

2.3.7. Annexe : Analyse de mesures prises - Estimation du coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition des sociétés

Dans son avis sur le projet de budget 2017, la BCL avait estimé le coût budgétaire résultant de l'abaissement du taux d'imposition global des sociétés tel qu'annoncé par le gouvernement pour les années 2017 et 2018. L'estimation du coût calculé par la BCL, qui était nettement plus importante que celle résultant des chiffres officiels, était basée sur des calculs transparents et documentés. L'objectif de ce chapitre est d'expliquer davantage les calculs et les hypothèses sous-jacentes à ces estimations.

L'objectif de cet exercice, qui est certes encore perfectible, est de contribuer à mieux évaluer à l'avenir les impacts de mesures fiscales. La BCL est disposée à partager ses réflexions avec les différentes institutions compétentes en la matière pour autant qu'un intérêt soit exprimé en ce sens.

2.3.7.1. Mesure

Le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est abaissé de 21 % à 19 % en 2017 et puis à 18 % en 2018.

La contribution au fonds pour l'emploi, aussi appelée « impôt de solidarité » (ISol), qui consiste en une majoration de 7 % du taux de l'IRC, reste inchangée. Le taux de l'impôt commercial communal (ICC), qui est à titre d'exemple de 6,75 % pour la Ville de Luxembourg, reste également inchangé.

Le taux d'imposition global, qui regroupe le taux de l'IRC, le taux de l'ISol et le taux de l'ICC, est donc abaissé de 29,22 % en 2016 à 27,08 % en 2017 et à 26,01 % à partir de 2018 (exemple pour la Ville de Luxembourg).

2.3.7.2. Approche de la BCL et plan du chapitre

L'approche utilisée pour estimer le coût budgétaire *ex ante* d'un abaissement du taux d'imposition – dans un cadre statique et sous l'hypothèse *ceteris paribus*¹³⁵ – consistait à multiplier la variation relative du taux d'imposition global par un montant d'impôt qui aurait été normalement dû, c'est-à-dire à politique/législation inchangée ou sans l'adaptation du taux d'imposition. Aussi, la BCL avait écrit:

« L'abaissement du taux global de 29,22 % en 2016 à 26,01 % en 2018 représente un recul relatif de 11 %, réduisant d'autant la charge fiscale globale des sociétés. Si on considère que les recettes totales de l'impôt sur les sociétés ont représenté 4,8 % du PIB en moyenne sur la période 2011-2015, le coût budgétaire global¹³⁶ de cette mesure pour l'administration centrale est donc évalué à approximativement 0,5 % du PIB. »¹³⁷

Dans la section 2.3.7.3 de ce chapitre, on montre que cette approche découle de la structure du régime d'imposition des entreprises au Luxembourg.

¹³⁵ En général, les estimations du coût budgétaire ne tiennent jamais compte des effets dynamiques ou de second tour de la mesure (effets macroéconomiques via la demande et/ou via l'offre). Ces effets de retour sont néanmoins intégrés dans les projections de finances publiques, via leur impact sur les variables macroéconomiques (investissement, PIB, etc.). Pour une très petite économie ouverte toutefois, ces effets de retour sur les finances publiques sont souvent d'un ordre de grandeur qui ne dépasse pas le degré d'incertitude normal inhérent à toute projection budgétaire.

¹³⁶ En 2017, le taux de l'IRC (le taux global) sera abaissé de 21 % (29,22 %) à 19 % (27,08 %) ce qui occasionnera une perte fiscale de l'ordre de 0,35 % du PIB. L'abaissement supplémentaire du taux en 2018 à 18 % (26,01 %) entraînera un déchet fiscal additionnel de l'ordre de 0,19 % du PIB.

¹³⁷ Extrait de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017. Voir p. 150.

Les estimations *ex ante*, établies dans les documents officiels, du coût budgétaire d'une mesure similaire lors de la « réforme fiscale de 2002 » suggèrent que le coût de la mesure de 2017/2018 devrait être nettement plus élevé que les estimations publiées au printemps 2016 (cf. section 2.3.7.4).

Les estimations *ex ante* réalisées pour d'autres pays (cf. section 2.3.7.4) de même que l'analyse *ex post* de la « réforme fiscale de 2002 » (cf. section 2.3.7.5) confirment le bien-fondé de l'approche de la BCL.

Les estimations réalisées l'année passée par la BCL se basaient sur le concept des droits constatés (« accrual », par année d'imposition) alors que celles contenues dans les données officielles (« implications budgétaires de la réforme fiscale »¹³⁸) reposaient sur la méthodologie base caisse (par année budgétaire).

Au Luxembourg, la collecte des impôts étant répartie sur une période pouvant aller jusqu'à 10 ans, le coût de la mesure en base caisse sera également étalé sur une période aussi longue. Il est possible de transformer les estimations faites sur la base des droits constatés en chiffres reposant sur la base caisse moyennant une hypothèse relative à la vitesse d'encaissement des impôts. Cette transformation ne change en rien ni le coût total pour le Trésor public, ni le gain total pour les entreprises.

Les résultats de cette démarche confirment les estimations de la BCL présentées l'année passée. Cet exercice est présenté dans la section 2.3.7.6 de ce chapitre, qui indique que la présentation du coût budgétaire par année d'imposition constitue économiquement la meilleure manière pour analyser la mesure et avait d'ailleurs été privilégiée par les autorités pour des mesures similaires en 2002 et 2009.

2.3.7.3. Estimation *ex ante* du coût budgétaire

Cette partie est d'abord consacrée à une présentation schématique du régime d'imposition des entreprises au Luxembourg (parties A, A.1 et A.2). Cette présentation se base sur des hypothèses simplifiées, mais qui sont suffisamment robustes pour les besoins de l'exercice (partie A.3). Sur la base des enseignements tirés, une estimation *ex ante* du coût budgétaire d'un abaissement du taux d'imposition est déduite (partie B). Il est aussi montré que les calculs peuvent se faire sur la base de données agrégées et qu'un recours à des données microéconomiques n'est pas nécessaire.

A. Présentation simplifiée du régime d'imposition pour les sociétés au Luxembourg


D'une manière simplifiée, le régime d'imposition des sociétés au Luxembourg peut être présenté de la manière suivante : Partant d'un profit sur les activités de production, l'Administration des contributions directes (ACD) calcule un bénéfice imposable en appliquant les déductions prévues dans le code fiscal (dépenses fiscales). Ensuite, elle applique le taux d'imposition sur le bénéfice imposable pour calculer le montant d'impôts dus. Si le contribuable a droit à des réductions d'impôt (crédits d'impôt ou bonifications d'impôt), l'ACD réduit d'autant le montant d'impôts dus¹³⁹.

Dans les faits, les procédures sont légèrement différentes. La déclaration d'impôt des sociétés ne prend pas comme point de départ un profit sur les activités de production, mais le bénéfice commercial tel qu'il ressort des documents comptables (bilan commercial) de l'entreprise¹⁴⁰. Le bénéfice commer-

138 Ministère des Finances, Tableau du 21 avril 2016.

139 Voir BCL (2015) Avis sur le projet de budget 2016, Encadré 3 « Adaptation de la fiscalité pour les collectivités : Abaissement du taux nominal et élargissement de la base imposable ? ».

140 L'article 40 de la LIR prévoit l'accrochement du bilan fiscal au bilan commercial. « Dès que la loi comptable offre une option, celle-ci se répercute en matière fiscale. À l'inverse, afin qu'une option prévue par le droit fiscal puisse être revendiquée, le contribuable devra ajuster sa comptabilité commerciale pour en tenir compte. » Schaffner Jean (2005) Luxembourg : Juridique, fiscal, social, comptable.



cial est calculé en fonction des normes comptables, qui ne sont cependant pas toutes acceptées dans le cadre fiscal. Inversement, le bénéfice fiscal est calculé en fonction des règles fiscales mais qui ne sont pas toutes acceptées dans les règles comptables. Le bénéfice commercial est donc ajusté par l'ACD, moyennant des déductions et des ajouts, pour aboutir au bénéfice imposable. Dans le cadre du présent exercice qui ne concerne que l'impact de la variation du taux d'imposition, la différenciation entre le profit sur les activités de production et le bénéfice commercial n'importe pas.

Trois hypothèses de travail simplifiées, mais néanmoins très réalistes sont adoptées:

1. Il n'y a pas d'imposition forfaitaire.
2. Le taux d'imposition est uniforme.
3. Les réductions d'impôt sont indépendantes du profit sur les activités de production et des déductions fiscales et donc aussi du bénéfice imposable.

Le tableau 23 schématise le calcul de l'impôt dû.

La colonne C de ce tableau constitue le scénario de base (scénario à politique inchangée).

Supposons que le profit sur les activités de production de l'entreprise soit de 200 (ligne 1) et que les déductions permises par le code fiscal soient de 100 (ligne 2). Il en résulte un bénéfice imposable de 100 (ligne 3). En appliquant un taux d'imposition global de 29,22% (ligne 4), le montant de l'impôt dû est de 29,22 (ligne 5). Si la réduction d'impôt est de 0 (ligne 6), le montant d'impôt dû après réduction d'impôt ne change pas et demeure à 29,22 (ligne 7). Le taux d'imposition effectif (*ex post*) de l'entreprise, qui est calculé en divisant le montant de l'impôt dû par le profit sur les activités de production¹⁴¹, est de 14,61 % (ligne 8), donc plus bas que le taux nominal.

La colonne D (scénario avec un abaissement du taux d'imposition nominal) reprend les éléments de la colonne C et intègre l'abaissement du taux nominal de 29,22 % à 26,01¹⁴² %. La colonne E présente les variations relatives entre les colonnes D et C.

Le résultat clé de cet exercice est que la variation relative de l'impôt dû (lignes 5 et 7, -11 %) est identique à la variation relative du taux nominal (ligne 4, -11 %). L'élasticité entre le montant de l'impôt dû et le taux nominal, qui est définie par le ratio de leurs variations relatives, est égale à 1.

Puisque par hypothèse le taux d'imposition est uniforme, le taux d'imposition ne changeant pas en fonction du niveau du bénéfice imposable, l'élasticité est constante et donc partout égale à 1.

141 Il existe beaucoup de définitions du taux d'imposition effectif, chaque méthode présentant des avantages et des inconvénients. Généralement, les différences interviennent au niveau de la notion de profit. Dans le présent exercice, il importe de faire la distinction entre la notion du bénéfice imposable, à laquelle le taux d'imposition nominal est appliqué, et le profit sur les activités de production. Généralement le bénéfice imposable est plus bas que le profit sur les activités de production (en raison de l'existence de déductions fiscales). Il s'ensuit que le taux d'imposition effectif est plus bas que le taux d'imposition nominal.

142 La mesure du gouvernement consiste à abaisser le taux de l'IRC en deux étapes. À des fins de simplification, nous considérons uniquement le changement total et nous présentons les calculs relatifs au changement du taux d'imposition global (plutôt que le taux de l'IRC). Ceci ne change nullement les messages clés des simulations.

Tableau 23 :

Illustration méthodologique du calcul de l'impôt des entreprises

A	B	C	D	E
	N°	Scénario de base	Scénario avec abaissement du taux d'imposition nominal	Variation relative (en %)
Profit sur les activités de production	1	200	200	0
Déductions fiscales	2	100	100	0
Bénéfice imposable	3 = 1 - 2	100	100	0
Taux d'imposition nominal (en %)	4	29,22	26,01	-11,0
Impôt dû (avant réduction d'impôt)	5 = 3 * 4/100	29,22	26,01	-11,0
Réduction d'impôt	6	0	0	-
Impôt dû (après réduction d'impôt)	7 = 5 - 6	29,22	26,01	-11,0
Taux d'imposition effectif (en %)	8 = 7/1 * 100	14,61	13,01	-11,0
Élasticité	9 = 7/4			1

Source : BCL

A.1 Augmentation des déductions fiscales


Le tableau 24 présente une légère variation de la représentation simplifiée de la sous-section précédente. La colonne C est identique à la colonne C du tableau 23. Dans la colonne D du tableau 24, le montant fictif des déductions fiscales a été augmenté de 50. Ce scénario illustre l'exemple d'une entreprise qui bénéficie d'avantages fiscaux prévus dans le code fiscal plus importants. Le bénéfice imposable diminue logiquement aussi de 50. Le montant d'impôts dus et le taux d'imposition effectif sont plus bas que pour une entreprise qui ne peut pas faire prévaloir des déductions de cette ampleur. La colonne E reprend les éléments de la colonne D et intègre l'abaissement du taux nominal de 29,22 % à 26,01 %. La colonne F reprend les variations relatives entre les colonnes D et E. La variation relative de l'impôt dû est toujours de -11 % (lignes 5 et 7). Cette variation relative est donc identique à la variation relative du taux nominal (ligne 4). Elle est aussi identique à la variation relative du montant d'impôts dus par une entreprise ne bénéficiant pas de déductions fiscales aussi importantes (résultats du tableau 23), et dont le bénéfice imposable et le taux d'imposition effectif sont donc plus élevés.

