le montant total de l'IR, nous devons apprécier le montant de l'impôt brut qui ressort de l'application du barème aux revenus des foyers fiscaux imposés (c'est-à-dire le montant hors dépenses fiscales) et le comparer à la comptabilité budgétaire et aux documents du PLF ne retraçant qu'une partie des dépenses fiscales.

La notion de dépense fiscale doit être distinguée de celles de "remboursements et dégrèvements" et de "dépenses en atténuation de recette". Alors que la première renvoie à un écart à la norme fiscale, les secondes portent sur des modalités de recouvrement de l'impôt. À titre d'exemple, la dépense fiscale "crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile" se traduit, d'une part, par une minoration des recettes d'IR au regard de la quotité d'impôt qui aurait résulté de l'application de la norme. Cette minoration n'est pas retracée par la comptabilité budgétaire. Le crédit d'impôt donne lieu, d'autre part - pour la part excédant l'impôt effectivement dû - à un remboursement au contribuable. Seul ce remboursement constitue une "dépense en atténuation de recette" imputée sur les recettes fiscales brutes de l'État. Le coût de la dépense fiscale constitue la somme de ces deux composantes.

Par ailleurs, les montants d'impôts nets et bruts qui sont retracés par le PLF contiennent des reliquats d'IR des exercices précédents, les prélèvements sur les plus-values immobilières (que le simulateur ne calcule pas) et les recettes du prélèvement forfaitaire obligatoire et prélèvement forfaitaire unique.

Depuis le PLF 2019 et le passage au prélèvement à la source, les documents budgétaires ont adopté une nouvelle nomenclature et une nouvelle présentation. Le PAS aboutit à un montant brut d'IR plus important, mais aussi à des remboursements et dégrèvements plus importants. Ceci est notamment dû au fait que l'IR appelé lors du PAS ne tient pas compte des crédits d'impôts qui sont restitués en deux temps (60 % en janvier pour une partie des crédits d'impôt, le reliquat et les autres crédits d'impôts à l'été). Dans le PLF 2019, le seul à présenter les deux nomenclatures, la différence entre les « remboursements et dégrèvements » dans les deux présentations s'établit à 11,2 milliards d'euros. Nous pouvons estimer que cette différence représente l'estimation des versements de crédits d'impôts pour 2019 (année pour laquelle le coût des crédits d'impôts s'établit à 12,4 milliards d'euros).

ET SI LE GOUVERNEMENT N'AVAIT RIEN CHANGÉ ? (PAS DE MISE EN PLACE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE EN 2019 ET PAS DE BAISSÉ DU BARÈME EN 2020)

Qu'aurait été le montant de l'IR en 2020 sans la mise en place du prélèvement à la source (PAS) en 2019 et sans l'introduction d'un nouveau barème de l'IR dans le PLF2020 destiné à baisser l'impôt des classes moyennes ?

Alors qu'il nous paraîtrait normal que le gouvernement ait produit cette information (comparaison de la trajectoire à politique inchangée avec la trajectoire résultant de la politique mise en œuvre), il est très difficile de se faire une idée très précise de ce montant à la lecture des documents budgétaires du PLF2020.

La conjonction de la mise en place du PAS en 2019 et d'une baisse d'impôt sur le revenu en 2020 aboutit à cette incongruité que, malgré cette baisse annoncée, le montant de l'IR 2020 serait très proche de ce qu'il a été en 2019 (76,7 milliards d'euros en 2020 contre

77,8 milliards d'euros en 2019).

Voici notre vision de ce qu'aurait été le montant de l'IR en 2020 sans la mise en place du prélèvement à la source : 76,2 milliards d'euros en lieu et place de 75,4 milliards d'euros. Si, en plus de la non mise en œuvre du PAS, le gouvernement n'avait pas procédé à la mise en place du nouveau barème, alors le montant de l'impôt sur le revenu en 2020 se serait inscrit à 79,0 milliards d'euros.

Evaluation de l'IR sans aucune mesure mise en place par le gouvernement

Pour évaluer ce qu'aurait été l'impôt sur le revenu si le gouvernement n'avait rien fait, nous avons effectué les simulations suivantes : qu'elle aurait été la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu simplement indexé sur l'inflation ? qu'elle aurait été la progression des revenus des ménages soumis à imposition ?

Les revalorisations du barème (sur la base de l'indice des prix, hors tabac)

Année	Seuil de la première tranche	Progression	Indice des prix hors tabac (déc)	Progression
Revenus 2016 (IR 2017)	9 710 euros		100,66	
Revenus 2017 (IR 2018)	9 807 euros	1,00 %	101,47	0,80 %
Revenus 2018 (IR 2019)	9 964 euros	1,60 %	103,16	1,70 %
Revenus 2020 (IR 2020)	10 064 euros	1,00 %	104,22*	1,00 %

(*) Estimation pour décembre. En novembre, l'indice s'établissait à 103,92.

