

Fiscalité et Politique Redistributive :

De la Théorie à la Pratique

Emmanuel Saez
Université de Californie, Berkeley

Décembre 2009

INTRODUCTION

(1) Vaste littérature **académique** sur:

(a) Théorie de la fiscalité optimale

(b) Effets empiriques des impôts et transferts

Mon travail académique a tenté d'intégrer **(a)** et **(b)**

(2) Vaste littérature sur la **pratique** de l'administration des impôts et transferts

Aspects pratiques longtemps ignorés par la recherche. Renouveau d'intérêt grâce à la "behavioral economics"

Intégrer **(1)** et **(2)** est également nécessaire pour faire de la recherche un outil efficace d'aide à la décision publique

PLAN DE LA PRÉSENTATION

1. Profil optimal des impôts et transferts
 - a) L'imposition optimale des hauts revenus
 - b) Le profil optimal des transferts vers les bas revenus
 - c) Perspectives de réforme pour la France
2. Administration optimale des impôts et transferts
 - a) Leçons des pratiques internationales
 - b) Perspectives de réforme en France

1. THÉORIE DE LA FISCALITÉ OPTIMALE

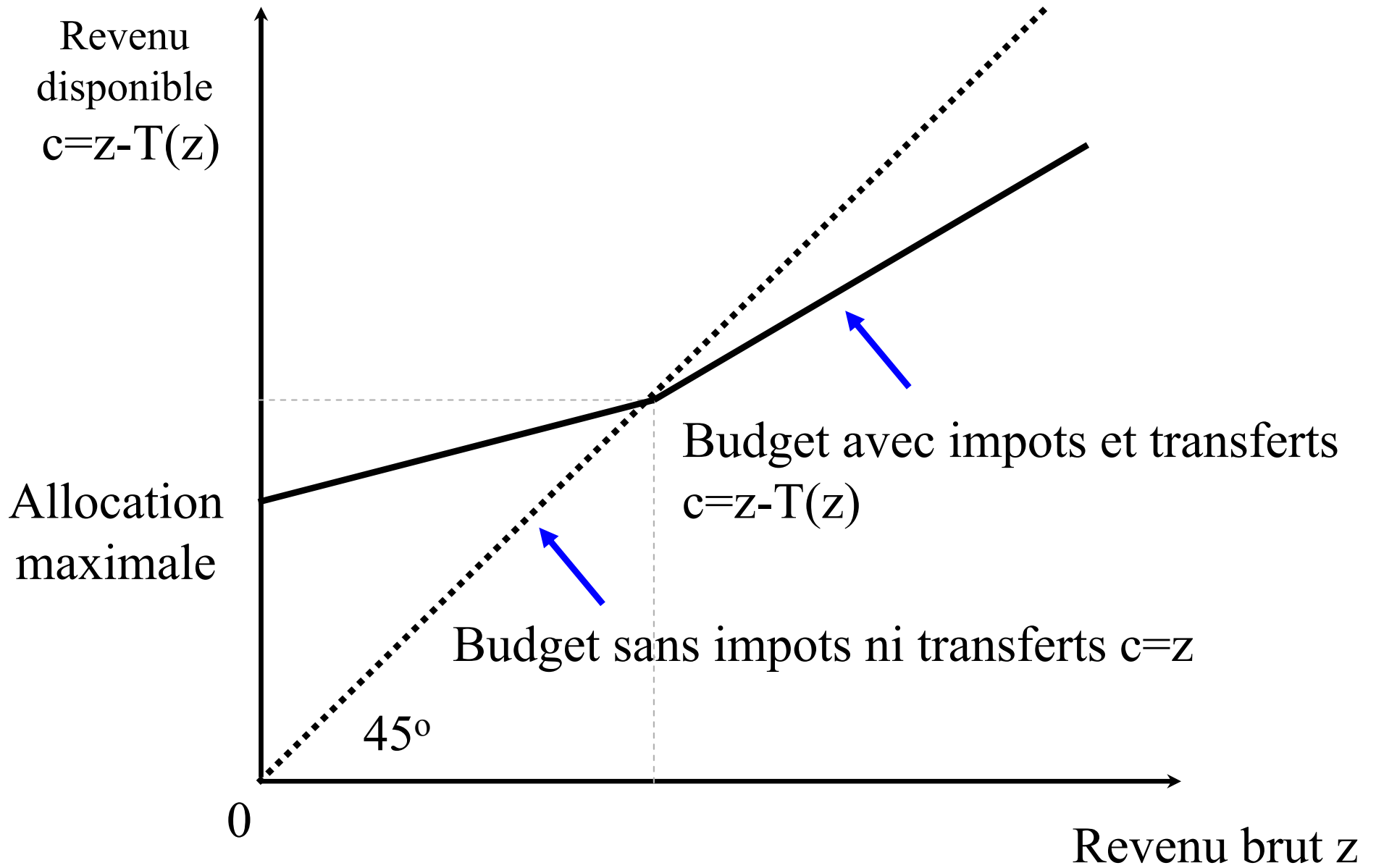
Les personnes ont un revenu z avant impôts (super brut), et revenu disponible après impôt $c = z - T(z)$ où $T(z)$ est l'impôt net des transferts

Redistribution des hauts revenus vers les bas revenus est socialement souhaitable

Coûts d'efficacité: Revenus avant impôts z réagissent aux impôts et transferts (a) effets intensifs (heures de travail, effort), (b) effets participatifs (décision d'emploi)

Impôt optimal fait l'arbitrage entre redistribution et efficacité

Effets des impôts et transferts



IMPOSITION OPTIMALE DES HAUTS REVENUS

Part des hauts revenus dans le revenu total a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 1970 (Atkinson-Piketty-Saez 2009)

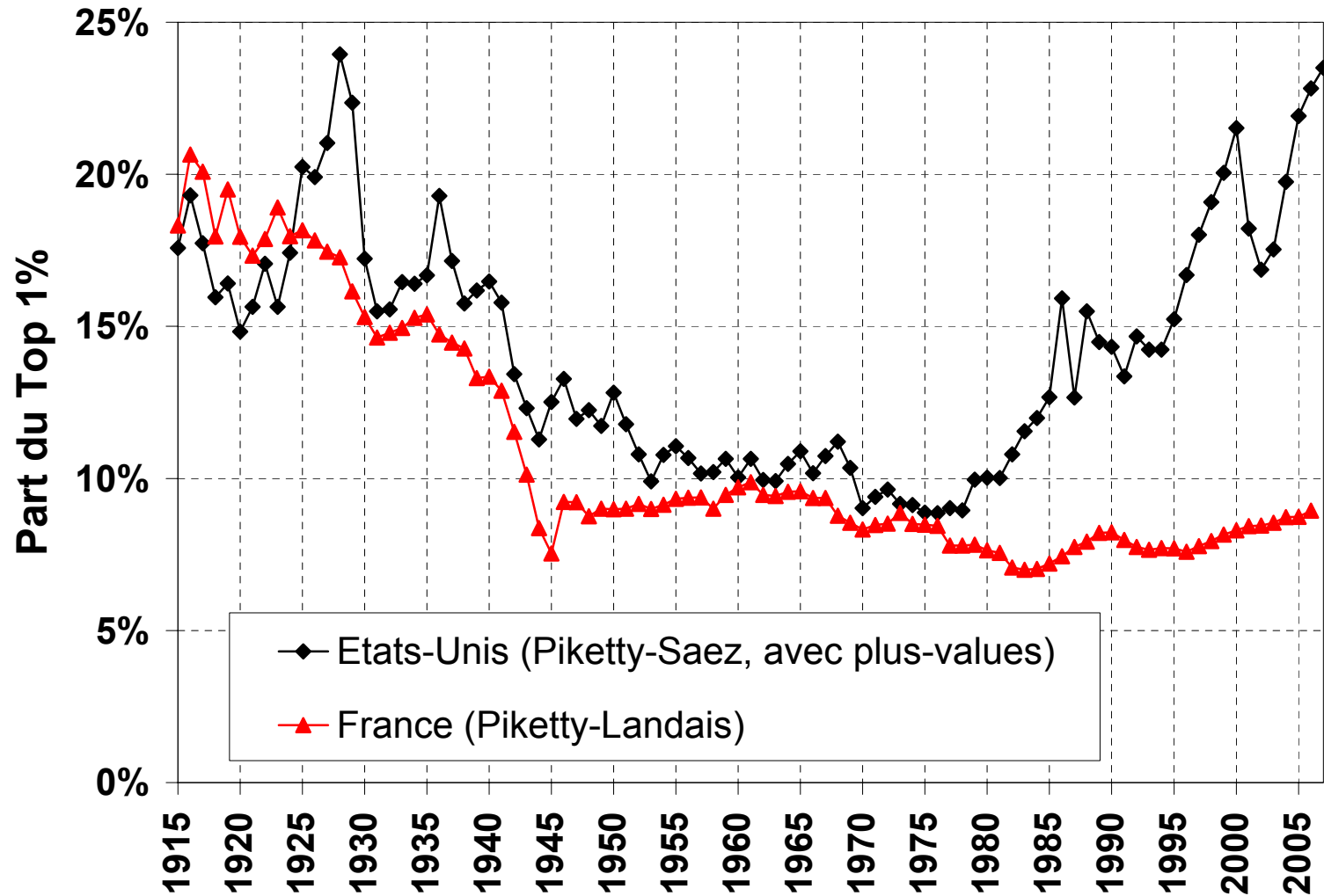
Augmentation extrême aux USA (et pays anglo-saxons), moins importante en Europe continentale (e.g., France) ou Japon