Tableau 24 :

Représentation simplifiée avec déductions fiscales plus élevées

A	B	C	D	E	F
	N°	Scénario de base	Scénario de base avec des déductions plus importantes	Scénario avec abaissement du taux d'imposition nominal	Variation relative (en %)
Profit sur les activités de production	1	200	200	200	0,0
Déductions fiscales	2	100	150	150	0,0
Bénéfice imposable	3 = 1 - 2	100	50	50	0,0
Taux d'imposition nominal (en %)	4	29,22	29,22	26,01	-11,0
Impôt dû (avant réduction d'impôt)	5 = 3*4/100	29,22	14,61	13,01	-11,0
Réduction d'impôt	6	0	0	0	-
Impôt dû (après réduction d'impôt)	7 = 5 - 6	29,22	14,61	13,01	-11,0
Taux d'imposition effectif (en %)	8 = 7/1*100	14,61	7,305	6,50	-11,0
Élasticité	9 = 7/4				1

Source : BCL



On peut conclure du tableau 24 que l'ampleur des déductions fiscales a un impact important sur le montant absolu (le niveau) de l'impôt dû. Néanmoins, l'ampleur des déductions fiscales, qui interviennent avant l'application du taux nominal, n'a aucun effet sur la variation relative du montant de l'impôt dû qui résulte d'un changement du taux. L'élasticité entre le montant de l'impôt dû et le taux d'imposition nominal demeure égale à 1. Il s'agit d'un résultat clé de ces simulations.

Cela implique que le niveau des déductions fiscales et le taux d'imposition effectif des entreprises, qui peuvent être très différents selon les entreprises, n'affectent nullement les estimations de la variation relative du montant de l'impôt dû résultant d'un changement du taux d'imposition.

Ce résultat importe, puisqu'il permet de transposer les calculs réalisés au niveau de l'entreprise (le niveau microéconomique) à l'économie dans son ensemble (le niveau macroéconomique) et donc de baser les estimations du coût budgétaire sur des données agrégées. Sans un tel résultat, les estimations du coût de la mesure s'avèreraient bien plus compliquées et nécessiteraient le recours à des données microéconomiques.

A.2 Représentation simplifiée avec réduction d'impôt

Le tableau 25 présente une variation de cette représentation simplifiée du régime fiscal. Dans la colonne D du tableau 25 on considère désormais que l'entreprise bénéficie d'une réduction d'impôt. Pour illustrer ceci, on suppose qu'il s'agit d'un montant forfaitaire (et positif) de 5. Le montant d'impôts dus et le taux d'imposition effectif sont forcément plus bas que pour une entreprise qui ne bénéficie pas de cette réduction forfaitaire d'impôt. Dans la colonne E on introduit l'abaissement du taux nominal à 26,01 %. Dans la colonne F on calcule les variations relatives entre les colonnes D et E. La variation relative de l'impôt dû (ligne 7, -13,3 %) est plus importante que la variation relative du taux nominal (ligne 4, -11 %). Elle est aussi plus importante que la variation relative du montant de l'impôt dû si l'entreprise n'avait pas bénéficié de la réduction d'impôt (ligne 5, -11 %).

Une entreprise qui bénéficie de réductions d'impôt profitera donc aussi relativement plus de l'abaissement du taux nominal qu'une entreprise qui n'en bénéficie pas, étant donné que la réduction forfaitaire d'impôt, qui reste inchangée puisque supposée indépendante du bénéfice imposable, s'applique à une base (le montant d'impôt dû avant réduction) plus réduite.

Pour les bénéficiaires de la réduction d'impôt, l'élasticité entre le taux d'imposition et le montant d'impôts dus est supérieure à 1. Dans cet exemple, l'élasticité est de 1,2.

Avec une réduction forfaitaire d'impôt, l'impôt dû varie plus que proportionnellement suite à une modification du taux d'imposition nominal. La relation entre le taux d'imposition et le montant d'impôts dus n'est donc plus constante.

Tableau 25 :

Représentation simplifiée avec réduction d'impôt

A	B	C	D	E	F
	N°	Scénario de base	Scénario de base avec réduction d'impôt	Scénario avec abaissement du taux d'imposition nominal	Variation relative (en %)
Profit sur les activités de production	1	200	200	200	0,0
Déductions fiscales	2	100	100	100	0,0
Bénéfice imposable	3 = 1 - 2	100	100	100	0,0
Taux d'imposition nominal (en %)	4	29,22	29,22	26,01	-11,0
Impôt dû (avant réduction d'impôt)	5 = 3*4/100	29,22	29,22	26,01	-11,0
Réduction d'impôt	6	0	5	5	0,0
Impôt dû (après réduction d'impôt)	7 = 5 - 6	29,22	24,22	21,01	-13,3
Taux d'imposition effectif (en %)	8 = 7/1*100	14,61	12,11	10,51	-13,3
Élasticité	9 = 7/4				1,2

Source : BCL

En général, plus le montant ou la part de la réduction d'impôt est importante, plus la non-proportionnalité du régime d'imposition est accentuée. Le tableau 26 illustre cette relation.

Pour 4 types d'entreprises, on calcule la variation de l'impôt dû qui résulte d'un abaissement du taux d'imposition. Pour une réduction forfaitaire d'impôt nulle (type 1), qui implique une part nulle de la réduction forfaitaire d'impôt dans l'impôt dû avant réduction, la variation relative de l'impôt dû est de -11 %. Il s'agit simplement de la réplique du tableau 23. Pour des parts respectives (ligne 6) de 10 % (type 2), de 20 % (type 3) et de 30 % (type 4), la variation relative progresse à respectivement -12 %, -13,7 % et -15,7 %. L'élasticité progresse de 1 à respectivement 1,09, 1,27 et 1,43¹⁴³.

143 Le fait que le montant des réductions d'impôt ne puisse être négatif, pour une entreprise et pour l'économie dans son ensemble, implique que l'élasticité entre les impôts dus et le taux d'imposition ne peut pas être inférieure à l'unité.

Tableau 26 :

Impact non-linéaire de la réduction d'impôt sur le montant de l'impôt dû, illustration pour 4 types d'entreprises, scénarii avant et après abaissement du taux d'imposition global

Nombre d'entreprises	12 = (Total)	Type 1		Type 2		Type 3		Type 4	
		4	3	2	3	2	3		
		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Bénéfice imposable	1	100	100	100	100	100	100	100	100
Taux d'imposition nominal (en %)	2	29,22	26,01	29,22	26,01	29,22	26,01	29,22	26,01
Variation relative du taux d'imposition nominal (en %)	3		-11		-11		-11		-11
Impôt dû (avant réduction d'impôt)	4 = 1*2/100	29,22	26,01	29,22	26,01	29,22	26,01	29,22	26,01
Réduction forfaitaire d'impôt	5	0	0	2,92	2,92	5,84	5,84	8,76	8,76
Part de la réduction forfaitaire d'impôt dans l'impôt dû avant réduction (en %)	6 = 5/4*100	0		10		20		30	
Impôt dû (après réduction d'impôt)	7 = 4-5	29,22	26,01	26,3	23,1	23,4	20,2	20,5	17,3
Variation relative de l'impôt dû (après réduction d'impôt) (en %)	8		-11		-12		-13,7		-15,7
Élasticité	9 = 8/3		1,0		1,09		1,27		1,43

Source : BCL

Le bénéfice d'une réduction d'impôt est conditionnel à certains critères et varie donc d'une entreprise à l'autre. Le coût budgétaire d'un abaissement du taux d'imposition est donc susceptible de varier en fonction de la distribution de cet avantage fiscal parmi les entreprises.

Pour illustrer cet effet, on suppose une économie composée de 12 entreprises, 4 entreprises du type 1, 3 entreprises du type 2, 2 entreprises du type 3 et 3 entreprises du type 4. Pour cette économie et selon les résultats du tableau 27, la moyenne simple et la moyenne pondérée de la variation relative de l'impôt dû après réduction d'impôt (ligne 8) sont de respectivement -13,1 % et -12,9 %¹⁴⁴. Pour le total de l'économie, la variation de l'impôt dû après réduction d'impôt, suite à un abaissement du taux d'imposition, est de -12,7 % (ligne 7 du tableau 27, colonnes « Économie totale »). Cette variation est donc différente des moyennes simple et pondérée calculées précédemment. Il s'en suit que les effets de distribution (ou de la composition de l'économie selon les types d'entreprises), qui émanent de la réduction d'impôt, sont susceptibles d'influencer nos estimations. Ce résultat pourrait suggérer qu'un recours à des données microéconomiques, en particulier la distribution de la réduction d'impôts parmi les entreprises, soit malgré tout nécessaire pour estimer le coût budgétaire d'un abaissement du taux d'imposition pour l'économie dans son ensemble.

¹⁴⁴ Ces chiffres ne sont pas repris dans le tableau. Dans ces calculs, la pondération se réfère au nombre d'entreprises par type. Si on choisit les pondérations selon l'impôt dû (après réduction d'impôt et avant l'abaissement du taux d'imposition), alors la moyenne pondérée de la variation relative de l'impôt dû après réduction d'impôt est de -12,4 %.

Tableau 27 :

Illustration des effets de distribution

		Économie totale		Type 5	
		Avant	Après	Avant	Après
Bénéfice imposable	1	1200 (=12*100)	1200	100	100
Taux d'imposition nominal (%)	2	29,22	26,01	29,22	26,01
Impôt dû (avant réduction d'impôt)	$3 = 1*2/100$	350,6	312,1	29,2	26,0
Réduction d'impôt	4	46,7	46,7	3,9	3,9
Réduction d'impôt (part dans l'impôt dû avant réduction) (%)	$5 = 4/3*100$	13,3		13,3	
Impôt dû (après réduction d'impôt)	$6 = 3-4$	303,9	265,4	25,3	22,1
Variation relative de l'impôt dû (après réduction d'impôt) (%)	7		-12,7		-12,7

Source : BCL

Or, ceci n'est pas le cas. Dans la partie droite du tableau 27 (colonnes « Type 5 »), le cas type d'une entreprise qui a les mêmes caractéristiques que l'économie dans son ensemble est présenté. En particulier, il est admis que la part de la réduction d'impôt dans l'impôt dû (avant réduction d'impôt) est égale à celle de l'économie dans son ensemble (13,3 %, ligne 5). Pour ce type d'entreprise, la variation relative de l'impôt dû (-12,7 %) est identique à celle calculée pour l'économie dans son ensemble. Il en résulte qu'il n'est pas requis de recourir à la distribution de la réduction d'impôt parmi les entreprises pour calibrer de manière exacte le facteur correcteur¹⁴⁵ d'un abaissement du taux d'imposition ; la connaissance du montant agrégé (de la réduction d'impôt) pour l'économie dans son ensemble suffit.

On peut conclure de ce qui précède que la variation relative de l'impôt dû, qui résulte d'un abaissement du taux d'imposition global de 29,22 % à 26,01 %, est de -11 %, lorsqu'on fait abstraction des réductions d'impôts.


En intégrant les réductions d'impôt, la variation relative augmente et donc également l'estimation du coût budgétaire. Cette augmentation est fonction de l'importance des réductions d'impôt.

Puisque la BCL a utilisé dans son avis de l'année passée un facteur correcteur de -11 %, ses estimations pourraient sous-évaluer le coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition. Afin de corriger cette sous-évaluation, le recours à des données microéconomiques n'est pas nécessaire, mais la connaissance du montant agrégé des réductions d'impôt est requise.

A.3 Relâchement des hypothèses - autres dispositions fiscales

La réduction d'impôt est une disposition fiscale qui implique que le régime d'imposition n'est pas un régime proportionnel pur et que la relation entre le taux d'imposition global et le montant d'impôts dû n'est pas tout à fait linéaire. Le degré de cette non-proportionnalité dépend de l'importance de la réduction d'impôt. Il existe d'autres dispositions qui sont susceptibles d'introduire des non-linéarités dans la relation entre le taux d'imposition et le montant de l'impôt dû. Le point commun de ces dispositions est qu'elles invalideraient les hypothèses admises initialement dans notre représentation simplifiée. Ces dispositions sont abordées brièvement par la suite, de même que leurs implications éventuelles pour les estimations du coût budgétaire d'une réduction du taux d'imposition.

145 Le facteur correcteur correspond à la variation relative du taux d'imposition multipliée par l'élasticité.



Premièrement, dans la représentation simplifiée (sous A), il a été admis que le montant prélevé est proportionnel au bénéfice imposable et qu'il n'y a pas d'imposition forfaitaire. Un impôt forfaitaire est un montant d'impôt dû indépendamment du bénéfice imposable. Il est donc aussi dû en cas de perte ou de bénéfice nul. Un impôt minimum est un impôt forfaitaire. Toute entreprise pour laquelle l'impôt dû est inférieur à l'impôt minimum ne bénéficierait pas de l'abaissement du taux d'imposition et toute entreprise pour laquelle le montant dû ne serait que faiblement supérieur ne bénéficierait que partiellement de l'abaissement du taux d'imposition. Le coût budgétaire de la mesure serait logiquement moins élevé, et l'élasticité entre le montant de l'impôt dû et le taux d'imposition serait inférieure à 1¹⁴⁶. Dans l'approche de la BCL, il conviendrait donc de corriger l'hypothèse relative au montant des impôts perçu à politique inchangée par tout montant perçu sous forme d'un impôt forfaitaire.

Comme le code fiscal ne prévoit pas un impôt minimum (ou une imposition forfaitaire en général), ces réserves ne s'appliqueraient donc pas. Cependant, sur les années d'imposition 2011 à 2015, les entreprises étaient passibles d'un impôt sur le revenu des collectivités minimum (« IRC minimum ») qui a été transformé en un impôt sur la fortune minimum (« IF minimum ») à partir du 1^{er} janvier 2016¹⁴⁷.