Évolution du revenu des ménages d'après la comptabilité nationale (en milliards d'euros)

Année	Total des ressources (EBE + Salaires + intérêts et dividendes + prestations sociales en espèces)	Progression	Total des ressources hors intérêts et dividendes et hors prestations sociales en espèces	Progression
Revenus 2016 (IR 2017)	1 728,7		1 165,7	
Revenus 2017 (IR 2018)	1 769,1	2,3 %	1 199,0	2,9 %
Revenus 2018 (IR 2019)	1 816,3	2,7 %	1 228,7	2,5 %
Revenus 2019	1 857,8	2,3 %	1 257,6	2,4 %

Nous appliquons le barème de l'IR 2019 (réévalué par l'inflation) aux revenus 2020.

20

Montant de ce qu'aurait été l'IR 2020 avec le barème 2019 indexé sur l'inflation par part et par tranche de RFR avant remboursements et dégrèvements et déduction des crédits d'impôt (en milliards d'euros)

Tranches de RFR > Nombre de parts	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
1 part	0,02	2,65	6,11	7,91	5,38	3,08	25,10
1,5 part	-	0,00	0,81	1,82	1,54	0,91	5,10
2 parts	-	-	0,01	4,88	11,97	16,93	33,80
2,5 parts	-	-	-	1,15	5,36	8,73	15,20
3 parts	-	-	-	0,32	5,19	11,41	16,90
4 parts	-	-	-	0,00	0,97	4,92	5,90
Total	0,00	2,60	6,90	16,10	30,40	46,00	102,10

Calculs de notre simulateur par application du barème de l'IR 2019 indexé sur l'inflation sur les revenus 2020 et de la répartition par tranche de RFR et parts de l'annuaire statistique de la DGFIP (2018).

Écarts en 2020 des montants d'IR par tranche de RFR sans baisse et avec baisse d'IR de 5 milliards et modifications du barème (en milliards d'euros)

Tranches de RFR	10 000 - 15 000 €	15 000 - 20 000 €	20 000 - 30 000 €	30 000 - 50 000 €	50 000 - 100 000 €	Supérieur à 100 000 €	Total
Total	0,0	-1,3	-1,2	-1,4	-0,4	+0,5	-3,8

En prenant comme référence l'impôt 2020 (sur la base du barème 2019 réévalué), on obtient bien sûr une baisse d'impôt plus importante qu'en comparant avec l'IR 2019. Il n'en demeure pas moins qu'on retrouve la hausse d'impôt pour les ménages les plus aisés, même si celle-ci apparaît alors atténuée.

Si le barème 2019 de l'IR était demeuré (juste une évolution du fait de la revalorisation des seuils par l'inflation de 1 %), avec la progression des revenus de 2,1 %, l'IR aurait progressé de 1,1 milliard d'euros.

Si on compare les chiffres obtenus par rapport au tableau du PLF, on remarque deux choses :

■ Le montant d'impôt sur le revenu net qui est, chaque année, présenté comprend des reliquats d'impôt sur les exercices précédents (ceci n'est, bien entendu, pas calculable par notre simulateur qui ne fait qu'appliquer le barème en vigueur aux revenus de l'année courante).

■ Avec le passage au prélèvement à la source, le montant des dégrèvements et remboursements a considérablement bondi (il contient une partie des crédits d'impôts remboursés en avance, voir encadré). Le montant d'impôt brut calculé par notre simulateur est donc le montant d'impôt brut de l'exercice courant auquel il convient d'ajouter les dépenses fiscales (sans les crédits d'impôts) et retrancher le supplément de « remboursements et dégrèvements » qui provient de la mise en place du PAS. Ce montant est d'environ 100 milliards d'euros. Ce qui importe est la différence entre deux années ou deux barèmes. C'est cette différence qui est robuste, le montant en niveau peut différer de la réalité, car nous sommes bien incapables de pouvoir connaître l'ensemble des évolutions en matière de remboursements et de dégrèvements ou de report des exercices précédents.

Montant de l'impôt sur le revenu (en milliards d'euros) si rien n'avait changé (pas de PAS, barème réévalué chaque année)

	2017	2018	2019*	2020*
Impôt brut sur le revenu **	77,6	79,2	79,2**	81,2**
Impôt brut sur le revenu (exercice courant)	69,2	71,2	71,6	74,3
Remboursements et dégrèvements	-4,6	-5,8	-4,8	-5,0
Impôt net sur le revenu (exercice courant)	64,6	65,4	66,8	69,3
Total exercices précédents, PVI, PFO/PFU	8,4	7,7	7,6	6,9
Impôt net sur le revenu (y.c. exercices précédents, PVI, PFO/PFU)	73,0	73,1	74,4	76,2

(*) Nous retenons pour 2019 et 2020 les taux de croissance suivant du revenu : 2,1 % pour 2020 et 2,5 % pour 2019.