Progressivité de l'impôt a chuté depuis 1980 (révolution Thatcher-Reagan) dans la plupart des pays de l'OCDE

Part du centile supérieur dans les recettes fiscale demeure très importante \Rightarrow Forte réserve fiscale potentielle mais hauts revenus peuvent réagir aux impôts

\Rightarrow Le Centile supérieur joue un rôle clef dans le débat fiscal

Part du centile supérieur dans le revenu total en France et aux Etats-Unis de 1915 a 2007



1. Part du centile supérieur dans la croissance moyenne par foyer de 1975 à 2006

	Croissance réelle par foyer	Croissance réelle pour le top 1%	Croissance réelle pour les 99% restants	Part du top 1% dans la croissance
	(1)	(2)	(3)	(4)
Etats-Unis	42%	265%	20%	56%
France	27%	34%	26%	11%

Etats-Unis: séries avec plus-values (Piketty-Saez, 2003)

France: séries hors plus-values (Piketty, 2001 et Landais 2008)

NB: chiffres exacts sont relativement sensibles au choix exact de la période de comparaison

2. Part d'impôt sur le revenu payée par le centile supérieur

	Taux d'imposition moyen global	Taux d'imposition du top 1%	Part de revenu gagné par le top 1%	Part d'impôt payée par le top 1%
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)*(2)/(1)
Etats-Unis (2007)	13%	22%	23%	40%
France (1998)	7%	25%	8%	29%

Etats-Unis: Impôt fédéral sur les revenus des personnes [Internal Revenue Service, 2009]

France: Impôt sur le revenu des personnes physiques [Piketty 2001, Tableau B-20]

TAUX MARGINAL D'IMPOSITION SUPÉRIEUR

Taux marginal supérieur τ dans la tranche supérieure (revenus z au-dessus de z^*)

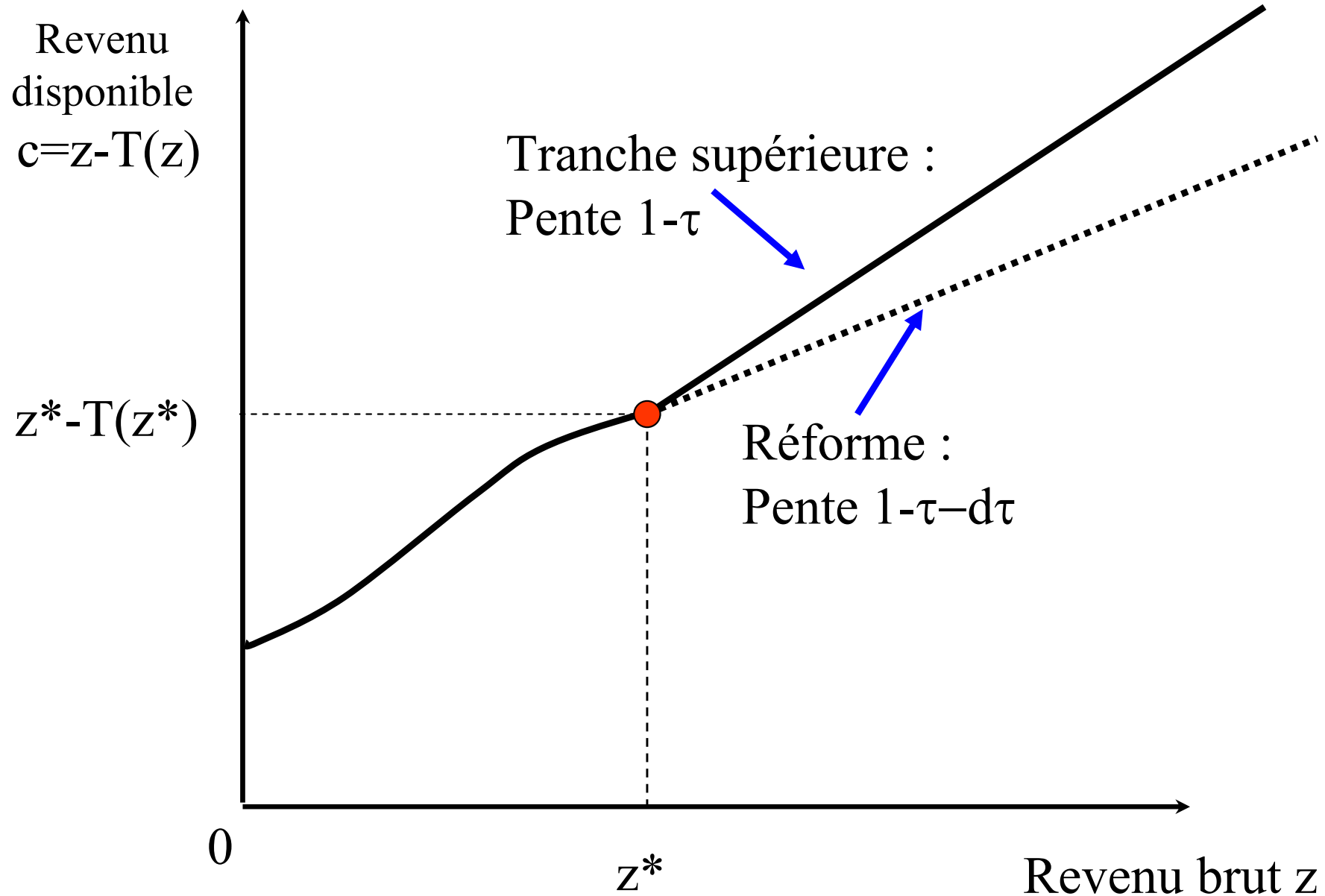
Pour les revenus du travail: du super-brut à consommation

France en 2009: IRPP: 40%, CSG: 7.1%, Cotisations sociales non-plafonnées (hors pensions+chômage): 22.3%, TVA: 10% $\Rightarrow \tau = 60\%$

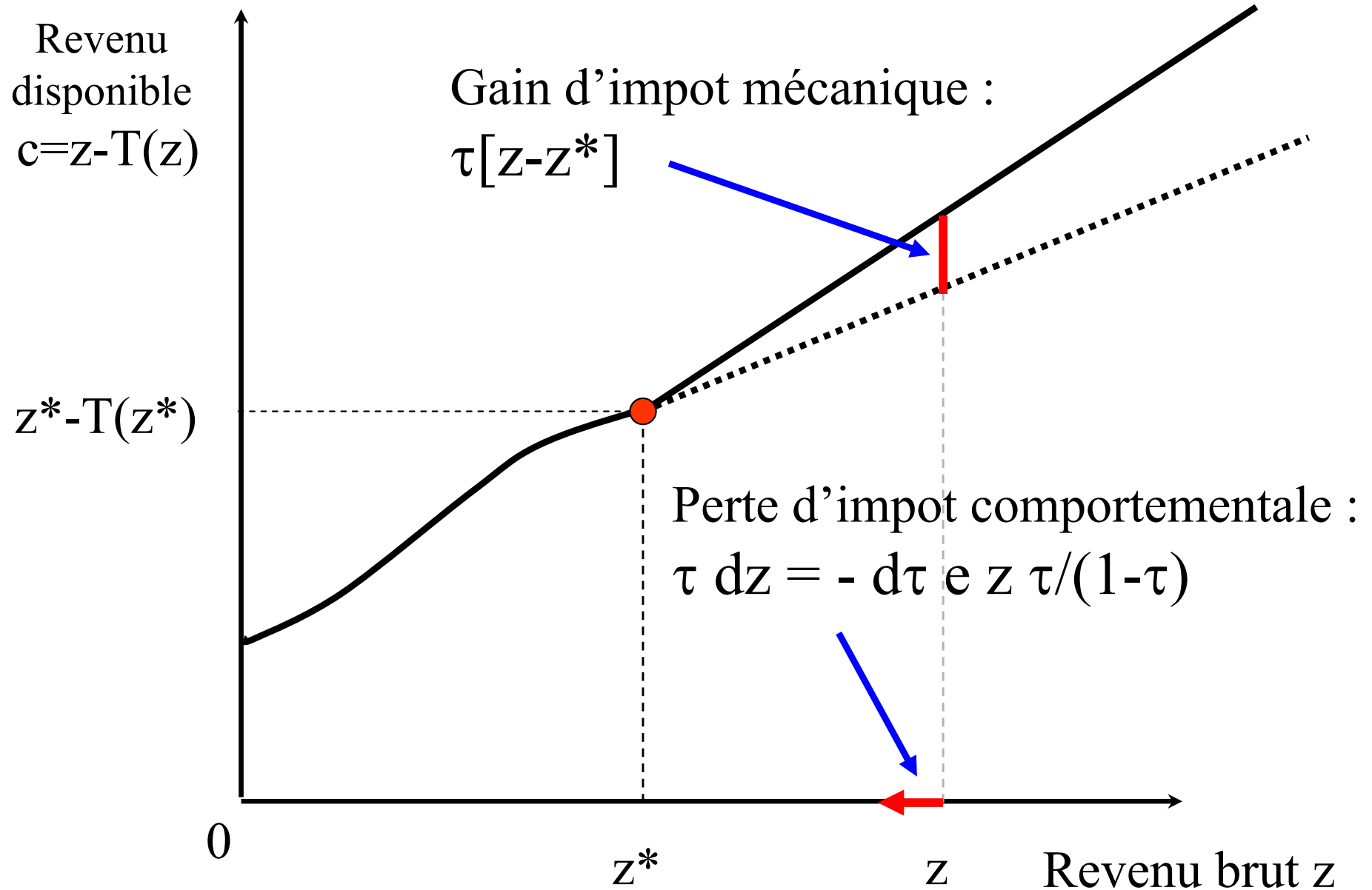
Etats-Unis en 2009: IR Federal: 35%, IR des Etats: 5%, Cotisations sociales non-plafonnées: 2.9% , Taxes consommation: 4% $\Rightarrow \tau = 42\%$