Cet impôt minimum ne fait donc plus partie des impôts payés sur le revenu, mais il est désormais repris dans les impôts courants sur le capital (impôt sur la fortune). Les données historiques n'ont toutefois pas été adaptées rétroactivement, ce qui pourrait biaiser à la hausse nos estimations. Selon les données disponibles, ce biais demeurerait cependant négligeable. L'impôt sur la fortune a progressé de 0,7 % du PIB en 2015 à 0,9 % du PIB en 2016. Si on attribue la progression de 0,2 % du PIB au reclassement statistique de l'« IRC minimum », alors il convient de corriger d'autant l'hypothèse relative au montant des impôts sur le revenu perçu à politique inchangée. Ce montant s'élèverait donc à 4,6 % du PIB (= 4,8-0,2) au lieu de 4,8 % du PIB. En y appliquant le facteur correcteur de -11 %, le coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition reculerait de 0,53 % du PIB à 0,51 % du PIB.

Deuxièmement, dans la représentation simplifiée (sous A), un seul taux d'imposition a été admis. L'existence de plusieurs taux d'imposition nominaux différents serait susceptible d'introduire des non-linéarités. Une différenciation pourrait par exemple être faite selon l'importance du chiffre d'affaires ou du bénéfice imposable. L'adaptation (en variations absolue et relative) du taux d'imposition pourrait varier selon le taux d'imposition et, afin d'estimer le coût budgétaire, il faudrait disposer de la répartition des entreprises, des bénéfices imposables et des impôts dus par taux d'imposition. Le travail à effectuer serait alors similaire à l'estimation du coût budgétaire d'une adaptation du barème des personnes physiques.

Or, ce cas ne s'applique guère au Luxembourg. Contrairement au régime d'imposition des personnes physiques, il n'existe pas beaucoup de taux d'imposition pour les sociétés. En pratique, il n'en existe que deux et leur application se fait en fonction du niveau du bénéfice imposable (seuil de 15 000 euros avant la « réforme de 2016 »). Néanmoins, comparativement au taux « normal », l'imposition relative aux « petites entreprises » ne génère *a priori* que très peu d'impôts¹⁴⁸, ce qui implique que sa prise en compte n'influencerait que de manière marginale nos calculs.

Troisièmement, dans la représentation simplifiée (sous A), il a été admis que les réductions d'impôt sont indépendantes du profit sur les activités de production et des déductions fiscales et donc aussi du

146 Pour vérifier ce résultat, il suffit de supposer que, dans le tableau 3, le montant de la réduction d'impôt est un chiffre négatif.

147 Projet de loi N°6891 du 13 octobre 2015.

148 Les autorités n'ont pas publié un regroupement des impôts selon le niveau du revenu imposable. Toutefois, selon le rapport du CES, les recettes de l'impôt payé par les sociétés ont un degré de concentration très élevé, ce qui indique que les petites entreprises n'en paient qu'une part très faible.

bénéfice imposable. Les réductions d'impôt (ou les montants à imputer sur la cote d'impôt) au Luxembourg concernent principalement 1) le crédit d'impôt pour impôt étranger et 2) le crédit d'impôt pour certaines dépenses domestiques. La deuxième catégorie comprend, par exemple, les bonifications d'impôt pour a) investissement en capital-risque, b) investissement (en capital fixe), c) embauchage de chômeurs et d) pour formation professionnelle continue. Ces crédits d'impôts sont généralement reportables (sur un nombre fixe d'années d'imposition), mais pas remboursables.

Le crédit d'impôt pour impôt étranger se distingue des autres réductions d'impôt dans la mesure où une contrepartie directe avec le bénéfice imposable existe. Ces deux variables ne sont donc pas indépendantes, mais bien liées, ce qui est contraire à l'hypothèse que la réduction d'impôt est un montant forfaitaire indépendant du bénéfice imposable. Il s'en suit que les simulations ne sont appropriées que pour les crédits d'impôt liées à des dépenses domestiques et, afin de calibrer avec précision le facteur correcteur d'un abaissement du taux d'imposition global, il conviendrait de tenir compte uniquement du montant total des crédits d'impôts qui s'y rapporte¹⁴⁹.

B. Implications de la représentation simplifiée pour l'estimation du coût budgétaire

Sur la base de la représentation simplifiée contenue dans la section précédente, plusieurs conclusions peuvent être tirées pour estimer le coût budgétaire d'un abaissement du taux d'imposition dans un cadre statique.

B.1 Estimation directe du coût budgétaire

Toutes les dispositions fiscales qui ont un impact sur le bénéfice imposable de l'entreprise (avant et après l'application du taux d'imposition nominal) ont un effet sur le montant de l'impôt dû. Si on voulait estimer la variation des recettes fiscales résultant d'un changement de la fiscalité par la méthode directe (soit une lecture *colonne* du tableau 24), ceci nécessiterait des données et des hypothèses sur de nombreuses variables. En particulier, il faudrait préparer des hypothèses et des projections relatives au bénéfice sur les activités de production et aux déductions fiscales. Par simplification, les déductions fiscales ne sont représentées que par une seule ligne dans ce tableau mais, la réalité en cette matière est très complexe. Cette composante regroupe toutes les déductions par rapport au profit sur les activités de production admises par le code fiscal. Il s'agit, entre autres, des amortissements pour dépréciation du capital fixe, des charges financières (intérêts débiteurs¹⁵⁰), des exonérations d'impôts de participations importantes (revenus de dividendes et de plus-values) et du report de pertes. Le rapport du CES¹⁵¹ sur les données fiscales contient un inventaire des déductions les plus courantes avec une estimation des montants en jeu.


Cette approche serait réalisable pour une entreprise individuelle, mais à condition d'avoir accès à des données fiscales plus détaillées ou des données confidentielles, ce qui n'est malheureusement pas le cas de la BCL.

L'approche est par ailleurs très sensible aux hypothèses relatives aux déductions fiscales.

149 Les simulations sont faites dans un cadre statique dans lequel il est normal d'avoir un décalage et donc une indépendance entre, d'une part, les dépenses d'investissement qui donnent droit à la bonification d'impôts et, d'autre part, les bénéfices imposables qui résultent de ces investissements. Dans un cadre dynamique à plusieurs périodes, on pourrait considérer que l'hypothèse de l'indépendance n'est plus valide, car une entreprise qui investit dans son capital productif devrait également réaliser des bénéfices imposables.

150 Le traitement fiscal des déductions d'intérêts et d'autres frais financiers est susceptible de changer avec les mesures prévues dans le plan « BEPS » de l'OCDE.

151 CES (2015) Analyse des données fiscales au Luxembourg, voir le tableau 12 à la p.26.



Transposer cette approche du niveau microéconomique (de l'entreprise individuelle) au niveau macroéconomique (l'économie dans son ensemble) semble impossible, puisque l'exercice devrait être réalisé pour toutes les entreprises résidentes.

B.2 Estimation indirecte du coût budgétaire

L'estimation est possible lorsqu'on adopte l'approche indirecte (soit une lecture *ligne* du tableau 24) et en se basant sur les résultats dégagés à la section précédente. Au lieu de faire une hypothèse ou projection pour toutes les lignes du tableau 24 et en particulier pour la ligne « déductions fiscales », il suffit de faire une hypothèse ou une projection pour le montant de l'impôt dû (ligne 7) à politique inchangée.

Puis, on y applique le facteur correcteur tel qu'il a été calculé en fonction de l'abaissement relatif du taux d'imposition et qui intègre fidèlement la structure du régime fiscal au Luxembourg.

Une telle approche comporte beaucoup d'avantages. D'abord, elle découle de la disponibilité des données. Parmi toutes les lignes du tableau 24, seuls les taux d'imposition et les montants des impôts payés sont connus. Cette approche permet de contourner le problème des dépenses fiscales. Elle est aussi indépendante du taux d'imposition effectif qui est différent pour chaque entreprise. L'approche se base aussi sur les caractéristiques structurelles du code fiscal en vigueur et elle n'est donc pas déduite d'une quelconque estimation.

Néanmoins cette approche comporte aussi deux facteurs d'incertitude.

Une première inconnue concerne l'importance des réductions d'impôt, c'est-à-dire toutes les déductions qui s'appliquent une fois que le taux global a été appliqué au bénéfice imposable. Le ministère des Finances ne publiant aucune information relative aux réductions d'impôt, ceci entraîne une incertitude quant au facteur correcteur à utiliser.

Ainsi, si on part de l'hypothèse que ces déductions n'importent pas, alors le facteur correcteur est de -11 %. Cette valeur constitue aussi la borne inférieure pour tous les scénarios envisageables, car selon les simulations effectuées, le facteur correcteur augmente avec l'importance de la réduction d'impôt (voir sous A.2). À titre d'exemple, si la réduction d'impôt comptait pour un dixième des impôts payés sur la période 2011-2015, soit approximativement 0,5 % du PIB, et en admettant que cette part reste inchangée, alors le facteur correcteur devrait être de -12¹⁵² % au lieu de -11 %. Le coût budgétaire résultant d'un abaissement du taux d'imposition augmenterait donc de 0,53 % à 0,58¹⁵³ % du PIB. Puisque la BCL a choisi la borne inférieure des facteurs correcteurs envisageables, ses estimations comportent donc un biais à la baisse, bien qu'elles soient déjà supérieures à celles du gouvernement.

Une deuxième incertitude concerne le montant d'impôts perçu par l'État à politique inchangée. Ce montant n'est pas connu et il faut l'estimer. Le recours à une hypothèse (ou une projection) n'a toutefois rien d'exceptionnel puisque de telles estimations sont préparées chaque année par le ministère des Finances

152 Le montant d'impôt perçu par l'État a été de 4,8 % du PIB en moyenne sur les années 2011-2015. En l'absence de réductions d'impôt, qui selon cette hypothèse se seraient élevées à 0,5 % du PIB, l'État aurait perçu un montant correspondant à 5,3 % du PIB. En appliquant la variation relative du taux d'imposition (-11 %) à ce montant, le coût budgétaire de la mesure serait de 0,58 % du PIB, ce qui correspond à 12 % du montant de l'impôt perçu (après réduction d'impôt).

153 $-11 \% \text{ de } 4,8 \% \text{ du PIB} = 0,53 \% \text{ du PIB}$. $-12 \% \text{ de } 4,8 \% \text{ du PIB} = 0,58 \% \text{ du PIB}$.

lors du budget annuel. Lorsque le code fiscal ne change pas, les projections du budget, conditionnelles à un scénario macroéconomique, correspondent à un « scénario à politique inchangée ».¹⁵⁴

Dans son avis de l'année passée, la BCL a dû utiliser sa propre hypothèse (une moyenne calculée sur les années récentes), puisque un tel scénario à politique inchangée¹⁵⁵ n'avait pas été publié par les autorités. Une telle hypothèse est appropriée pour corriger les données des effets du cycle économique, voire même, nécessaire pour éviter des problèmes d'estimation liés à la vitesse avec laquelle l'État procède à l'encaissement des impôts. L'hypothèse implicite de cette approche est évidemment que l'information acquise sur la base des années récentes éclaire un futur proche à politique constante.

Idéalement cette moyenne devrait se baser sur les impôts par année d'imposition (en droits constatés)¹⁵⁶. Or, puisque ces données pour les années plus récentes ne sont pas encore disponibles (voir ci-après), il faut nécessairement recourir aux données de la base caisse. Le biais que ceci introduit devrait être limité, puisqu'il est plausible que les différences entre les deux concepts statistiques s'annulent sur un horizon plus ou moins long.

Que les hypothèses se fassent sur des montants absolus (exprimés en millions d'euros) ou des montants relatifs (exprimés en % du PIB) ne change pas les résultats. On alterne facilement entre les deux approches moyennant une projection du PIB nominal. Que cette projection du PIB nominal provienne du gouvernement ou de la BCL n'a guère d'impact sur les estimations, car les données historiques sont *a priori* les mêmes.

De plus, il est préférable de baser le calcul de la moyenne sur une série approximativement stationnaire, tel que le ratio des recettes fiscales par rapport au PIB.

Les coûts de différentes mesures sont généralement exprimés en % du PIB pour donner un ordre de grandeur, pour comparer et/ou agréger les coûts de différentes mesures fiscales ou pour comparer des mesures se rapportant à des années différentes.

Cette approche comporte en outre l'avantage de faire évoluer le coût budgétaire avec la base imposable. Le coût budgétaire progresse ainsi au rythme du PIB nominal. *Stricto sensu*, l'excédent brut d'exploitation des entreprises¹⁵⁷ est la base macroéconomique appropriée pour les impôts payés par les entreprises et pas le PIB nominal. Dans ce contexte, cette différence importe peu, car, dans une optique de moyen terme, la part de l'excédent brut d'exploitation dans le PIB nominal n'évolue guère.

154 Un « scénario à politique inchangée » est pratique courante dans beaucoup de pays développés. L'OCDE (voir ci-après) l'avait d'ailleurs recommandé dans son rapport de 2011 sur la procédure budgétaire au Luxembourg. En théorie, partant d'un scénario à politique inchangée, on peut montrer comment les projections budgétaires de l'exercice précédent ont été adaptées en fonction des différents paramètres (évolution du scénario macroéconomique, nouvelles mesures, etc.).