(**) Montants déduits du simulateur en considérant les revalorisations du barème et la progression des revenus

IR payé par les Français avec et sans mise en place du PAS, et en l'absence de la baisse d'impôt de 2020 (en milliards d'euros)



La baisse d'impôt de 2020 aboutit à un IR de 76,7 milliards d'euros en 2020, contre 80,5 milliards d'euros si elle n'avait pas été mise en place. Si le PAS n'avait pas été mis en place, l'IR 2019 payé par les Français aurait été de 74,4 milliards d'euros et de 76,2 milliards d'euros en 2020. La baisse d'impôt pour les classes moyennes (-3,8 milliards d'euros) n'a fait que « redonner » aux contribuables fran-

çais imposés à l'IR ce qui leur avait été pris avec la mise en place du PAS (+3,4 milliards d'euros en 2019, +4,4 milliards d'euros en 2020). À noter que ces montants n'intègrent pas les sommes perçues par le dispositif anti-abus de l'année « blanche » qui a amené en 2019 à des doubles impositions (les montants des courbes bleues sont peut-être ainsi légèrement supérieurs).

Mesures fiscales ménages jusqu'en 2022

Mesures nouvelles annuelles				
Prélèvements directs sur les ménages	RALF* 2018	RALF* 2019	2020	Cumul 2022
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 100% des ménages sur la résidence principale	-2,90	-3,60	-3,70	-15,32
Annonce du Premier ministre 5 milliards sur l'IR (-3,8 contrefactuel)			-3,80	-3,80
Hausse de l'IR lié au PAS		3,40	1,00	4,40
Création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)	-2,76			-2,76
Augmentation de la fiscalité directe locale	0,40	0,10	0,30	1,40
Rehaussement de la valeur forfaitaire de la taxe d'aménagement dite «cabane de jardin»	0,05	0,05	0,05	0,25
Défiscalisation des heures supplémentaires		-1,10	-1,00	-2,10
Retour d'IR sur la mesure CSG retraités (rétablissement 6,6%)		0,10	0,10	0,50
Retour d'IR sur l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires		0,10	0,20	0,30
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,40	-0,30	-0,10	-1,80
Prorogation du dispositif Pinel		-0,10	-0,10	-0,20
Prorogation du CITE (vague 2020)			-1,10	0,00
Prorogation du CITE (vague 2019)		-1,10	1,10	0,00
Prolongation antérieure du CI pour la transition énergétique (CITE)	-0,30	2,00		1,70
Élargissement du CI emploi de personnes à domicile	-1,00			-1,00
Extension du champ d'application de PF aux revenus de capitaux mobiliers	-0,30			-0,30
Crédits d'impôt en faveur de l'Outre-mer		0,50		0,50
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,20	0,20	0,20	1,00
Réforme de l'accession à la propriété	0,40	0,20	0,30	0,90
Augmentation des taux Agirc-Arrco		1,90		1,90
Agirc-Arrco: augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation effet retour d'IR (minoration)		-0,10	-0,10	-0,20
Suppression des cotisations étudiants	-0,20			-0,20
Correction des droits constatés de l'impôt sur le revenu		-1,60	1,60	0,00
Contentieux de Ruyter	0,00	0,00	0,00	0,00
Contentieux Messer			-0,20	-0,20
Contentieux OPCVM	0,30	0,00	-0,40	-0,10
Mesure de CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6%)		-1,50		-1,50
Annulation de la hausse de CSG pour les retraités modestes		-0,20		-0,20
Fiscalité du tabac	2,30	1,40	2,00	5,70
Hausse de la fiscalité énergétique	3,70	-0,10	0,00	3,60
Total ménages	-1,51	+0,25	-3,65	-7,53

*Rapport - fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale - sur l'application des mesures fiscales. Estimations des mesures fiscales nouvelles à raison des montants connus ou calculables.

ANNEXES

IR brut et IR net avec baisse de 5 milliards

Pour obtenir nos évaluations du montant d'IR

net (tel que présenté dans le PLF) sans la mise en place du PAS ou du nouveau barème, nous faisons les calculs suivants :