Supposons que l'Etat augmente τ de $d\tau$ au-dessus de z^* (Saez, 2001)

Taux marginal supérieur optimal



Taux marginal supérieur optimal



TAUX MARGINAL SUPÉRIEUR OPTIMAL

Taux marginal maximisant les recettes fiscales dans la tranche supérieure ($z > z^*$):

$$\tau^* = \frac{1}{1 + a \cdot e}$$

avec e = élasticité des hauts revenus par rapport à $1 - \tau$

$a = b/(b - 1)$ coefficient de **Pareto** où $b = E(z|z \geq z^*)/z^*$

Concentration des revenus $\uparrow \Rightarrow b \uparrow$ et $a \downarrow \Rightarrow \tau^*$ augmente

Etats-Unis: $b \simeq 3 \Rightarrow a \simeq 1.5$, France: $b \simeq 2 \Rightarrow a \simeq 2$

Exemple $e = 0.2$, $a = 2 \Rightarrow \tau^* = 71.5\%$

TAUX MARGINAL SUPÉRIEUR OPTIMAL

Elasticité e est la somme de trois composantes $e_1 + e_2 + e_3$:

(1) Effets économiques réels: Offre de travail, création d'entreprises, décisions migratoires: e_1 probablement faible mais difficile à mesurer

(2) Optimisation fiscale: Usage des niches fiscales [revenus défiscalisés] et fraude fiscale [placements dans les Paradis fiscaux]: e_2 parfois très élevée

(3) Optimisation salariale: Hauts Salaires recherchent davantage d'augmentations quand τ est faible: e_3 mal connue mais doit être exclue de e dans la formule $\tau = 1/(1 + a \cdot e)$

PERSPECTIVES POUR L'IMPÔT PROGRESSIF

Politique fiscale doit minimiser les possibilités d'optimisation fiscale e_2 en combinant (a) neutralité fiscale entre formes de revenu, (b) lutte efficace contre la fraude

⇒ Permet d'accroître la capacité fiscale au top $\tau^* = 1/(1 + a \cdot (e_1 + e_2))$

Progressivité de l'impôt a décru fortement dans les pays de l'OCDE depuis 1979

USA: Administration Obama devra augmenter le taux supérieur au-dessus des 35% actuels

Union Européenne: Frein potentiel due à compétition fiscale mais taux supérieur britannique ↑ de 40% à 50% en 2010

PROFIL OPTIMAL DES TRANSFERTS

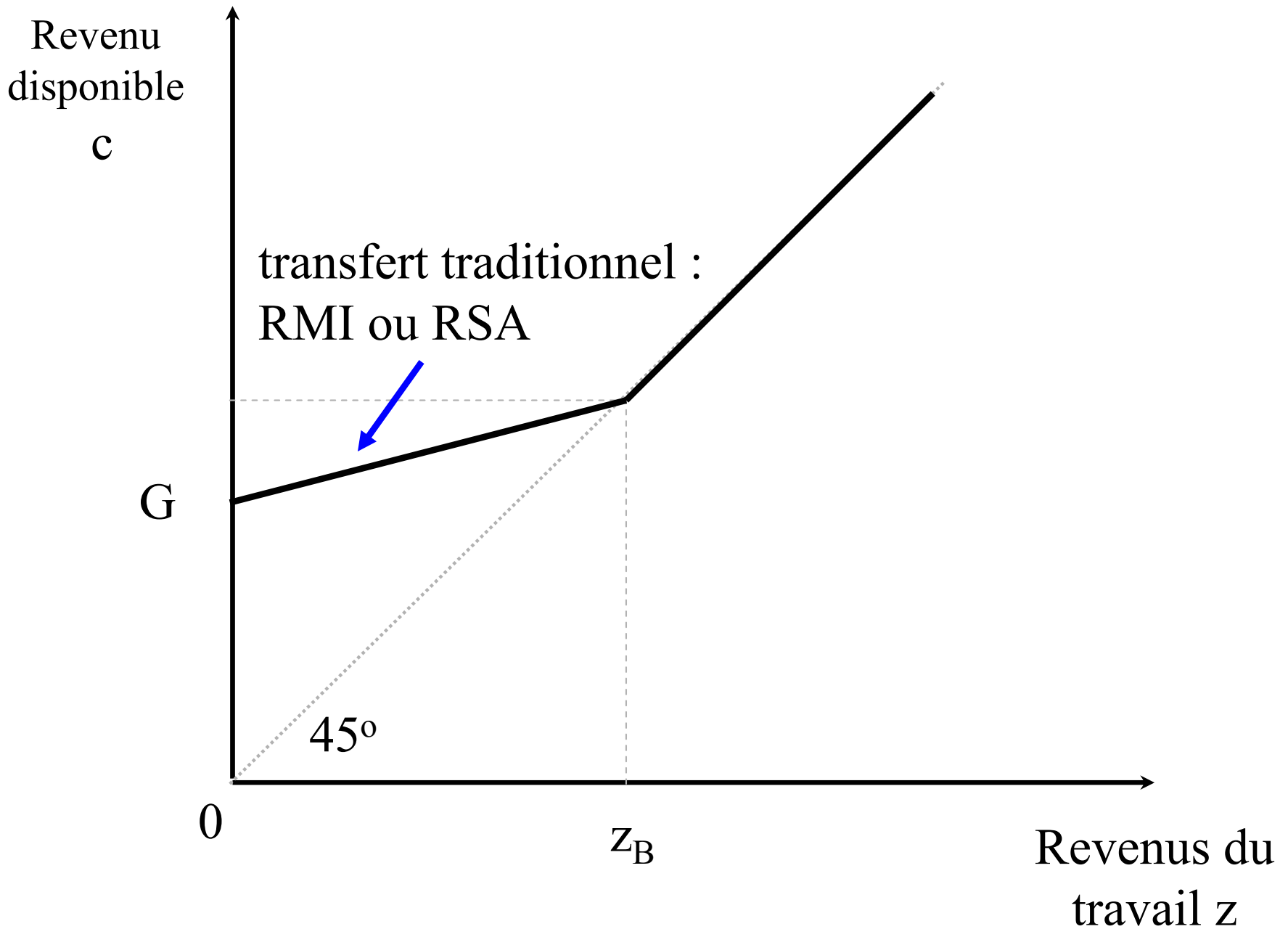
Deux grands types de transferts sous condition de ressources:

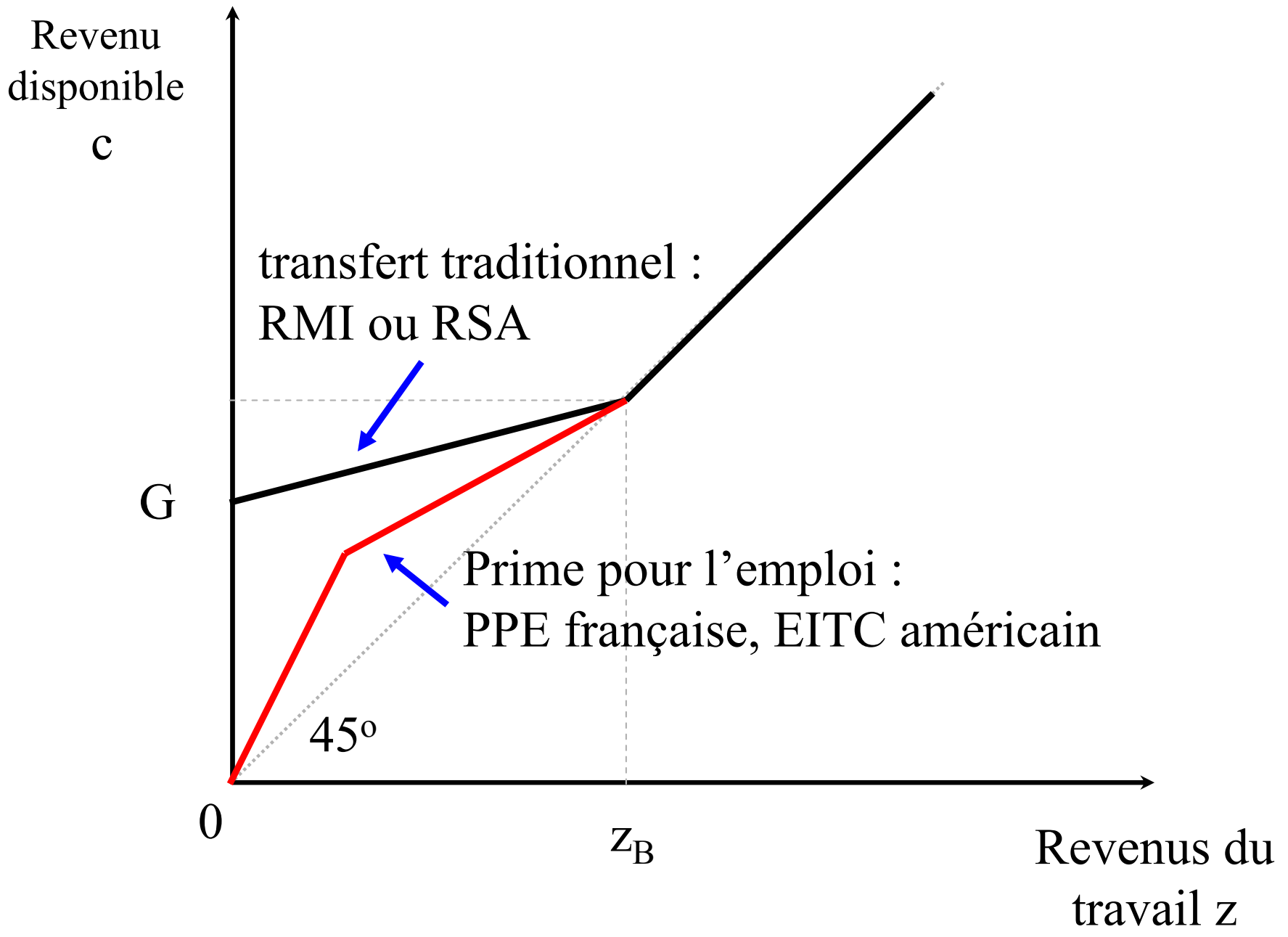
1) Transferts traditionnels: administrés par des agences spécifiques [e.g., RMI-RSA, Allocations logement, Allocations chômage]