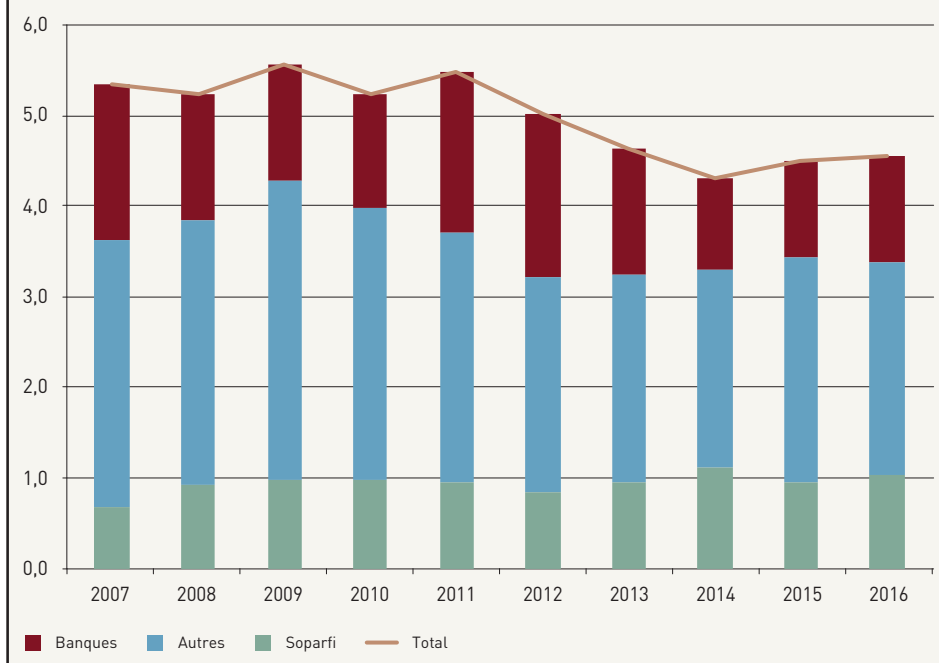
Voir OCDE (2011) La procédure budgétaire au Luxembourg, Analyse et recommandations.

155 Comme on le verra par la suite, il ne suffirait d'ailleurs pas de publier un scénario à politique inchangée d'une série en base « caisse ». Il faudrait en outre donner une indication sur la répartition des recettes fiscales par exercice d'imposition pour pouvoir calibrer ensuite correctement les facteurs correcteurs et estimer les déchets fiscaux par années budgétaires.

156 Pour un autre observateur externe, il est aussi plus facile d'évaluer le montant de l'impôt dû sur la base des droits constatés, car cela permet d'éviter de faire une hypothèse sur la rapidité de l'encaissement des impôts. Il ne peut pas être notre objectif de prédire cette vitesse d'encaissement.

157 L'excédent brut d'exploitation des entreprises reste néanmoins assez éloigné du bénéfice fiscal des entreprises.

Graphique 33
Répartition sectorielle des impôts payés par les entreprises (IRC, ISOL, ICC)
(en % du PIB)



Sources : ACD, calculs BCL

Le graphique 33 montre l'évolution des impôts payés et la décomposition sectorielle telle qu'établie par l'ACD (par année budgétaire). Il s'en dégage une tendance baissière du rapport des impôts payés au PIB, qui a reculé de 5,3 % en 2007 à 4,5 % en 2016¹⁵⁸.

Pour les besoins des estimations, il importe de juger si ce recul (relatif) est permanent ou transitoire. Comme le montre le graphique 33, le recul a son origine dans le secteur bancaire et dans les autres secteurs de l'économie, la part des SOPARFI étant demeurée relativement stable. Le recul n'est pas lié à une adaptation du régime fiscal (ou de la définition de la base imposable), mais il est vraisemblablement la conséquence de la basse conjoncture et des effets décalés

de la crise financière qui ont mené à un affaissement des profits taxables et au recours croissant au report de pertes. La nature *a priori* temporaire de ces effets devrait dès lors mener à un redressement de ce ratio.

L'hypothèse que la BCL avait retenue dans son avis 2016, à savoir 4,8 % du PIB calculée sur la moyenne de la période 2011-2015, est plus élevée que le niveau de 4,5 % atteint en 2016, ce qui pourrait être interprété comme constituant un biais à la hausse des estimations du coût budgétaire. Cependant, l'impact sur les estimations serait néanmoins négligeable : en utilisant le ratio de 4,5 %¹⁵⁹ (au lieu de 4,8 %) et en y appliquant le facteur correcteur de -11 %, le coût budgétaire reculerait de 0,53 % du PIB à 0,50 % du PIB.

En guise de conclusion de la section 3, les méthodes et les hypothèses ont été choisies par la BCL sur la base de la structure du régime d'imposition des entreprises en vigueur au Luxembourg et des données publiques disponibles. Comme il est coutume pour ce type d'exercice, certaines hypothèses ont dû être établies et elles ont été choisies selon une approche *a priori* neutre. De plus, des scénarii alternatifs ont permis d'illustrer que l'impact émanant d'hypothèses différentes reste marginal.

158 À partir de 2016, les recettes de l'« IRC minimum » ne sont plus comptabilisées dans les impôts sur le revenu, ce qui introduit une rupture structurelle dans les données.

159 Évidemment si on estime que la tendance baissière du ratio des impôts devrait se poursuivre, il faudrait adapter les calculs à cette hypothèse.

2.3.7.4. Autres approches *ex ante* nationales et internationales

Dans cette section nous présentons des approches et des analyses respectivement préparées et publiées pour estimer *ex ante* le coût budgétaire d'une variation du taux d'imposition. La partie A revient à titre illustratif sur la méthode retenue pour la réforme fiscale de 2002 au Luxembourg. La partie B décrit les approches adoptées par d'autres organismes nationaux pour estimer le coût de la mesure de 2017/2018 et la partie C montre les approches utilisées au niveau international. Ces analyses permettent d'intégrer l'approche de la BCL dans un contexte plus large.

A. Approches *ex ante* – « Réforme fiscale de 2002 »

La dernière réforme fiscale des entreprises remonte à 2002. À l'époque, au-delà de quelques changements mineurs touchant la base imposable, la principale mesure du gouvernement consistait à abaisser le taux d'imposition global de 37,5 % en 2001 à 30,4 % en 2002, soit un recul relatif de 19 % (ou de 7,1 p.p. en variation absolue). Pour rappel, entre 2016 et 2018, la variation relative du taux d'imposition global sera de 11 % (ou de 3,2 p.p. en variation absolue).

À l'époque, le déchet fiscal avait été estimé pour l'année d'imposition 2002 à environ 325 millions d'euros¹⁶⁰. Ce montant correspond à approximativement 1,4 % du PIB ou un recul d'approximativement 20 % des impôts payés par les sociétés¹⁶¹. L'élasticité implicite utilisée à l'époque était donc proche de 1. Cette élasticité implicite est donc aussi proche de l'élasticité que la BCL a utilisée dans son avis de l'année passée pour estimer le coût des mesures de 2017 et 2018. La présentation du coût de la réforme de 2002 faite à l'époque par le ministère, diffèrait aussi de la présentation adoptée par ce dernier pour la réforme annoncée en 2016 dans la mesure où, en 2002, elle se rapportait à un coût par année d'imposition plutôt qu'à un coût par années budgétaires¹⁶².

B. Approches *ex ante* du coût de la réforme fiscale de 2017/2018 - Organismes nationaux


L'approche des autorités pour estimer le coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition en 2017 et 2018 n'a pas fait l'objet d'une publication. Seules les « implications budgétaires de la réforme fiscale » ont été publiées. L'élasticité implicite dans ces estimations est au maximum de 0,4¹⁶³ en 2020. Ce résultat est très loin de toutes les estimations théoriques plausibles, telles qu'on peut les déduire d'une représentation du régime fiscal et telles que présentées dans la section 2.3.7.3.

¹⁶⁰ Ministère des Finances (2001) 3^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, novembre 2001.

¹⁶¹ Sur la base des données disponibles en 2017.

¹⁶² Un raisonnement analogue pourrait être présenté pour l'abaissement du taux d'imposition de l'IRC (taux global) de 22 % (29,63 %) en 2008 à 21 % (28,59 %) en 2009. Le recul relatif du taux d'imposition global en 2009 était de -3,5 %. À l'époque, le ministère avait chiffré le coût budgétaire de la mesure à 85 millions d'euros, soit approximativement 4,3 % des recettes sur les impôts payés par les entreprises. L'élasticité implicite utilisée par le ministère était donc supérieure à 1. Comme en 2002, il avait choisi de présenter ce coût par année d'imposition et non pas par années budgétaires.

¹⁶³ Sur la base de son estimation la plus élevée du coût (-0,21 % du PIB en 2018, ce qui correspond à un recul relatif d'approximativement 4,4 %) et en conjugaison avec le recul relatif de -11 % du taux global.



Le STATEC a publié une note relative à l'impact de la réforme fiscale en faveur des entreprises¹⁶⁴. Les auteurs ont estimé une relation entre les recettes fiscales et le taux d'imposition tout en tenant compte d'autres variables, y compris les taux d'imposition « étrangers »¹⁶⁵. Cette relation n'est donc pas calibrée sur le régime fiscal en vigueur, mais elle est estimée sur la base des données historiques. L'approche est nécessairement rétrospective et, en fonction des changements structurels ou de l'environnement économique, cette relation pourrait ne plus s'appliquer dans une démarche prospective. De telles estimations se heurtent aussi à de nombreuses difficultés techniques et sont, de ce fait, largement incertaines. Le problème majeur est que, malgré des séries couvrant plus de 20 ans, il n'y a qu'un nombre très restreint d'observations pertinentes, puisque le taux d'imposition global n'a pas changé souvent. Lorsque le taux d'imposition reste inchangé sur plusieurs années, les fluctuations des recettes fiscales sont nécessairement dues à d'autres facteurs, comme l'évolution des profits, les adaptations de la base imposable (l'introduction de nouvelles dispositions fiscales, etc.), les effets de comportement des entreprises et le recours aux différentes dispositions du code fiscal. Il devient par conséquent impossible d'isoler l'effet d'un changement du taux d'imposition de tous ces autres facteurs. S'y rajoutent aussi les effets des décalages de la perception des impôts qui « polluent » toute estimation de cette relation et qui sont difficiles à intégrer correctement dans les estimations économétriques. Le STATEC n'a d'ailleurs pas publié d'estimation propre du coût budgétaire, mais s'est limité à indiquer que « l'évolution *ex ante* figurant dans la loi votée ne peut pas être infirmée par les calculs effectués par le STATEC »¹⁶⁶.

C. Approches *ex ante* - Institutions internationales

Des études *ex ante* pour d'autres pays ou régions peuvent s'avérer utiles car les régimes d'imposition des entreprises sont similaires dans leur structure : ainsi, les taux et les définitions des bases imposables divergent, mais le taux d'imposition est généralement proportionnel et souvent constant. Les élasticités entre le taux et les impôts sont logiquement proches de 1, comme au Luxembourg.

Des économistes du FMI¹⁶⁷ ont publié une étude relative au régime fiscal des entreprises au Japon. Ils appliquent une méthode proche de celle de la BCL pour estimer le coût budgétaire statique d'un abaissement du taux d'imposition.

Aux États-Unis, des estimations statiques aboutissent à une élasticité légèrement supérieure à 1. Le régime ne serait donc pas proportionnel et la non-linéarité serait due aux crédits d'impôts¹⁶⁸.

164 STATEC (2017), Note de conjoncture 2017/1, pp. 59-65. Cette note a été publiée plus d'un an après la première annonce du gouvernement du 29 février 2016. Le STATEC n'avait pas été impliqué dans les estimations *ex ante* du coût budgétaire des mesures fiscales.

165 Intégrer les taux d'imposition « étrangers » revient à intégrer des effets de comportement dans les estimations du coût. L'approche du STATEC ne correspond donc pas à une analyse dans un « cadre statique », ce qui la distingue des travaux de la BCL et du ministère.

En général, les effets de comportement ne sont pas intégrés dans les estimations du coût parce qu'ils sont largement incertains, aussi bien en ce qui concerne leur ampleur que l'horizon sur lequel ils se matérialiseraient. Évidemment, ceci est d'autant plus le cas lorsque ces effets sont censés provenir de l'extérieur de l'économie.

166 Pour certains calculs, le STATEC s'est basé sur les estimations du ministère. Puisque le STATEC a intégré des effets de comportement dans ses estimations, il devrait les séparer des effets statiques pour aligner son estimation du coût sur l'approche du ministère.

167 Do Mooij R. et Saito I., 2014, Japan's corporate income tax : Facts, issues and reform options, IMF working paper 14/138.

168 Gravelle Jane G. (2014) International corporate tax rate comparisons and policy implications, pp.10-11.

En France, le Conseil des prélèvements obligatoires¹⁶⁹ a publié un rapport consacré à l'impôt sur les sociétés. Ce rapport contient des évaluations du coût budgétaire d'un abaissement du taux d'imposition. L'élasticité, qui n'est pas détaillée de manière explicite, est légèrement inférieure à 1, sans que les auteurs expliquent davantage leurs estimations.

2.3.7.5. Analyse empirique des impôts payés par les entreprises au Luxembourg

Les parties précédentes ont principalement porté sur les aspects structurels de la fiscalité des entreprises et sur les approches pour estimer le coût budgétaire d'une réforme.

Par la suite, les données empiriques relatives aux impôts payés par les entreprises au Luxembourg seront présentées (partie A). Ces données peuvent être regroupées selon différents critères et les bien-fondés et les caractéristiques de ces classifications statistiques seront éclairés (partie B). Puis, une analyse et une interprétation porteront sur le lien entre le taux d'imposition global et les impôts payés (partie C).

A. Matrice des impôts

Les données relatives aux impôts payés par les entreprises au Luxembourg sont publiées par l'ACD et le STATEC.

La manière la plus complète pour les présenter revient à utiliser la matrice des impôts de l'ACD qui détaille les impôts par exercice budgétaire et année d'imposition. Le tableau 28 présente un extrait de la matrice des impôts¹⁷⁰. Pour les besoins de cet exercice, nous avons regroupé les trois impôts payés par les entreprises (IRC, ISol et ICC).