23

	2017	2018	2019	2020
Impôt brut sur le revenu	77,6	79,2	88,5	94,7
Impôt brut sur le revenu (exercice courant)	69,2	71,2	86,0	92,7
Remboursements et dégrèvements	-4,6	-6,2	-15,9	-19,1
Impôt net sur le revenu (exercice courant)	64,6	65,0	70,1	73,6
Exercice précédent et antérieur	3,3	3,5	3,4	2
Plus-values immobilières	1,0	1,1	1,1	1,1
PFO/PFU	4,1	3,5	3,2	3,8
Total exercices précédents, PVI, PFO/PFU	8,4	8,1	7,7	6,9
Impôt net sur le revenu (yc exercices précédents, PVI, PFO/PFU)	73,0	73,1	77,8	80,5
Décalage PAS	-	-	-5,2	-0,1
Impôt net sur le revenu avec mise en place du prélèvement à la source (affiché dans les PLF)	73,0	73,1	72,6	75,4
Impôt net sur le revenu (yc exercices précédents, PVI, PFO/PFU) avec baisse d'impôt (cf. ANNEXE E)	73,0	73,1	77,8	76,7

L'existence d'un double barème en 2020

Article 197 du code général des impôts (en vigueur en 2019)

Il est fait application des règles suivantes pour le calcul de l'impôt sur le revenu :

L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 9 964 € le taux de :

	Pour la fraction supérieur à...	... et inférieure ou égale à
14%	9 964 €	27 519 €
30%	27 519	73 779
41%	73 779	156 244
45%	156 244	-

■ Système de décote : 4. a. Le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 1 196 € et les trois quarts de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de la différence entre 1 970 € et les trois quarts de son montant pour les contribuables soumis à imposition commune.

Article 197 du code général des impôts (proposition du PLF 2020)

Il est fait application des règles suivantes pour le calcul de l'impôt sur le revenu :

L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 10 064 € le taux de :

	Pour la fraction supérieur à...	... et inférieure ou égale à
11%	10 064 €	25 659 €
30%	25 659	73 369
41%	73 369	157 806
45%	157 806	-

■ Système de décote : 4. a. Le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 777 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de la différence entre 1 286 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables soumis à imposition commune.

Article 204 du Code général des impôts (proposition du PLF 2020)

Pour le calcul du taux prévu à l'article 204 E du Code général des impôts relatif aux versements et retenues effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2020, en application du I de l'article 204 H, du 3 de l'article 204 I, du III de l'article 204 J et des 2 et 3 de l'article 204 M du même code, l'impôt sur le revenu pris en compte est calculé :

■ Par dérogation au 1 du I de l'article 197 du même code, en appliquant à la fraction de chaque part du revenu qui excède 9 964 € le taux de :

	Pour la fraction supérieure à...	... et inférieure ou égale à
11%	9 964 €	25 405 €
30%	25 405	72 643
41%	72 643	156 244
45%	156 244	-

■ Par dérogation au a du 4 du I du même article 197, en diminuant de l'impôt, dans la limite de son montant, de la différence entre 769 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de la différence entre 1 273 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables soumis à imposition commune.

Jusque-là, c'est très complexe. Heureusement l'exposé des motifs rend les choses beaucoup plus clair.

Exposé des motifs

Conformément aux engagements pris par le Président de la République le 25 avril 2019 à l'issue du grand débat national, le présent article prévoit d'abaisser substantiellement l'impôt sur le revenu des classes moyennes à compter de l'imposition des revenus de l'année 2020, pour un montant global d'environ 5 milliards d'euros.

Au total, environ 16,9 millions de foyers bénéficieront de cette baisse, pour un montant de gain moyen estimé à 303 €.

Afin d'atteindre cet objectif, à compter des revenus perçus ou réalisés en 2020 :

■ Le taux de la première tranche imposable du barème progressif de l'impôt sur le revenu passera de 14 % à 11 %;

■ La pente de la décote sera atténuée;

■ Le gain résultant de ces évolutions sera plafonné à un montant de l'ordre de 125 € pour une part pour les foyers relevant de la tranche au taux de 30 % du barème progressif et sera neutralisé pour les foyers relevant des tranches aux taux de 41 % et 45 % du barème progressif.

Ces évolutions permettront, en outre, sans engendrer aucun perdant, d'englober la réduction d'impôt sous condition de ressource, dite « de 20 % », qui conduisait dans la zone de revenu fiscal de référence où le taux de cette réduction d'impôt est réduit linéairement à des taux marginaux très importants (atteignant jusqu'à 39 %) qui pouvaient être source d'incompréhension pour les contribuables, voire les dissuader d'accroître leur activité.

Par ailleurs, afin d'anticiper, dans la mesure du possible, de manière contemporaine, cette baisse d'impôt sur le revenu, le présent article prévoit de l'intégrer dans le calcul du taux de prélèvement à la source applicable à compter du 1^{er} janvier 2020, ainsi que dans les grilles des taux par défaut.

Enfin, le présent article prévoit, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2019, d'indexer les tranches de revenus du barème progressif de l'impôt sur le revenu, ainsi que les seuils et limites qui lui sont associés, sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2019 par rapport à 2018, soit 1 %. Cette indexation, effectuée chaque année depuis 2013, vise à contenir les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des ménages.