Allocation maximale lorsque $z = 0$ et fort taux marginal implicite en fonction de $z \Rightarrow$ Redistributif mais décourage la recherche d'emploi

2) Primes pour l'Emploi: crédits d'impôt remboursables gérés par l'administration fiscale [EITC Américain, Family Credit britannique, PPE Française]

Prime nulle lorsque $z = 0$, augmente avec z , puis diminue avec $z \Rightarrow$ Moins redistributif mais encourage la recherche d'emploi





OFFRE DE TRAVAIL ET TRANSFERTS

(a) Effets Participatifs: Nombreuses études montrent que les effets des transferts sur le taux d'emploi sont importants

Transferts traditionnels découragent l'emploi (non-emploi ou travail au noir, Fougère-Rioux 2001)

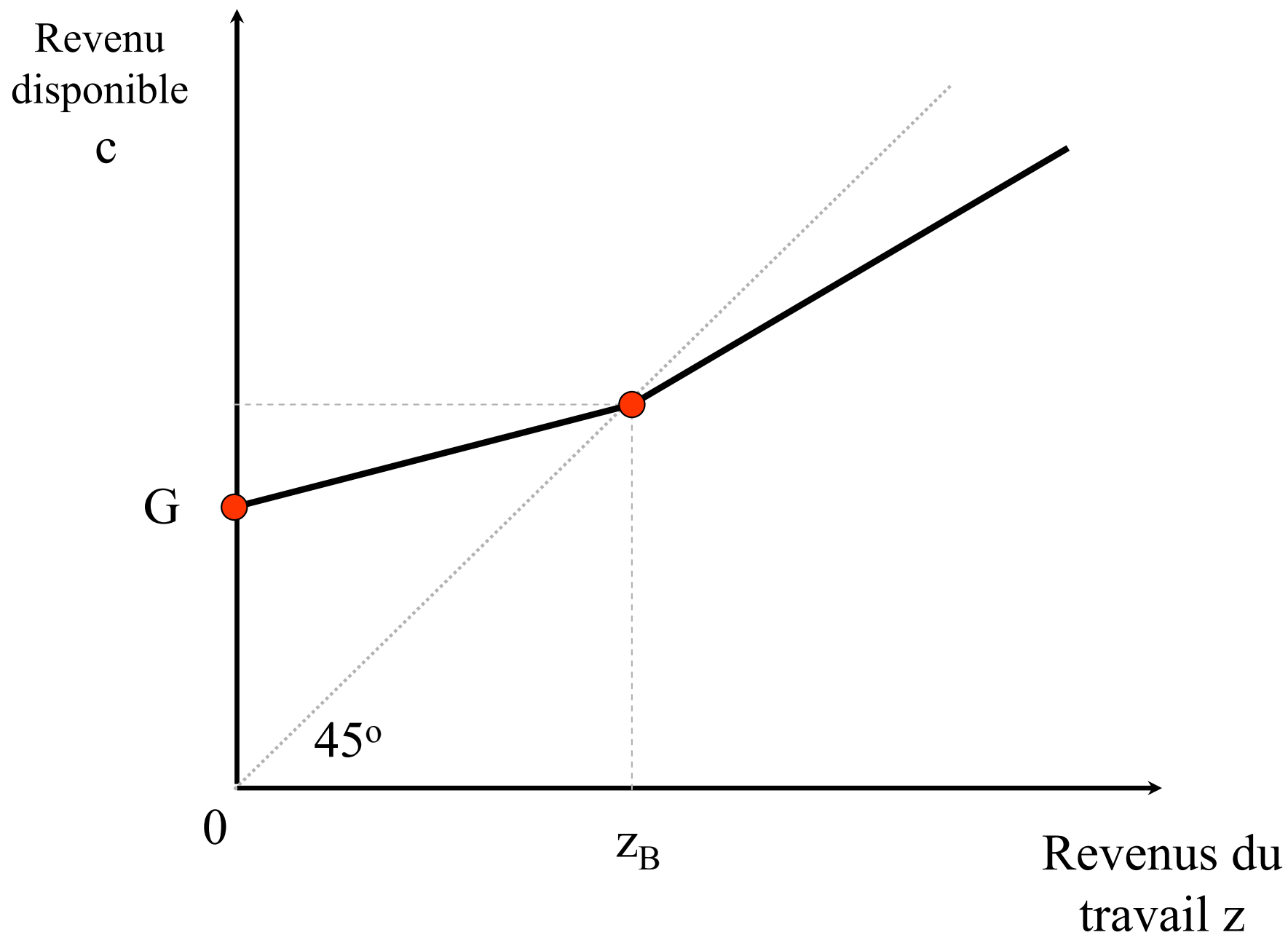
EITC Américain et Family Credit Britannique ont augmenté le taux d'emploi des mères seules (Meyer-Rosenbaum 2001, Blundell-Walker 2002)

(b) Effets Intensifs: Études empiriques n'ont pas montré d'effets sur l'offre de travail conditionnellement à l'emploi

Mères seules aux US ne ciblent pas leur offre de travail pour maximiser l'EITC (Saez, 2010, Chetty-Saez, 2009)

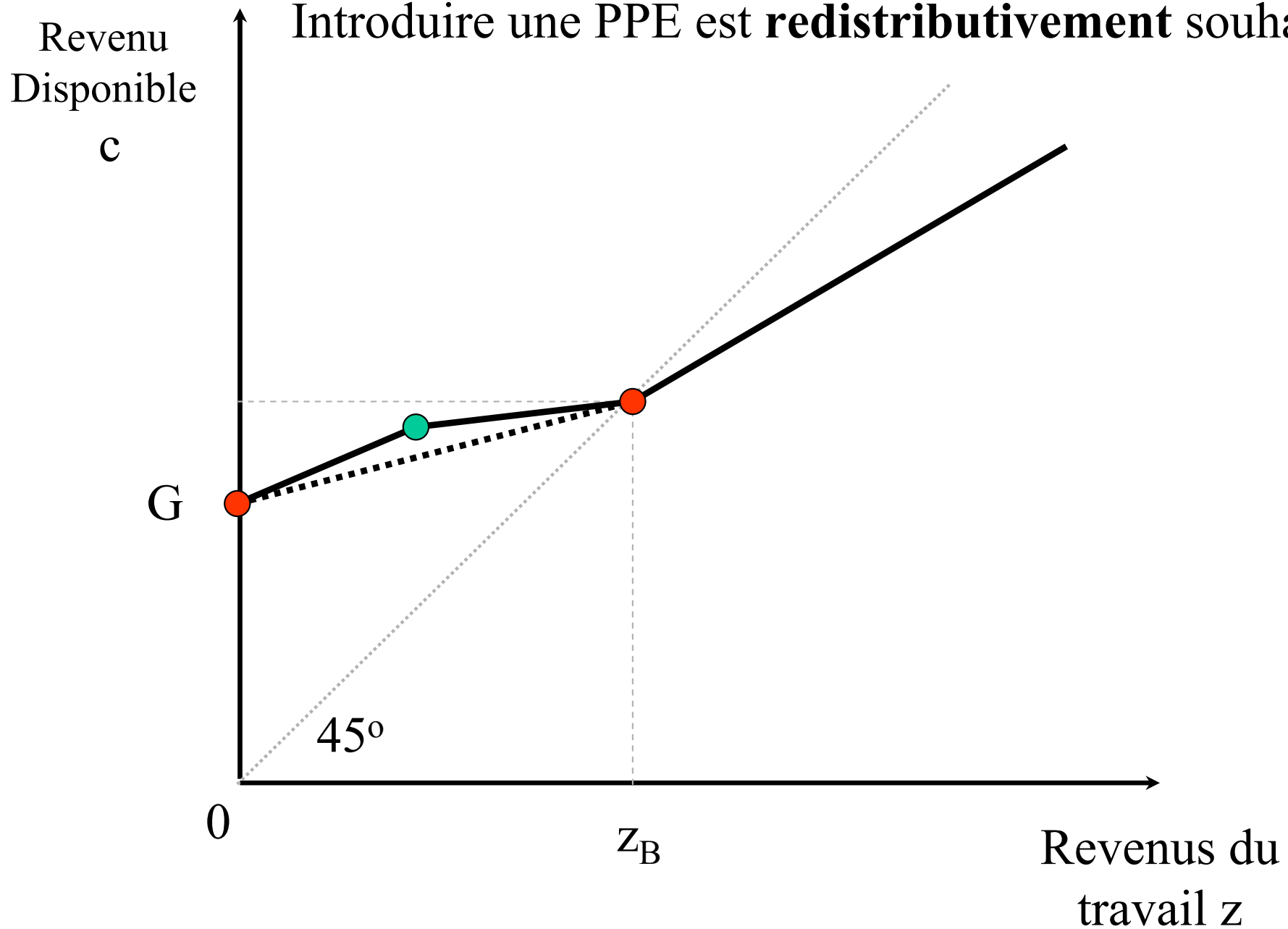
⇒ L'importance relative des effets participatifs vs. intensifs joue un rôle clef dans le profile optimal (Saez 2002)