La lecture du tableau 28 est la suivante :

Pour l'exercice budgétaire 2015 (lecture colonne, « 2015 »), l'ACD a encaissé un total de 2 349 millions d'euros, dont 1 799 millions d'euros (ou 76,6 %) sous forme d'avances pour l'année d'imposition 2015 et 550 millions d'euros (ou 23,4 %) sous forme de soldes (vers l'arrière). Il s'agit là des impôts restants dus pour les 6 années d'imposition précédentes (157 pour l'année 2014, etc.)¹⁷¹. Ces données émergent d'une lecture en base caisse. Le total d'une colonne est repris dans la ligne « Total Base caisse »¹⁷².

169 Conseil des prélèvements obligatoires (2017) Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte.

170 Ces données sont présentées chaque année, dans le cadre de la préparation du budget, à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU). Voir p.ex. la note « Projet de budget 2018 » présentée le 13 octobre 2017 à la COFIBU, pp. 5 (recettes de l'IRC et de l'ISol) et 31 (recettes de l'ICC). Elles ont également été présentées dans le rapport du CES. Voir CES (2015) Analyse des données fiscales au Luxembourg, pp. 23 et 36.

171 En pratique, l'encaissement des impôts peut s'étaler sur une période de dix ans. À des fins pragmatiques, la matrice des impôts est écourtée et, dans la première observation d'une colonne, l'ACD regroupe généralement les impôts encaissés pour l'année d'imposition A-6 et les années d'imposition antérieures à A-6. À titre d'exemple, selon le tableau 28, 11 millions d'euros auraient été encaissés en 2015 pour l'année d'imposition 2009. Ces 11 millions d'euros se rapportent en fait aux années d'imposition 2009 et antérieures. Ce regroupement n'impacte pas l'analyse des données puisque les montants sont généralement de faible ampleur.

172 Pour les exercices budgétaires antérieurs à 2013, le total de la ligne « Base caisse » est supérieur à la somme des montants repris au-dessus. Le tableau 28 n'est en effet qu'un extrait de la matrice des impôts qui a été écourtée à des fins de présentation.

Tableau 28 :

Matrice des impôts payés par les entreprises (recettes de l'IRC, l'ISol et de l'ICC, en millions d'euros, sauf mention contraire)

Année d'imposition	Exercice budgétaire										Total Base des droits constatés	Soldes (vers l'avant)	Soldes (vers l'avant) - en %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
2007	1 320	78	257	164	342	137	12				2 310	990	42,9
2008		1 394	55	163	175	125	82	15			2 009	615	30,6
2009			1 227	40	153	106	70	66	11		1 673	446	26,6
2010				1 271	87	349	124	73	45	-1	1 948	677	34,8
2011					1 319	85	228	75	31	53	1 791		
2012						1 412	74	170	93	56	1 805		
2013							1 572	106	214	169	2 061		
2014								1 643	157	238	2 038		
2015									1 799	108	1 907		
2016										1 784	1 784		
Total Base caisse	1 979	2 000	2 064	2 104	2 363	2 218	2 162	2 148	2 349	2 408			
STATEC - Caisse ajustée	1 977	2 003	2 075	2 311	2 148	2 257	2 213	2 140	2 295	2 459			
STATEC - Caisse ajustée (en % du PIB)	5,3	5,3	5,6	5,8	5,0	5,1	4,8	4,3	4,4	4,6			
Avances	1 320	1 394	1 227	1 271	1 319	1 412	1 572	1 643	1 799	1 784			
Soldes (vers l'arrière)	659	606	837	833	1044	806	590	505	550	624			
Avances - en %	66,7	69,7	59,4	60,4	55,8	63,7	72,7	76,5	76,6	74,1			
Soldes (vers l'arrière) - en %	33,3	30,3	40,6	39,6	44,2	36,3	27,3	23,5	23,4	25,9			

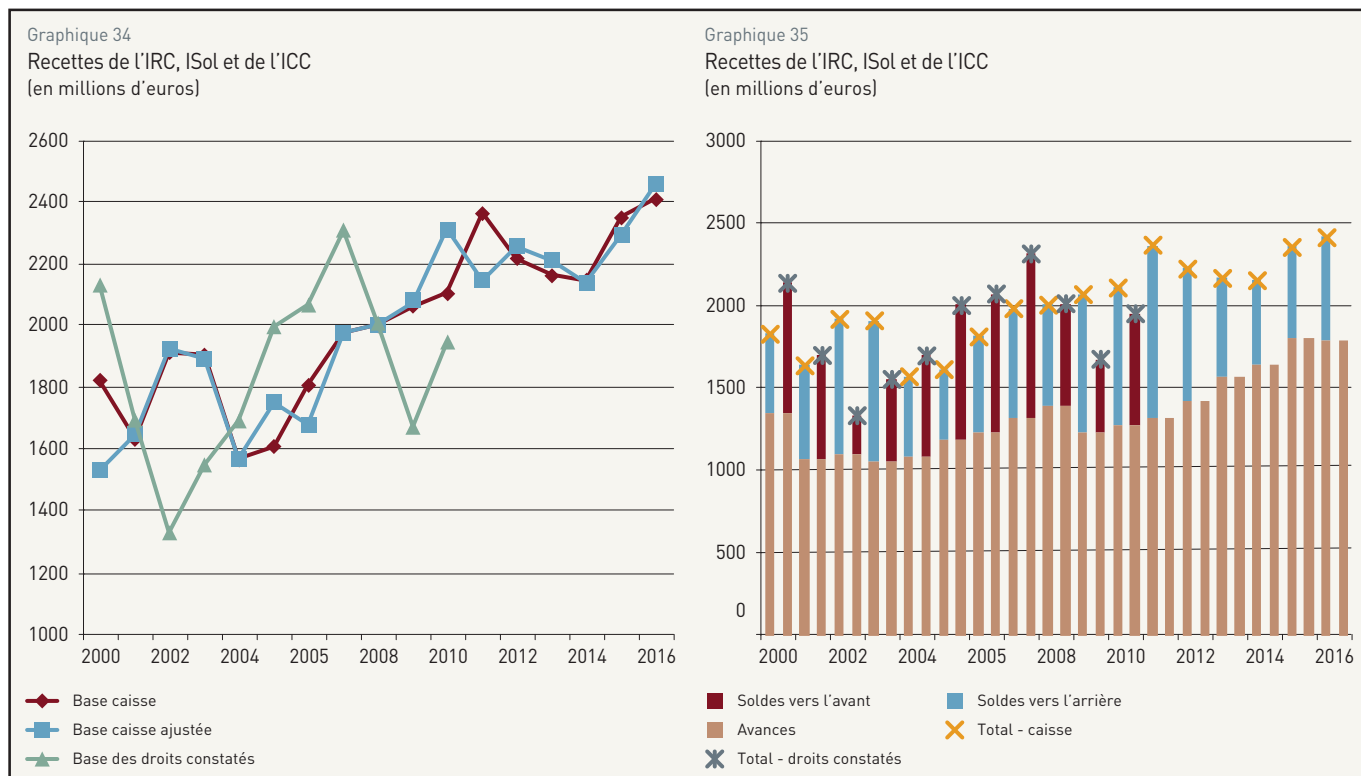
Sources : ACD, ministère des Finances, calculs BCL

Le montant publié par le STATEC, 2 295 millions d'euros, est proche du montant publié par l'ACD.

Pour l'année d'imposition 2009 (lecture ligne, « 2009 »), l'ACD a encaissé un total de 1 673 millions d'euros, dont 1 227 millions d'euros (ou 73,4 %) sous forme d'avances pour l'année d'imposition 2009 et 446 millions d'euros (ou 26,6 %) sous forme de soldes (vers l'avant). Il s'agit des impôts restants dus, mais encaissés seulement lors des 6 années budgétaires suivantes (40 en 2010, etc.). Ces données émergent d'une lecture en base des droits constatés. Le total d'une ligne est repris dans la colonne « Total Base des droits constatés ».

Les avances (la diagonale principale de la matrice des impôts) font partie à la fois de la série en base caisse et de la série des droits constatés.

Pour les années d'imposition postérieures à 2010, des montants d'impôts dus seront encore encaissés lors des années budgétaires 2017 (pour l'année d'imposition 2011) jusque 2022 (pour l'année d'imposition 2016). Ces montants sont inconnus à l'heure actuelle et ils seront enregistrés dans le triangle supérieur de la sous-matrice qui regroupe les années d'imposition 2011 à 2016 et les exercices budgétaires 2017 à 2022. Les montants dans la colonne « Total Base des droits constatés » vont donc encore changer et, sans doute, augmenter.



Sources : ACD, ministère des Finances, calculs BCL

Les graphiques 34 et 35 montrent les séries des différentes bases statistiques exprimées en millions d'euros depuis 2000. Le graphique 35 donne la décomposition des montants totaux respectivement en avances et soldes vers l'arrière pour la base caisse et soldes vers l'avant pour la base des droits constatés. Les graphiques 36 et 37 montrent les séries exprimées en % du PIB depuis 2000.

La série en base caisse (série de l'ACD) est très proche de la série en base « caisse ajustée »¹⁷³. Par contre, ces deux séries sont assez différentes de la série des droits constatés, aussi bien en ce qui concerne leur niveau que leur profil (voir graphique 34).

En moyenne, sur la période 2000-2010, la différence entre la série caisse et la série en droits constatés est nulle. Pour des années individuelles néanmoins, par exemple 2002, les différences peuvent être considérables. La série en droits constatés reflète plus fidèlement les évolutions conjoncturelles de l'économie, ce qui est assez logique puisque, selon ce concept, les impôts sont comptabilisés au moment de leur fait générateur (les profits taxables). Le ralentissement de 2001 et la crise financière de 2008/2009 ont entraîné un recul (en niveau) des impôts qui s'observe uniquement dans la série des droits constatés. Il n'est pas évident d'interpréter les fluctuations de la série en base caisse, puisqu'elles subissent une série d'influences et ne sont que partiellement liées au cycle conjoncturel. Les avances (voir le graphique 35) augmentent en général, sauf pour les années 2001 et 2009¹⁷⁴.

Les totaux de la série en base des droits constatés ne sont pas renseignés au-delà de l'année 2010, puisqu'ils ne sont pas encore connus à l'heure actuelle. Il serait possible de prolonger partiellement

173 Compte tenu des différences marginales, et afin de simplifier la lecture du chapitre, nous ne présenterons plus la série caisse ajustée par la suite.

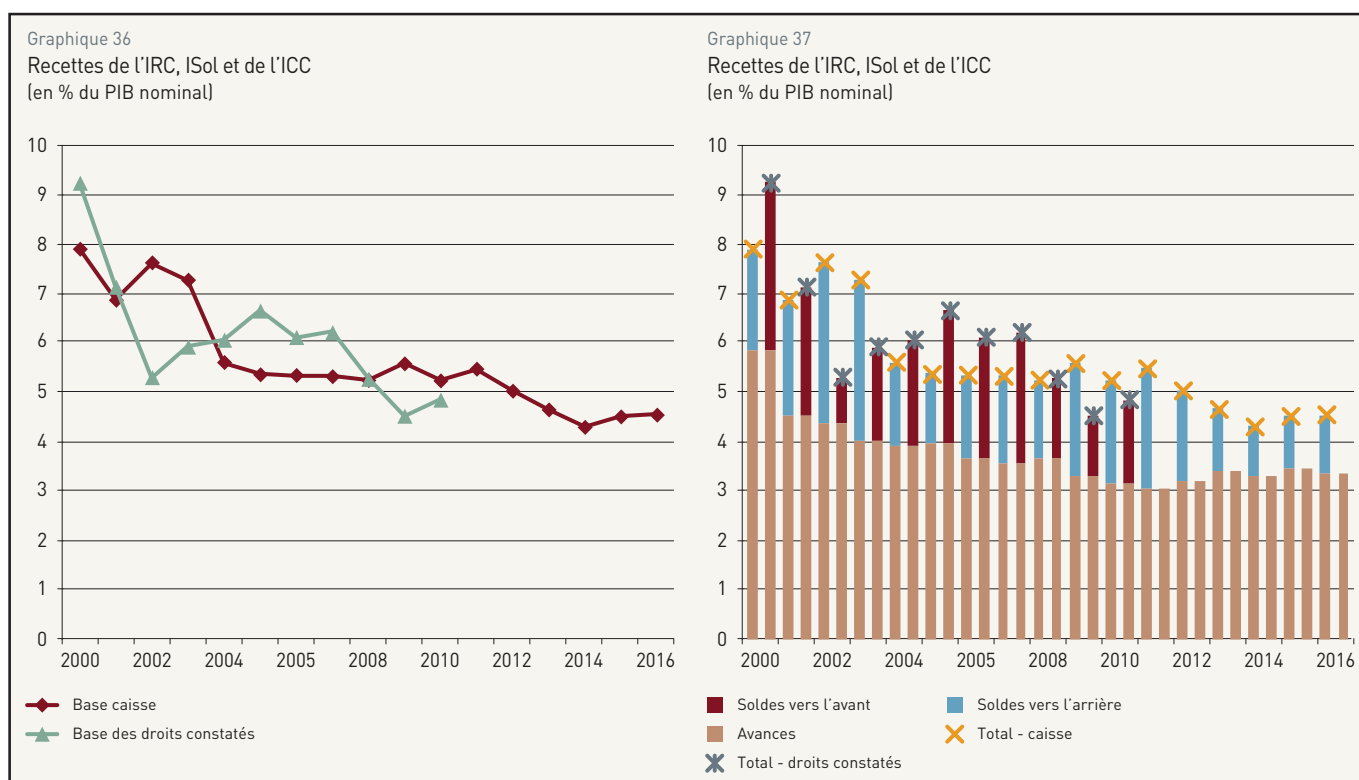
174 En 2009, le taux de l'IRC avait été abaissé de 22 % à 21 %, ce qui pourrait donc aussi expliquer le recul des recettes en base des droits constatés. Or, cette mesure n'est pas nécessairement la cause du recul des avances.

la série des droits constatés moyennant les données (relatives aux « soldes vers l'avant ») devenues disponibles avec les exercices budgétaires 2011-2016 et en ayant recours à une extrapolation pour les données encore manquantes.

Sur la base du graphique 34 et de manière illustrative, il ressort que la conjoncture en 2010 a été très favorable, puisque le total des impôts se chiffre à 1 948 millions d'euros, soit 4,85 % du PIB, ce qui représente une hausse de plus de 16 % par rapport à 2009. Ce résultat suggère que l'impact de la crise financière 2008-2009 sur l'économie luxembourgeoise était temporaire (en termes d'impôts payés par les entreprises). Pour les années subséquentes, le niveau des impôts encaissés (en % du PIB) a reculé à nouveau, sans doute sous l'influence de la crise de la dette publique en Europe en 2011/2012 qui a provoqué un nouveau ralentissement conjoncturel.

En 2002, année de la mise en œuvre de la « réforme fiscale de 2002 », les impôts en droits constatés ont fortement reculé (en montants absolus et en % du PIB), mais ils ont progressé en base caisse. Si l'abaissement du taux d'imposition ne s'observe pas immédiatement dans les données de la base caisse, ceci s'explique par le cumul de deux effets. D'une part, les avances n'avaient pas été adaptées pour tenir compte de la mesure fiscale, tel que cela résulte de leur progression de 2 % par rapport à 2001 (voir le graphique 35) et du fait que ces avances ont représenté une part très élevée (82 %) des impôts dus pour l'année d'imposition 2002 (voir le tableau 31 par la suite). D'autre part, les soldes (vers l'arrière) encaissés en 2002 ont fortement progressé (voir le graphique 35), sans doute parce que la réserve d'impôts était très importante.

On peut conclure qu'une analyse exhaustive de l'évolution des impôts payés et de l'impact des mesures nécessite le recours aux données selon les deux bases statistiques.



Sources : ACD, ministère des Finances, calculs BCL

B. Avantages et désavantages des différents concepts statistiques

Les différents concepts statistiques existent parce qu'ils ont chacun leurs finalités, leurs mérites et aussi leurs inconvénients.

La série en base « caisse » publiée par l'ACD est compilée selon la méthode des paiements. Les transactions sont enregistrées au moment de respectivement l'encaissement et le décaissement des fonds. Les impôts sont enregistrés selon l'année budgétaire.

Cette série donne une représentation fidèle des flux tels qu'ils impactent la trésorerie de l'État. Ces données sont, par exemple, présentées sur une base trimestrielle à la COFIBU par le ministère des Finances. Le projet de budget est préparé sur une base caisse. Le recours à cette base lors de l'estimation du coût budgétaire d'une mesure peut s'avérer utile pour calibrer correctement l'ajustement des projections des recettes. La série en base caisse n'est généralement pas ou peu révisée.

La série compilée dans le cadre de la comptabilité nationale, selon les normes du « Système européen des comptes » (SEC2010), est publiée par le STATEC.

En théorie, cette série devrait être compilée sur la base des droits constatés. La méthode des droits constatés enregistre une transaction au même moment que son fait générateur, l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses. Dans ce contexte, le fait générateur est la réalisation par l'entreprise d'un bénéfice imposable. Les impôts sont enregistrés selon l'année d'imposition.

La série des impôts par année d'imposition n'est connue qu'avec des retards importants et lorsque les encaissements se rapportant à une année d'imposition s'estompent. Cette série n'est pas souvent utilisée, mais elle importe pour l'analyse économique, car elle associe d'une manière correcte les impôts à leur fait générateur.

Dans les faits, la série dans la comptabilité nationale n'est pas compilée selon les « droits constatés », mais selon l'approche « caisse ajustée dans le temps » (« time-adjusted cash »)¹⁷⁵. Le seul changement par rapport à la série en base caisse consiste à introduire, sur la base des données intra-annuelles, un décalage, souvent de quelques mois, par rapport à l'encaissement effectif des recettes¹⁷⁶. Ce traitement statistique, qui est également appliqué dans d'autres pays de l'Union européenne, est considéré par Eurostat « comme un substitut acceptable des droits constatés¹⁷⁷ ». L'approche est adoptée à des fins pragmatiques - les délais d'encaissement des impôts pouvant être très longs - et l'avantage d'une telle méthode consiste à limiter les changements rétroactifs de la série. Néanmoins, ce traitement ne rétablit pas la cohérence souhaitée entre l'impôt perçu et son fait générateur. Il s'agit de la série qui est principalement utilisée au Luxembourg, et elle importe plus que les deux autres séries (en bases caisse et droits constatés) puisqu'elle est utilisée dans le cadre de la gouvernance européenne.

En moyenne, sur une période suffisamment longue, les différences entre ces trois concepts statistiques sont négligeables, voire nulles.

S'agissant de l'estimation du coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition des entreprises et tel qu'on le montrera dans la suite, la qualité des estimations du coût en base caisse est sujette à

175 Dans son avis sur le projet de budget de 2017 (voir notamment le chapitre 1.3.1), la BCL partait de l'idée que la série du STATEC serait compilée selon la base des « droits constatés », ce qui s'est avéré ne pas être le cas. Cette nouvelle information ne change en rien les calculs et la présentation du coût budgétaire de la mesure. Cette information modifie, en revanche, les anticipations de l'impact de ce coût sur la série du STATEC puisque celle-ci est bien plus proche du concept « caisse » que de celui afférent aux « droits constatés ».

176 Il s'en suit que les différences entre les deux séries sont marginales, comme on peut l'observer sur le graphique 34.

177 Eurostat (2010) Système européen des comptes – SEC2010, sous-chapitre 20.174.

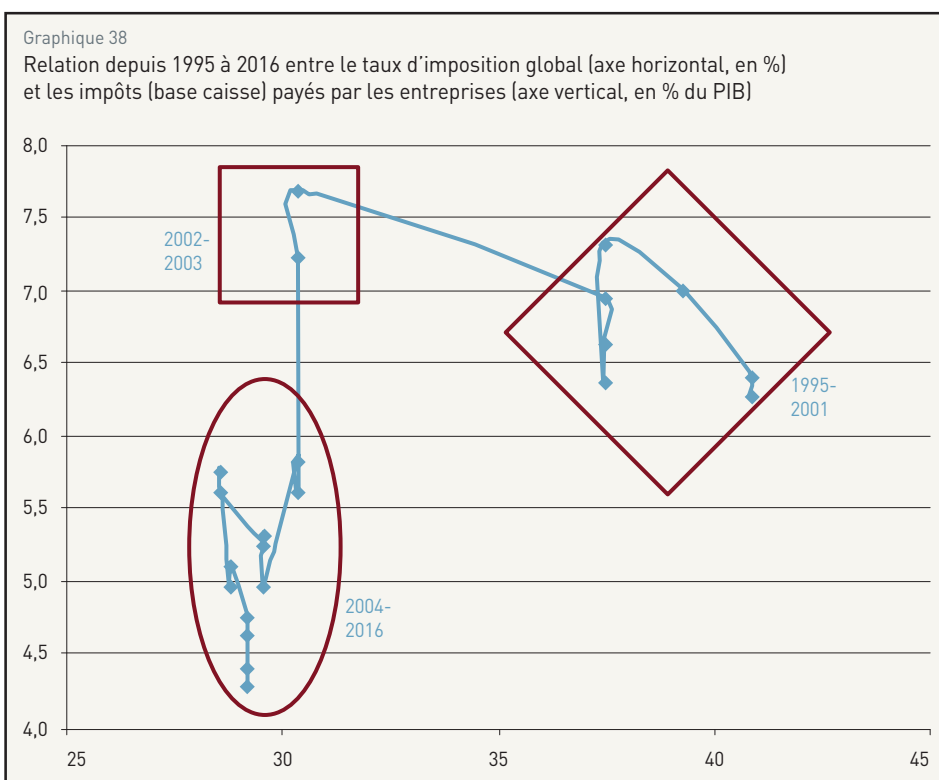
question en l'absence d'un cadre ou d'une méthodologie permettant d'estimer d'abord le coût sur la base des droits constatés. Il est possible de passer des estimations en droits constatés à des estimations en base caisse, comme on le montrera par la suite, mais l'exercice dans le sens inverse n'est guère plausible. Une focalisation sur la base caisse comporte notamment l'inconvénient de mal calibrer le coût total de la mesure, et ceci plus particulièrement lorsque ces coûts se matérialisent dans un horizon lointain. Tel est le cas surtout pour des mesures permanentes, c'est-à-dire des mesures qui restent en vigueur jusqu'à révocation par le législateur et dont le coût se répète chaque année. L'évaluation *ex post* de la mesure fiscale, dont un exemple sur la base des données agrégées sera présenté dans la sous-section C, sera également basée sur la série des droits constatés¹⁷⁸.

La base caisse donne aussi une image partielle du coût budgétaire lorsque les flux (effectifs et/ou imputés) qui sont répartis sur plusieurs exercices ne sont pas regroupés correctement. Du fait de son caractère exhaustif, la base des droits constatés est indiquée pour comparer différentes mesures budgétaires (fiscales et non-fiscales), précisément du fait que les flux de paiements ou d'encaissements peuvent diverger dans le temps.

C. Relation entre le taux d'imposition global et les impôts collectés

Au Luxembourg, le taux d'imposition global a reculé de 40,9 % en 1995 à 29,2 % en 2016 à la suite d'une série d'ajustements¹⁷⁹. Le changement le plus important a eu lieu en 2002 lorsque le taux d'imposition global avait été abaissé de 37,5 % à 30,4 %.

Cette sous-section présente une analyse du lien entre les variations du taux global et les recettes d'impôts et ceci selon les deux concepts statistiques, base caisse et droits constatés.



Sources : STATEC, calculs BCL

C.1 Données en base caisse (par années budgétaires)

Les données relatives aux recettes d'impôts telles que publiées par le STATEC sont disponibles depuis 1970. Il s'agit des données en base caisse ou en base caisse ajustée¹⁸⁰. Les estimations du PIB nominal en SEC2010 ne sont disponibles que depuis 1995.

178 Une évaluation *ex post* de la mesure fiscale peut également être préparée sur la base des données microéconomiques, mais qui ne sont pas accessibles pour la BCL. Le résultat ne sera guère différent.

179 Les adaptations, à la baisse comme à la hausse, peuvent résulter d'une adaptation du taux de l'IRC, du taux de l'impôt de solidarité, ou du taux de l'ICC. Pour les détails, voir CES (2015), p. 16.

180 Pour les besoins de ce sous-chapitre, les différences méthodologiques entre les bases caisse et caisse ajustée n'importent pas.

Le graphique 38 présente la relation depuis 1995 entre le taux d'imposition global et le ratio des impôts payés par les entreprises au PIB. Il s'agit d'un diagramme de dispersion (« scatterplot ») qui permet une bonne visualisation du lien direct entre les deux variables.

À l'exception du changement intervenu entre 2001 et 2002, les adaptations du taux d'imposition global ont été plutôt de faible ampleur de sorte que leurs impacts sur les impôts payés ne semblent pas suffisamment importants pour ressortir clairement du graphique.

Aucune relation directe et pertinente ne semble exister entre les deux séries. Le coefficient de corrélation linéaire (0,65) n'est d'ailleurs pas très élevé.

On peut distinguer trois sous-périodes sur ce graphique. La première période – regroupant les données à l'intérieur du « diamant » – concerne les années 1995 à 2001. Elle se caractérise par un taux global relativement élevé (38,7 % en moyenne) et un ratio de recettes fiscales par rapport au PIB également plutôt élevé (6,7 % en moyenne).

La deuxième sous-période – regroupant les données à l'intérieur du « rectangle » – est assez courte et elle concerne uniquement les années 2002 et 2003. Elle se caractérise par un taux relativement bas (30,4 %), mais un ratio des impôts rapportés au PIB élevé (7,5 % en moyenne).

La troisième sous-période – regroupant les données à l'intérieur de l'« ellipse » – concerne la période de 2004 à 2016. Elle se caractérise par un taux plus bas (29,3 %) et un ratio de recettes fiscales par rapport au PIB également plus bas (5,1 % en moyenne).

Les observations de la période 2002-2003 sont *a priori* peu intuitives. On peut les rationaliser de la manière suivante : l'abaissement du taux global au 1^{er} janvier 2002 s'est répercuté avec retard sur les impôts (base caisse) payés par les entreprises à cause du recours aux soldes d'impôts restants dus et des avances qui n'avaient pas été adaptées à la baisse. Des soldes vers l'arrière ont été encaissés en 2002 et 2003, lorsque le taux avait déjà été abaissé, ce qui a permis d'enrayer temporairement la chute (relative)¹⁸¹ des impôts encaissés et a même permis de maintenir le ratio à un niveau élevé¹⁸². Ce n'est finalement qu'en 2004 que le ratio des impôts s'est inscrit en net recul, reflétant ainsi mieux la réalité économique du nouveau taux d'imposition.

Cette interprétation est largement confirmée lorsqu'on compare les séries en bases caisse et droits constatés telles qu'elles sont présentées aux graphiques 34, 35 et 36 ci-dessus.