Partant d'un transfert traditionnel



Partant d'un transfert traditionnel

Introduire une PPE est **redistributivement** souhaitable

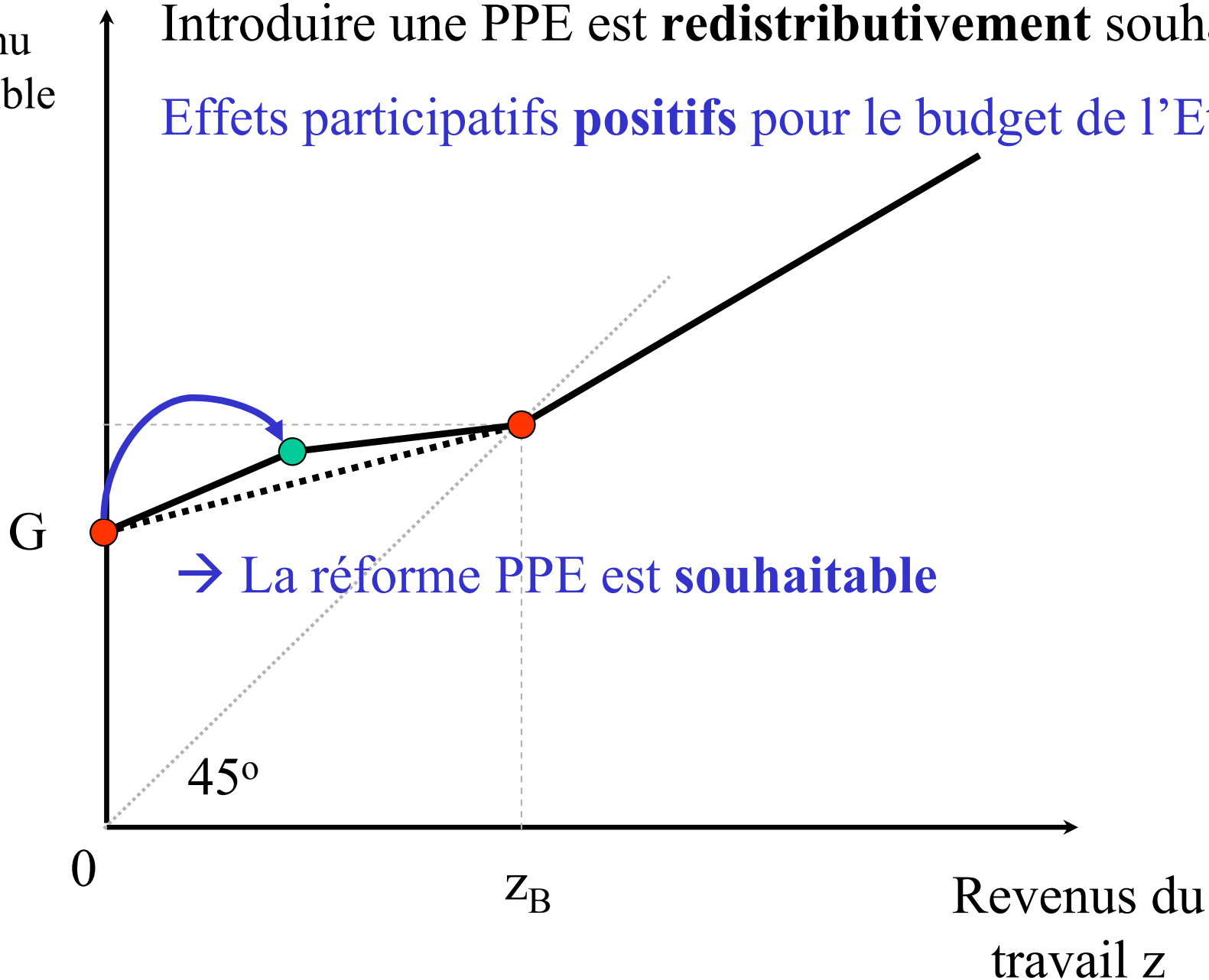


Partant d'un transfert traditionnel

Introduire une PPE est **redistributivement** souhaitable

Effets participatifs **positifs** pour le budget de l'Etat

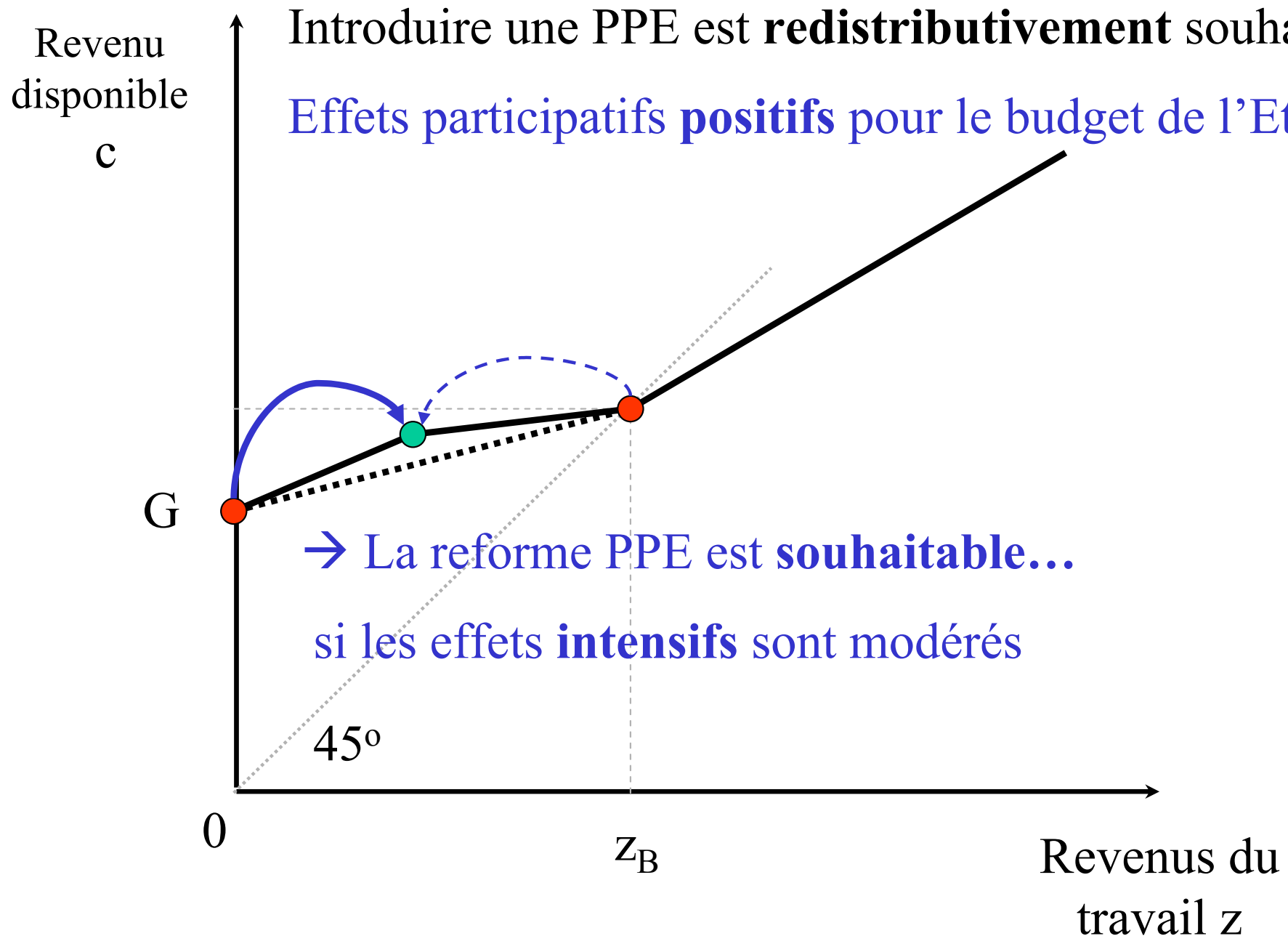
Revenu
disponible
 c



Partant d'un transfert traditionnel

Introduire une PPE est **redistributivement** souhaitable

Effets participatifs **positifs** pour le budget de l'Etat



PROFIL OPTIMAL DES TRANSFERTS

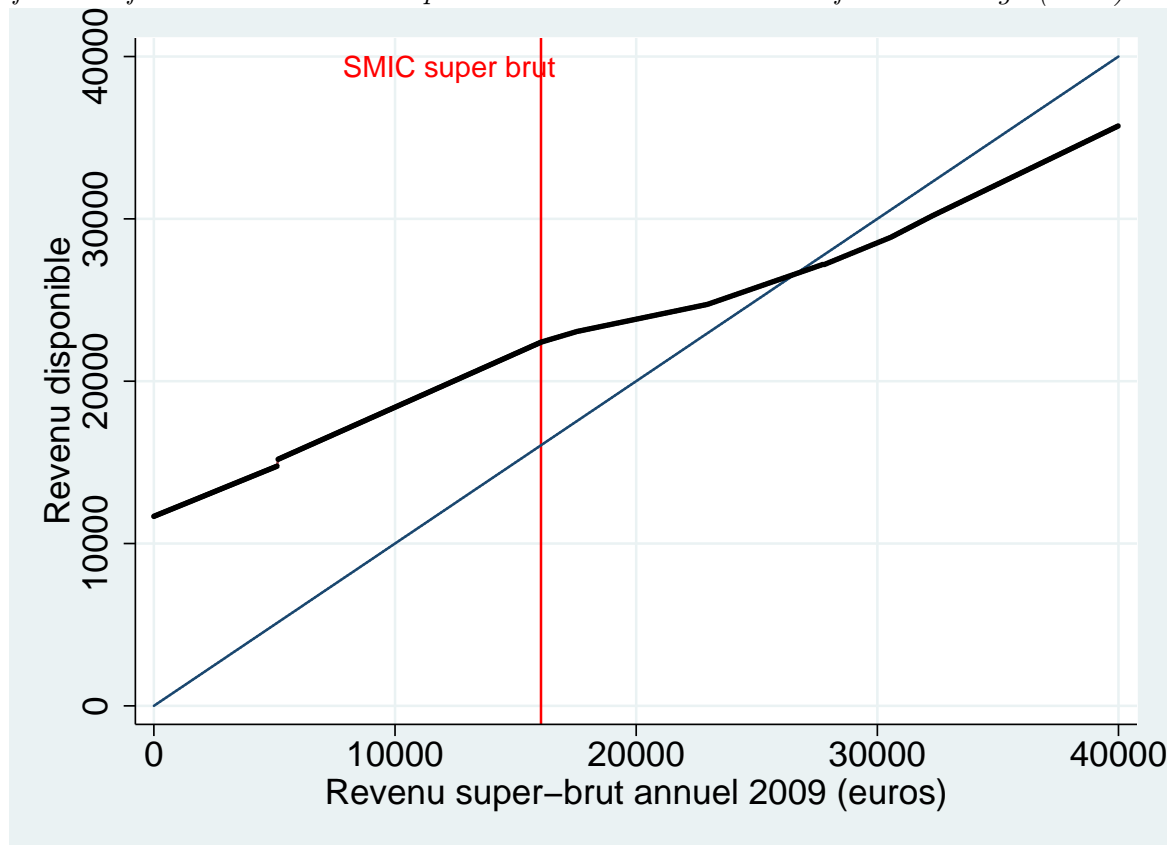
Effets participatifs importants \Rightarrow Réduire les taux marginaux implicites des bas revenus est souhaitable

La France s'est rapprochée de cette situation avec 3 types de reformes (Bourguignon-Bureau 1999):

- 1) Réforme du RMI: Intéressement puis réduction du taux de retrait (38% aujourd'hui) pour le nouveau RSA
- 2) Prime pour l'Emploi (encore modeste comparée à l'EITC Américain)
- 3) Réduction des cotisations patronales pour les bas salaires

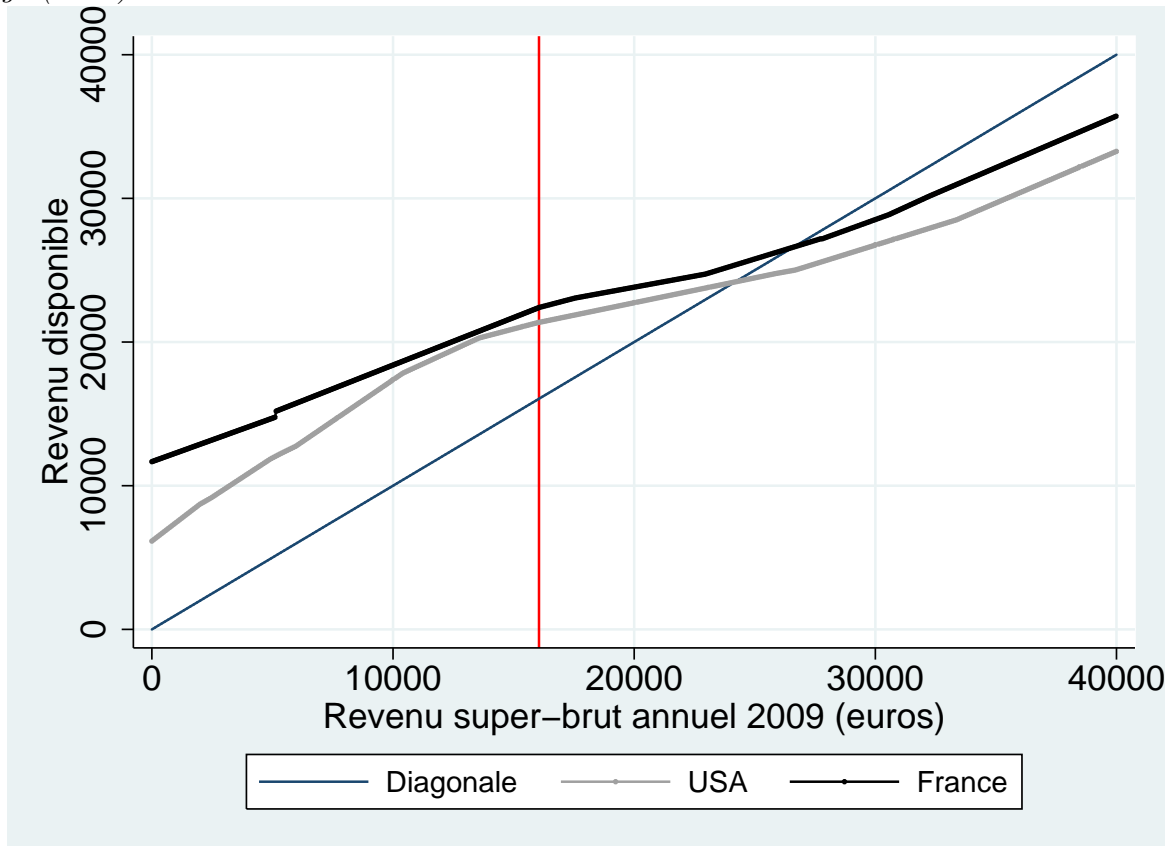
Les taux implicites d'imposition des bas revenus en France sont probablement encore trop élevés [sauf cas Rawlsien = maximisation du RSA]

Figure 2: France : Revenu disponible après l'application de l'ensemble du système d'impôt et transferts en fonction du revenu super-brut. Célibataire avec 2 enfants à charge (2009)



Note : Cas d'une personne salariée d'une entreprise de plus de 20 salariés dans le secteur privé, n'ayant que des revenus d'activité. Les 2 enfants à charge sont âgés respectivement de 14 et 6 ans. Les cotisations retraite et chômage ne sont pas déduites du revenu disponible.

Figure 7: France & USA : Comparaison du revenu disponible après application de l'ensemble du système d'impôt et transferts en fonction du revenu super-brut. Célibataire avec 2 enfants à charge (2009)



Note : Conversion utilisée 1 euro = 1,3 dollars.