Pour les années 2002 et 2003, la différence entre les deux bases statistiques est très importante et s'élève à respectivement 583 et 355 millions d'euros, soit 2,3 % et 1,4 % du PIB. Selon la série établie sur la base des droits constatés, les impôts (aussi bien en montants absolus qu'en parts relatives) ont déjà fortement décliné en 2002, donc bien l'année de la mise en œuvre de la mesure et deux années plus tôt que les impôts en base caisse. L'encaissement des arriérés d'impôts a donc permis de masquer temporairement l'effet de l'abaissement de la fiscalité sur les recettes fiscales. Le recours aux arriérés d'impôts a chuté fortement en 2004 (-44 %), probablement parce que la réserve d'impôts avait été largement consommée.

Le tableau 29 montre que, en faisant abstraction de la période 2002-2003 (en raison du fort biais créé par l'encaissement de soldes), l'élasticité entre le taux global et le ratio des impôts au PIB s'est établi

181 Il a même permis d'enrayer la chute absolue des impôts en 2002 et 2003 puisque leur niveau a été plus élevé qu'en 2001, et ceci malgré la mesure fiscale. Le niveau des impôts n'a chuté plus fortement qu'en 2004.

182 Le ratio des recettes fiscales s'est même révélé plus élevé que le ratio moyen observé sur la période précédente.

à 0,91 en moyenne. Cette relation a donc été quasiment proportionnelle et aussi proche des résultats théoriques de la section 2.3.7.3. L'exemple illustre le rôle important que les soldes d'impôts restants dus peuvent jouer et dont il convient de tenir compte afin d'interpréter correctement les données en base caisse.

Tableau 29 :

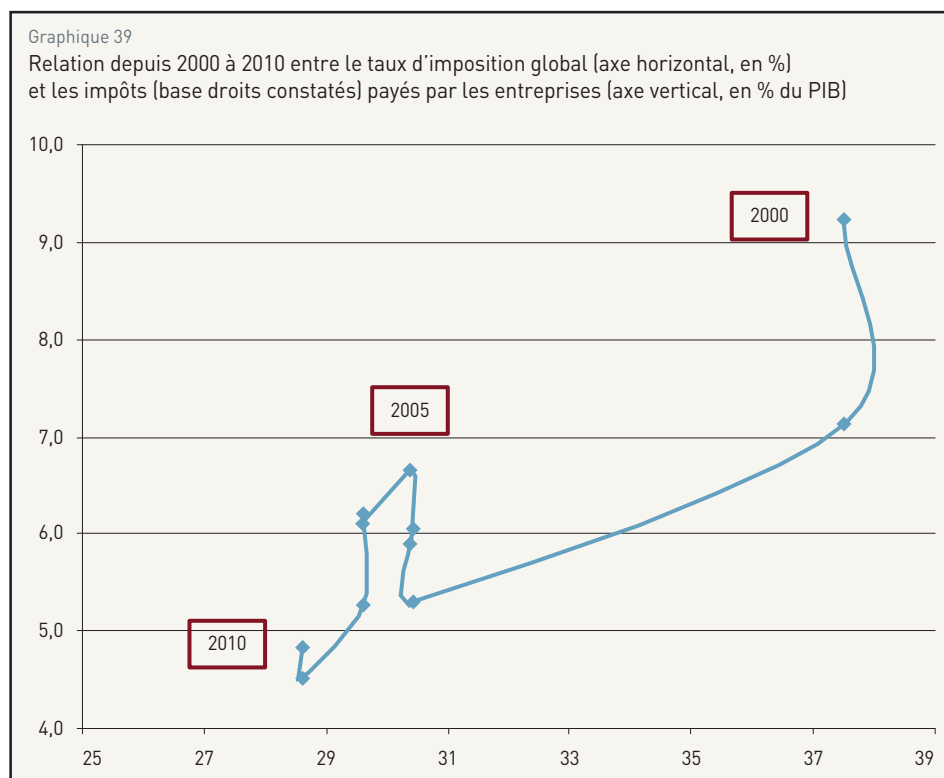
Relation entre le taux d'imposition global et le ratio des impôts (base caisse) rapportés au PIB

	1998-2001	2004-2007	Variation relative (en %)	Variation absolue (en p.p.)
Taux d'imposition global	37,5	30,0	-20,0	-7,5
Impôts des entreprises (en % du PIB) (en base caisse)	6,7	5,4	-18,2	-1,2
Élasticité			0,91	

Sources : STATEC, calculs BCL

C.2 Données en base des droits constatés (par année d'imposition)

La série des données en droits constatés est logiquement plus courte que la série en base caisse puisque la série sera complétée par les impôts encaissés sous forme de soldes (vers l'avant) lors des exercices budgétaires à venir. Elle est aussi plus courte au début, puisque la matrice des impôts n'est disponible qu'à partir de l'exercice budgétaire 2000.



Sources : ACD, calculs BCL

Les données en base des droits constatés, bien que peu utilisées, correspondent bien mieux à la réalité économique, ce qui est peu surprenant puisque cette base statistique permet précisément le rapprochement entre les impôts payés et leur fait générateur.

Le graphique 39 est la réplique du graphique 38, mais en y intégrant la série (plus courte) des droits constatés. La relation entre le taux d'imposition global et le ratio des impôts payés n'est certes pas parfaite, mais bien plus directe que sur le graphique 38, ce dont témoigne aussi la hausse du coefficient de corrélation linéaire (0,85). On notera que les observations contre-intuitives (taux global bas, ratio impôts/PIB élevé) de la période 2002-2003 ne s'y retrouvent plus, puisque, logiquement, les impôts en droits consta-

tés intègrent directement l'effet de l'abaissement du taux global. Ce graphique, établi sur la base des données empiriques, corrobore donc les résultats théoriques de la section 2.3.7.3, à savoir une relation quasiment linéaire entre les impôts payés et les taux d'imposition.

Le tableau 30 est le corollaire du tableau 29. Pour la série en droits constatés, *a priori* le besoin de prendre des moyennes sur plusieurs années est moins pertinent puisqu'il n'y a pas lieu d'ajuster pour les décalages d'encaissement des impôts¹⁸³. À l'opposé du tableau 29, nous présentons donc le changement entre deux années consécutives.

Le taux global avait été abaissé de 18,9 % entre 2001 et 2002, mais le recul du ratio impôts/PIB, a été plus important (-25,6 %), de sorte que l'élasticité entre les deux était de 1,35. Pour une élasticité unitaire, au lieu d'un recul de 1,8 % du PIB, on se serait attendu à un recul du ratio de seulement 1,4 % du PIB (= -0,189*7,1)¹⁸⁴.

Tableau 30 :

Relation entre le taux d'imposition global et le ratio des impôts (base des droits constatés) rapportés au PIB

	2001	2002	Variation relative (en %)	Variation absolue (en p.p.)
Taux d'imposition global	37,5	30,4	-18,9	-7,1
Impôts des entreprises (en % du PIB) (en base des droits constatés)	7,1	5,3	-25,6	-1,8
Élasticité			1,35	

Sources : ACD, calculs BCL

En général et pour conclure sur ce point, toutes les estimations empiriques comportent une marge d'erreur qui écarte les résultats obtenus de ceux auxquels on peut en théorie s'attendre. Néanmoins le fait de dégager des élasticités empiriques proches de 1 corrobore le raisonnement théorique proposé.

Compte tenu des résultats théoriques et empiriques, une élasticité de 1 constitue une base de travail adéquate pour estimer le coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition des entreprises.

2.3.7.6. Estimation du coût budgétaire en base caisse

Les estimations du coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition des sociétés, calculées par la BCL l'année passée, étaient basées sur le concept des droits constatés (par année d'imposition) et étaient donc indépendantes du moment de l'encaissement des recettes. Les autorités avaient utilisé le concept « caisse » pour estimer le déchet fiscal. Pour éliminer les différences d'estimation attribuables au recours à des bases statistiques différentes, on transforme, ci-dessous, en base caisse les estimations de la BCL calculées en droits constatés. Pour cela, il s'agit d'imputer (répartir) un coût total sur plusieurs exercices budgétaires. Ceci sera réalisé en trois étapes.

Afin d'établir un scénario de référence en l'absence d'un ajustement du taux d'imposition, le montant d'impôts perçu par l'État, à politique inchangée et en base des droits constatés, est transformé en base caisse moyennant une hypothèse relative à la vitesse d'encaissement des impôts (1^{ère} étape).

Puis, l'abaissement du taux est intégré dans le scénario (2^e étape). Cette mesure sera opérée en 2017, lorsque le taux global sera abaissé de 29,22 % à 27,08 %, et en 2018, lors de l'abaissement supplémentaire à 26,01 %. Le recul relatif du taux global, par rapport à l'année 2016, est de -7,3 % en 2017 et de -11 % en 2018. Comme il a été largement présenté dans les sections précédentes, ces reculs relatifs constituent une bonne base pour estimer le déchet fiscal. Le premier facteur de correction (-7,3 %) est appliqué aux impôts dus pour l'année 2017 mais encaissés sur la période 2017-2023. Le deuxième

183 Le ratio impôts/PIB reste probablement procyclique, ce qui pourrait justifier un lissage des séries, mais les séries ne sont pas suffisamment longues pour pouvoir l'affirmer sans réserve.

184 Lorsqu'on refait les calculs avec des moyennes de plusieurs années, l'élasticité diminue et elle se rapproche de l'unité.

facteur de correction (-11 %) est appliqué aux impôts dus pour l'année 2018 (ainsi que les années suivantes) mais encaissés sur la période 2018-2024. Il est également appliqué pour les années suivantes puisque la mesure est considérée permanente.

Finalement, la différence entre les deux scénarii correspond au coût budgétaire de la mesure dans la base caisse (3^e étape).

A. Vecteur d'encaissement

Sur la base de la matrice des impôts qui a été présentée au tableau 28, un vecteur d'encaissement des impôts est calculé qui se base nécessairement sur la série des droits constatés. Pour une année d'imposition A, la part des impôts encaissés lors des années budgétaires A+0 jusqu'en A+6¹⁸⁵ est calculée. Pour ce faire, sur la base du tableau 28 (lecture par ligne), on divise le montant d'une cellule par le total de la ligne correspondante. Pour l'année d'imposition 2009, ce vecteur est de (73¹⁸⁶, 2, 9, 6, 4, 4, 1).

Ce vecteur est calculé pour toutes les années d'imposition « complètes », c'est-à-dire celles pour lesquelles les données sont entièrement disponibles. Il s'agit des années d'imposition 2000 à 2010.

Puis, la moyenne de ces 11 vecteurs est calculée pour corriger les fluctuations cycliques. En effet, on observe (voir le tableau 31) que la part encaissée lors de l'année A+0 est relativement élevée en cas de basse conjoncture (2008, 2009) et relativement faible en cas de haute conjoncture (2000, 2006, 2007).

Tableau 31 :

Vecteurs d'encaissement (années d'imposition en lignes, années budgétaires en colonnes, en pourcent, aux arrondis près)

	A+0	A+1	A+2	A+3	A+4	A+5	A+6
2000	63	2	7	13	8	5	1
2001	63	1	12	7	6	6	5
2002	82	0	3	-2	7	8	2
2003	67	2	6	13	7	5	0
2004	64	1	7	11	6	10	1
2005	59	2	7	8	9	12	3
2006	60	2	8	8	10	11	0
2007	57	3	11	7	15	6	1
2008	69	3	8	9	6	4	1
2009	73	2	9	6	4	4	1
2010	65	4	18	6	4	2	0
Moyenne	66	2	9	8	8	7	1

Sources : ACD, calculs BCL

Le vecteur d'encaissement moyen a la composition suivante (66, 2, 9, 8, 8, 7, 1). Par année d'imposition, l'État encaisse donc en moyenne 66 % des impôts sous forme d'avances lors du même exercice budgétaire et le solde sous forme de soldes d'impôts lors des six années budgétaires suivantes. Le vecteur des encaissements moyens cumulés a la composition suivante (66, 68, 77, 85, 92, 99, 100). À titre d'exemple, en moyenne, 92 % des impôts sont encaissés au plus tard dans l'année A+4, donc 4 années suivant l'année d'imposition pour laquelle ils étaient dus.

185 Les encaissements se feraient donc sur 7 exercices budgétaires alors que le délai de prescription est de 5 ans.

186 À titre d'exemple, pour la première année, on obtient $1227/1673 \times 100 = 73$.

Le vecteur de 2002, année de l'abaissement du taux d'imposition, se distingue nettement des autres vecteurs. La part de l'année A+0 est particulièrement élevée (82 %), ce qui s'explique vraisemblablement par le fait que les avances n'avaient pas été adaptées à la baisse pour intégrer l'abaissement du taux d'imposition (voir les graphiques 35 et 37). En conséquence, la part des soldes pour les années budgétaires suivantes a logiquement été plus faible. Elle a même été négative pour A+3 (2005), ce qui signifie qu'il y a donc eu des remboursements d'impôts parce que les avances avaient dépassé le montant d'impôts dus.

En 2009, le taux de l'IRC et les avances avaient été abaissées (voir les graphiques 35 et 37), ce qui différencie cette année des observations faites pour l'année d'imposition 2002.

Compte tenu de la variabilité à travers le temps du vecteur d'encaissement et du fait qu'il n'est pas possible de déduire des données historiques une relation stable entre un abaissement du taux et la fixation des avances, il est préférable de baser nos simulations sur un vecteur moyen. Cette démarche aboutit à un scénario d'encaissements neutre, sans jugement *a priori*.