PROFIL OPTIMAL ET SALAIRE MINIMUM

Le salaire minimum permet de redistribuer vers les travailleurs pauvres mais peut créer du chômage

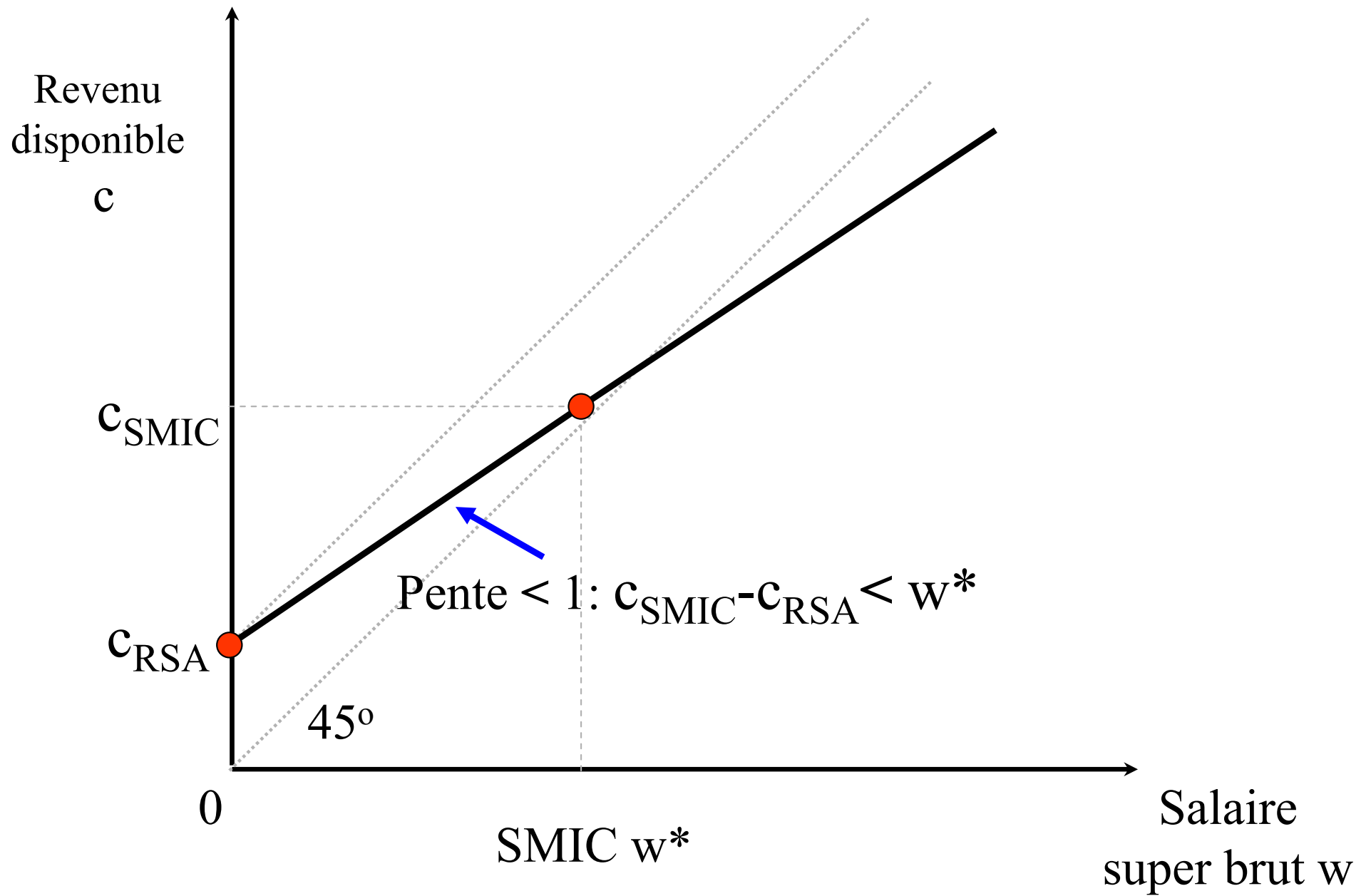
Dans un modèle purement compétitif, la présence d'un salaire minimum renforce l'argument en faveur des Primes pour l'Emploi

Résultat Théorique (Lee-Saez 2008): Salaire minimum avec taux d'imposition net positif des Smicards est une situation Pareto dominée

⇒ Une baisse du salaire minimum et du taux d'imposition des Smicards [compensée par une hausse des impôts sur d'autres facteurs] améliore la situation de tous

Réduction des cotisations patronales au niveau du SMIC depuis 1993 est exactement une réforme de ce type

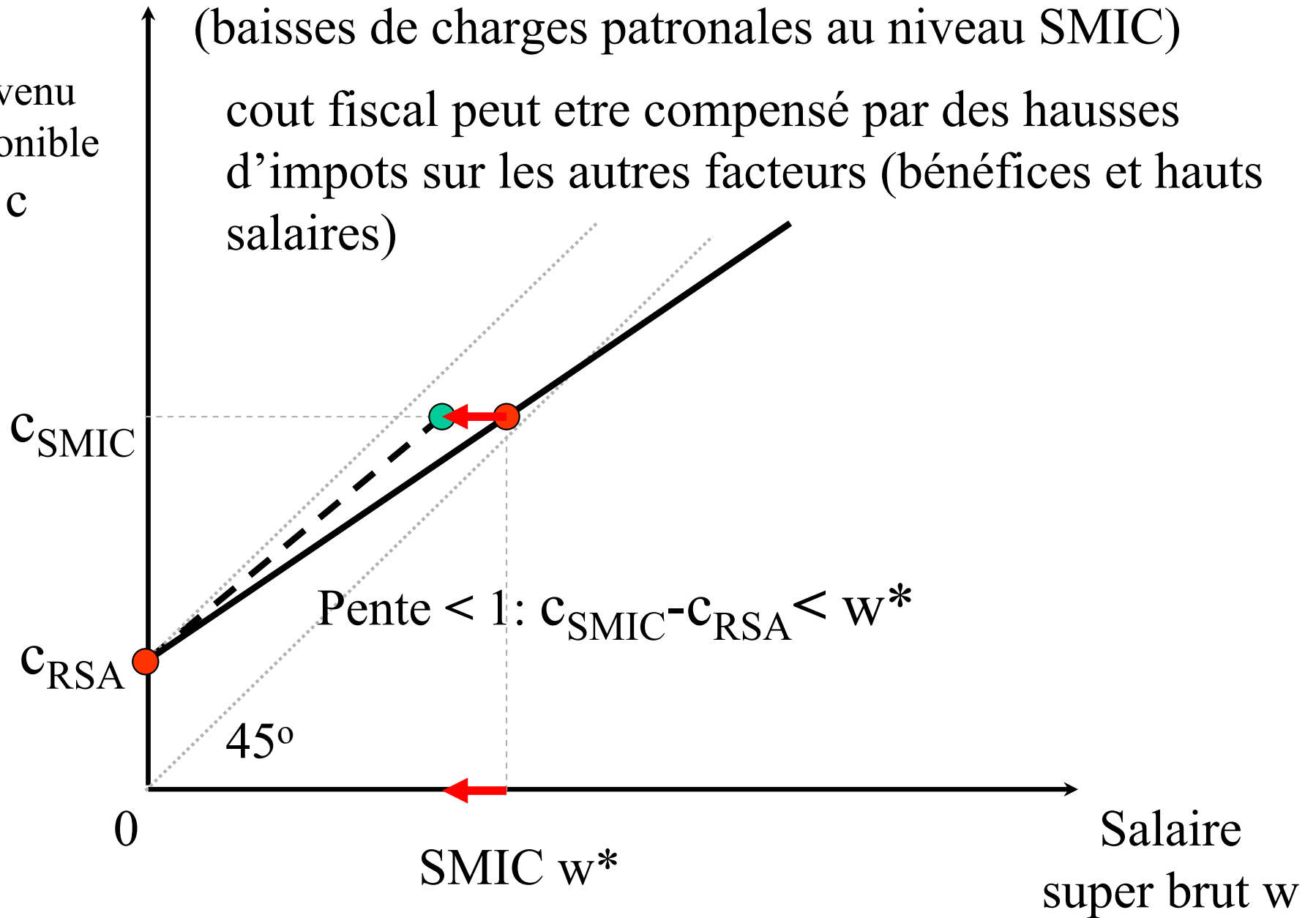
Situation française: SMIC + impot participatif positif au SMIC



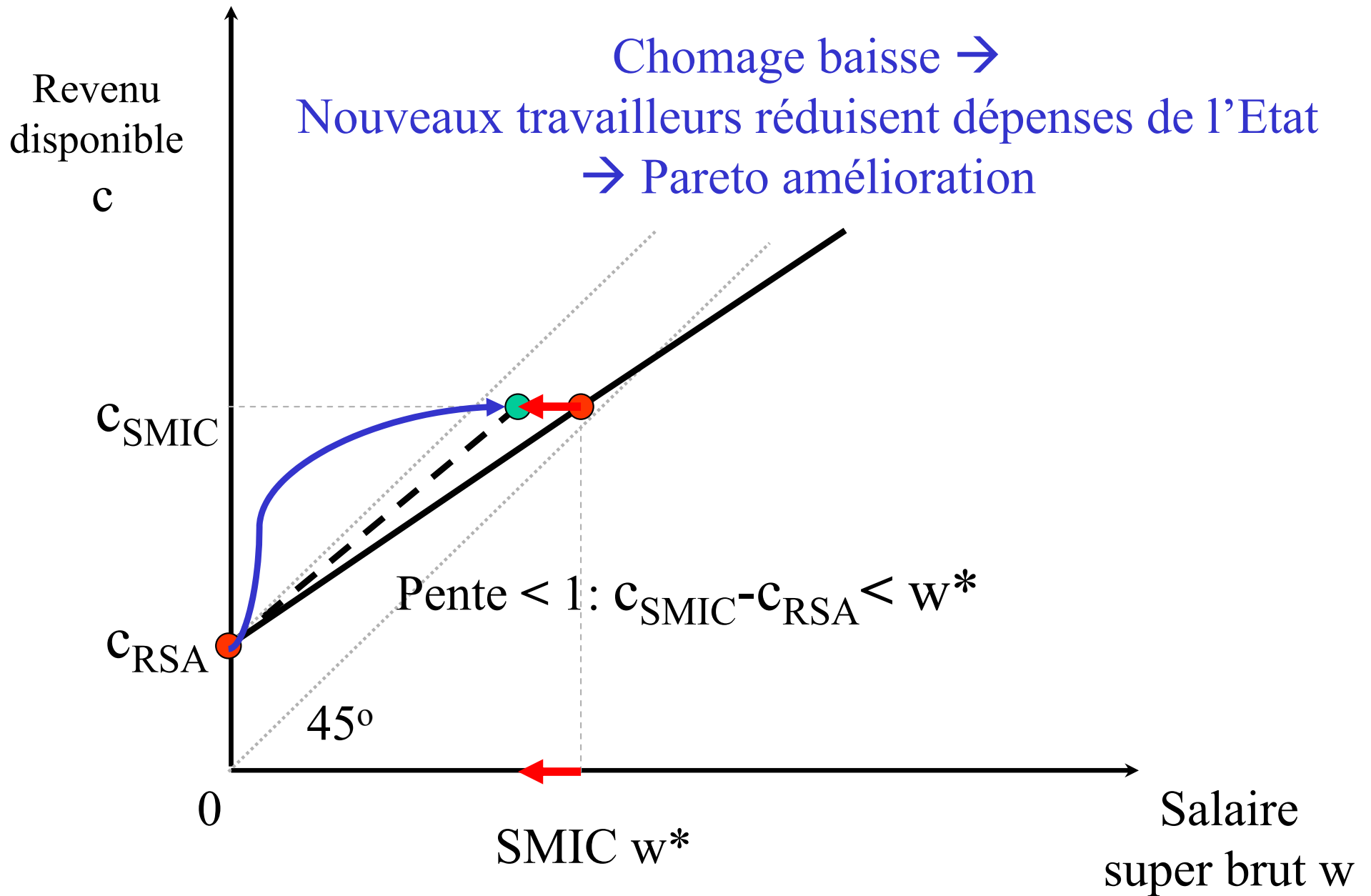
Réforme: réduire SMIC w^* tout en conservant c_{SMIC} constant
(baisses de charges patronales au niveau SMIC)

Revenu
disponible
 c

cout fiscal peut etre compensé par des hausses
d'impots sur les autres facteurs (bénéfices et hauts
salaires)



Réforme: réduire SMIC w^* tout en conservant c_{SMIC} constant



PROFIL OPTIMAL ET CHÔMAGE

Profil optimal suppose que les personnes peuvent trouver un emploi si elles le souhaitent (chômage volontaire)

En situation de fort chômage involontaire [USA aujourd'hui], les effets participatifs des transferts disparaissent ⇒ Possible de redistribuer vers les chômeurs sans couts d'efficience

Redistribution de crise doit être **temporaire** [ex.:, modulation de la durée des allocations chômage en fonction du taux de chômage]

Sinon risque de réduire l'emploi de manière permanente

TRAITEMENT FISCAL DES FAMILLES

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu est passé d'une base familiale à une base individuelle mais transferts ont conservé une base familiale

Impôt individualisé

(1) simplifie l'administration

(2) est neutre aux décisions de mariage ou PACS

(3) réduit le taux d'imposition du 2e apporteur de ressources,

MAIS accroît la pression fiscale sur les couples mariés avec un seul haut revenu

RÉVOLUTION FISCALE: PROFIL OPTIMAL

Remplacer l'Impôt sur le revenu, CSG, PPE, RSA, allocations familiales et logements par:

- 1. Impôt** progressif sur le revenu (a) base élargie à l'ensemble des revenus du capital, (b) élimination des niches fiscales, (c) individualisé, (d) aucune déduction pour famille et enfants
- 2. Allocation Universelle par enfant** indépendante du revenu et situation familiale
- 3. Allocation sous condition de ressources** (RSA+allocations logements) avec taux marginal modeste sur revenus de travail

ADMINISTRATION IDÉALE DES IMPÔTS ET TRANSFERTS

(1) Paiements correspondent à la situation économique présente des personnes

(2) Paiements nets effectués à haute fréquence [mensuelle]

(3) Paiements basés sur les flux d'information institutionnels (employeurs, banques, Etat) [et non pas les déclarations directes des personnes]

Cotisations sociales et CSG sont le modèle parfait

L'Impôt sur le revenu rate (1) et (2), mais satisfait (3)

Le RSA satisfait (2), en partie (1), rate (3)

FAIBLESSES ADMINISTRATIVES PRÉSENTES

- 1) Empilement de dispositifs \Rightarrow couteux administrativement (pour l'Etat, les personnes, et employeurs)

- 2) L'impôt sur le revenu (et PPE): Pas de prélèvement à la source \Rightarrow (a) Décalage: Impôt perçu (PPE reçue) avec 1 an de retard, (b) Manque de lisibilité et réactivité

- 3) RSA repose sur de longues déclarations personnelles trimestrielles \Rightarrow (a) Revenus d'activité compliquent les démarches, (b) décalage d'un trimestre

RÉVOLUTION FISCALE: ADMINISTRATION OPTIMALE

1. Impôt progressif avec prélèvement à la source, déclaration nécessaire seulement pour ceux qui ont des revenus indépendants [non-déclarés par une tierce-partie]

2. Transferts basés sur le revenu mensuel courant obtenu directement par l'Etat à partir de déclarations mensuelles des employeurs

Ces déclarations mensuelles existent déjà pour l'administration des cotisations sociales

Transferts peuvent être administrés en temps réel et sans déclaration trimestrielle nécessaire

AVANTAGES SUPPLÉMENTAIRES: ADMINISTRATION

- 1) Tous les autres dispositifs sous condition de ressources peuvent utiliser la même banque de données des revenus mensuels
- 2) Relance budgétaire [en cas de crise] peut être distribuée immédiatement et sous condition de ressources pour maximiser l'effet sur la consommation
- 3) Réformer les impôts à la consommation de manière redistributivement neutre:
 - a) Elimination des taux préférentiels de TVA
 - b) Impôt vert sur les émissions de CO₂

AVANTAGES: PRODUCTION D'INFORMATION STATISTIQUE EN TEMPS RÉEL

a) Données de revenus mensuels extrêmement utiles pour suivre le cycle économique et produire des statistiques sur les inégalités en temps réel

Données statistiques de distribution et pauvreté très en retard sur les données de croissance

⇒ Biais en faveur de la croissance au détriment des inégalités dans les discussions politiques et la presse

b) Pour les chercheurs: amélioration de l'accès aux données fiscales

Point important pour développer la recherche empirique de pointe [modèle scandinave]

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Atkinson, Anthony, Thomas Piketty, and Emmanuel Saez “Top Incomes in the Long-run of History”, NBER Working Paper No. 15408, October 2009.

Blundell, Richard and Ian Walker “Working Families’ Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues and Prospects for Further Research,” *Economie Publique* 11, 2002.

Bourguignon, Francois and Dominique Bureau “L’architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme Rapport”, Documentation Française, Paris 1999.

Cabannes, Pierre-Yves and Camille Landais “The elasticity of taxable income and the optimal taxation of top income: evidence from an exhaustive panel of highest-income households” Working Paper, 2008.

Chetty, Raj and Emmanuel Saez “Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients”, NBER Working Paper No. 14836, April 2009.

Fougère, Denis and Laurence Rioux “Le RMI treize ans après: entre redistribution et incitations” *Economie et statistique* No. 346-347, 2001.

Kleven, Henrik, Martin Knudsen, Claus Kreiner, and Soren Pedersen, and Emmanuel Saez “Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Randomized Tax Audit Experiment in Denmark”, October 2009.

Kleven, Henrik, Claus Kreiner, and Emmanuel Saez “The Optimal Income Taxation of Couples,” *Econometrica* 77(2), 2009, 537-560

Kleven, Henrik, Camille Landais, and Emmanuel Saez “Taxation and International Mobility of Superstars: Evidence from the European Football Market”, December 2009.

Landais, Camille “Did French ‘Quotient Familial’ boost fertility?”, *Economie Publique* 13, 2003(2)

Landais, Camille “Top Incomes in France (1998-2006): booming inequalities ?”, PSE Working Paper, 2008.

Laroque, Guy and Salanie, Bernard (2005), “Fertility and Financial Incentives in France”, *CESifo Economic Studies*, 50(3), 423-450.

Lee, David and Emmanuel Saez “Optimal Minimum Wage in Competitive Labor Markets,” NBER Working Paper No. 14320, September 2008.

Legendre, François et Florence Thibault “Les concubins et l’impôt sur le revenu en France”, *Economie et Statistique* 401, 2007

Meyer, B., Rosenbaum, D., “Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the labour Supply of Single Mothers” *Quarterly Journal of Economics*, 116, 2001, 1063-1114.

Piketty, Thomas “L’Impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français”, *Economie et prvision*, 32-133, 1998, 1-35.

Piketty, Thomas *Les Hauts revenus en France au 20e siècle: inégalités et redistribution, 1901-1998*, Paris : B. Grasset, 2001.

Piketty, Thomas and Emmanuel Saez “Income Inequality in the United States, 1913-1998”, *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 2003, 1-39.

Saez, Emmanuel “Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates”, *Review of Economic Studies*, 68, 2001, 205-229.

Saez, Emmanuel “Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses”, *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 2002, 1039-1073.

Saez, Emmanuel “Do Taxpayers Bunch at Kink Points?” forthcoming *American Economic Journal: Economic Policy*, 2010.

Saez, Emmanuel, Joel Slemrod, and Seth Giertz “The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review”, NBER Working paper No. 15012, May 2009.