Contrairement à l'optique caisse et à sa décomposition en avances et soldes vers l'arrière, le vecteur sur la base des droits constatés fournit une vue prospective. L'ACD n'a guère d'influence sur ce vecteur des droits constatés, car elle ne connaît pas encore avec certitude le niveau des profits taxables et des impôts finalement dus lors de la détermination et de l'encaissement des avances. Elle peut certes déterminer le niveau des avances mais pas leur part dans le total par année d'imposition. Son influence peut néanmoins consister à assurer que les soldes d'impôts restants dus (mais non encore encaissés) demeurent suffisants pour perpétuer leur rôle de réserve et d'amortisseur.

B. Transformation des estimations de la base des droits constatés en base caisse

Le tableau 32 présente le coût budgétaire en base des droits constatés (par année d'imposition). Il se décompose en 4 parties, à savoir les projections du PIB nominal (lignes 1 et 2), le scénario de base (lignes 3 à 5), le scénario avec abaissement du taux d'imposition global (lignes 6 à 9) et le coût budgétaire (lignes 10 et 11).

Pour les besoins de cet exercice, les données relatives au PIB nominal jusqu'en 2015 sont celles publiées en octobre 2016¹⁸⁷. Pour les années 2016-2020, les projections telles que publiées dans le projet de budget 2017 ont été utilisées. À partir de l'année 2021 et étant donné l'absence de projections officielles relatives au PIB nominal, une croissance de 6 % par année a été postulée. Il s'agit là d'une hypothèse purement technique, nécessaire afin d'extrapoler les séries sur un horizon suffisamment long. Elle n'affecte en rien les calculs du coût, puisque l'approche privilégiée consiste à exprimer celui-ci en pourcentage du PIB. L'hypothèse retenue a toutefois un léger impact sur les montants exprimés en millions d'euros, car ceux-ci augmentent avec le taux de croissance du PIB nominal.

La ligne 11 présente ce coût exprimé en pourcentage du PIB. Le coût atteint son sommet en 2018, lorsque la 2^{ième} étape de l'abaissement sera mise en œuvre. Ce coût budgétaire progresse en montants nominaux (ligne 10) au-delà de 2018 du fait de la progression de la base imposable.

¹⁸⁷ Ces données ne correspondent donc pas exactement à celles dont le gouvernement disposait lors de l'annonce de la réforme fiscale ou de la présentation du projet de budget 2017. Les projections du PIB nominal ont également évolué depuis. Le coût exprimé en pourcentage du PIB n'est pas affecté par ces révisions des données.

Tableau 32 :

Calcul du coût budgétaire en base des droits constatés pour plusieurs exercices (en millions d'euros, sauf mention contraire)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB nominal – en niveau	1	53 372	57 002	60 878	64 470	67 435	71 481	75 770	80 316	85 135	90 244
PIB nominal – taux de croissance	2	4,2	6,8	6,8	5,9	4,6	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Scénario de base (à politique inchangée)											
Taux d'imposition global (en %)	3	29,2	29,22	29,22	29,22	29,22	29,22	29,22	29,22	29,22	29,22
Impôts en niveau	4=1*5/100		2 736	2 922	3 095	3 237	3 431	3 637	3 855	4 087	4 332
Impôts en % du PIB nominal	5		4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Scénario avec abaissement du taux											
Taux d'imposition global (en %)	6	29,22	27,08	26,01	26,01	26,01	26,01	26,01	26,01	26,01	26,01
Facteurs de correction	7=(6-3)/3	0	-0,073	-0,110	-0,110	-0,110	-0,110	-0,110	-0,110	-0,110	-0,110
Impôts en niveau	8=(7+"1")*4		2 536	2 601	2 755	2 881	3 054	3 237	3 432	3 638	3 856
Impôts en % du PIB nominal	9=8/1		4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Coût budgétaire											
en niveau	10=8-4		-200	-321	-340	-356	-377	-400	-424	-449	-476
en % du PIB nominal	11=10/1=9-5		-0,35	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53

Sources : *Calculs BCL*

Le tableau 33 présente la transformation du coût budgétaire établi sur la base des droits constatés en la base caisse selon les principes de la matrice expliqués dans la section précédente. Afin de faciliter la lecture, une rotation des lignes et colonnes a été faite, les données se rapportant aux années d'imposition étant désormais dans les colonnes et les données se rapportant aux exercices budgétaires étant dans les lignes.

La lecture du tableau 33 s'effectue comme suit.

Pour l'année d'imposition 2017 (lecture colonne, « 2017 »), le coût budgétaire (en droits constatés) serait de 200 millions d'euros. Selon l'hypothèse retenue dans le vecteur d'encaissement, ce coût serait réalisé à concurrence de 66 % lors de l'exercice budgétaire en 2017 (-132 mio = 0,66*200), de 2 % en 2018 (-4 mio), de 9 % en 2019 (-18 mio), de 8 % en 2020 et 2021 (-16 mio par année), de 7 % en 2022 (-13 mio) et de 1 % en 2023 (-2 mio).

Pour l'exercice budgétaire 2017 (lecture ligne, « 2017 »), le coût budgétaire en base caisse serait de 132 millions d'euros (0,23 % du PIB). Ce coût augmente pour atteindre son rythme de croisière en 2024, lorsque les derniers effets décalés de la mesure de 2018 seront observés. En 2024, ce coût serait de 423 millions d'euros (0,50 % du PIB)¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Le coût budgétaire en base caisse, exprimé en pourcentage du PIB, serait donc légèrement inférieur au coût en droits constatés (0,53 % du PIB). La différence s'explique par la progression du dénominateur – le PIB nominal – alors que les flux au numérateur se rapportent à des années antérieures.

Tableau 33 :

Transformation du coût budgétaire des droits constatés en base caisse (en millions d'euros, sauf mention contraire)

Vecteur d'encaissement	Exercice budgétaire	Année d'imposition										Total-caisse	Total – caisse en % du PIB nominal
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
0,66	2017	-132										-132	-0,23
0,02	2018	-4	-211									-215	-0,35
0,09	2019	-18	-7	-224								-248	-0,38
0,08	2020	-16	-28	-7	-234							-285	-0,42
0,08	2021	-15	-25	-30	-7	-248						-326	-0,46
0,07	2022	-13	-24	-27	-31	-8	-263					-367	-0,48
0,01	2023	-2	-21	-26	-28	-33	-8	-279				-398	-0,50
	2024		-4	-23	-27	-30	-35	-9	-299			-423	-0,50
	2025			-5	-24	-28	-32	-37	-9	-313		-448	-0,50
	2026				-5	-25	-30	-34	-40	-10			
	2027					-5	-27	-32	-36	-42			
	2028						-5	-28	-34	-38			
Total – droits constatés		-200	-321	-340	-356	-377	-400						

Source : Calculs BCL

S'agissant des données en base des droits constatés, les estimations pour les années d'imposition 2017 et 2018 suffisent. Pour les années suivantes, le coût demeure constant lorsqu'il est exprimé en pourcentage du PIB et augmente avec la base imposable lorsqu'il est exprimé en montants nominaux.

En ce qui concerne les données en base caisse, il convient de ne pas restreindre les calculs aux seules années budgétaires 2017 et 2018, mais de les étendre au moins jusqu'aux exercices budgétaires pour lesquels les coûts en base caisse atteindront leur rythme de croisière et se stabilisent donc en pourcentage du PIB. S'agissant de la deuxième étape de l'abaissement du taux, il y a donc lieu de faire les calculs pour l'année 2018 prolongée par 6 années de décalages d'encaissement, soit l'année 2024. Opter pour une approche différente reviendrait à sous-estimer considérablement le coût budgétaire exprimé en base caisse¹⁸⁹.

C. Autres scénarii en base caisse

Les calculs ci-dessus se basent sur un vecteur moyen d'encaissements qui a été retenu afin de ne pas porter de jugements *a priori* sur la fixation des avances et des soldes subséquents. Il existe en fait une infinité de possibilités permettant de fixer ce vecteur ; dans la suite, quatre scénarii différents illustrent les variations du coût budgétaire (en base caisse) en fonction d'autres hypothèses relatives au vecteur d'encaissement.

Dans un premier scénario, la part des avances est augmentée de manière *permanente* de 66 % à 80 % et le solde sur les années restantes est réparti selon les proportions du vecteur moyen. Ce scénario permet d'illustrer un changement *structurel* dans la fixation des avances¹⁹⁰.

189 Un élément inhérent à notre approche est que, pour les années d'imposition 2017 et 2018, les avances encaissées lors des exercices budgétaires 2017 et 2018 intègrent déjà pleinement l'impact de l'abaissement du taux nominal à respectivement 27,08 % et 26,01 % et ne sont donc plus calculées en fonction du taux de l'année précédente.

190 Selon le rapport du CES (p.18, encadré 2 : la diminution des soldes d'impôt), la pratique d'encaissement des impôts aurait changé depuis 2010 avec l'introduction du système d'imposition suivant déclaration. Logiquement, la part des avances devrait avoir augmenté au cours des années récentes. Les données nécessaires pour confirmer ou infirmer cette conclusion ne deviendront toutefois disponibles qu'au cours des années à venir.

Ce scénario est d'ailleurs aussi proche d'un scénario avec un encaissement des impôts sur une période plus courte (inférieure à sept ans).

Un deuxième scénario est obtenu en laissant, pour les années 2017 et 2018, les avances inchangées au niveau du scénario de base¹⁹¹. Elles ne sont donc pas adaptées à la baisse en 2017 et 2018 pour refléter l'abaissement du taux d'imposition. La part des avances dans le total augmenterait *temporairement* en 2017 et 2018 et ce n'est qu'en 2019 qu'elle retrouverait le niveau moyen du scénario de base.

Un troisième scénario est obtenu en prenant comme point de départ les estimations officielles du coût en base caisse pour les années 2017 jusque 2019 et en imputant, sur les années budgétaires suivantes et selon le vecteur d'encaissement du scénario de base, le coût résiduel tel qu'il résulte des différences dans les estimations officielles et de la BCL¹⁹². Ce scénario permet d'exposer la sous-estimation (en base caisse) des estimations officielles. Par construction, cette différence n'apparaîtrait qu'à partir de l'année budgétaire 2020.

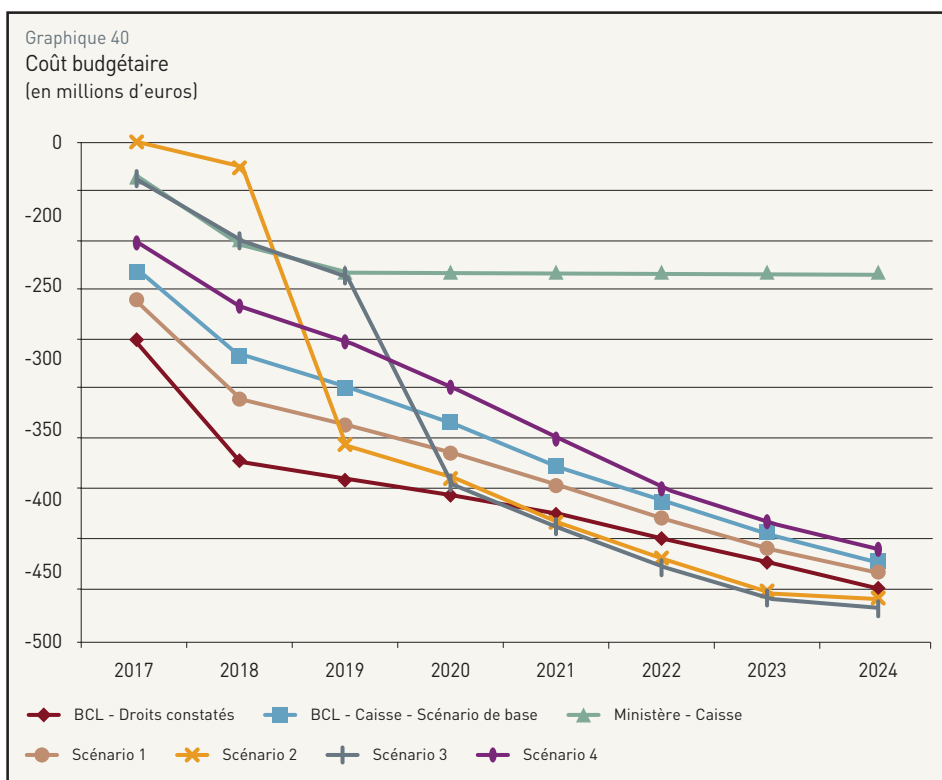
Un quatrième scénario intègre un abaissement structurel des avances à partir de l'année 2017. Il s'agit du corollaire du premier scénario. La part des avances reculerait de 66 % à 50 % (la part des soldes augmentant en parallèle) et resterait de manière permanente à ce niveau plus bas.

D. Comparaison des estimations pour ces scénarii

Le graphique 40 présente le coût budgétaire de la mesure (en montants nominaux) tel que calculé par les autorités et la BCL, ainsi que les scénarii mentionnés ci-dessus. Le graphique 41 présente les mêmes séries exprimées en pourcentage du PIB.

À court terme, le coût est le plus élevé lorsqu'exprimé en base des droits constatés, ce qui est tout à fait logique puisqu'il s'agit de la seule mesure qui présente le coût cumulé pour une année d'imposition. À moyen terme et par construction, les coûts en base caisse dans tous les scénarii BCL convergent vers

le coût en base des droits constatés. La vitesse d'encaissement des recettes n'a donc aucun impact sur le coût total de la mesure. Cette convergence est quasiment complète en 2021-2022. La différence maximale due aux concepts statistiques différents (donc la différence entre « BCL - droits constatés » et « BCL - Caisse - scénario de base ») se chiffre à 0,17 % du PIB en 2018 et s'estompe par la suite. Le coût en base des



Sources : Ministère des Finances, calculs BCL

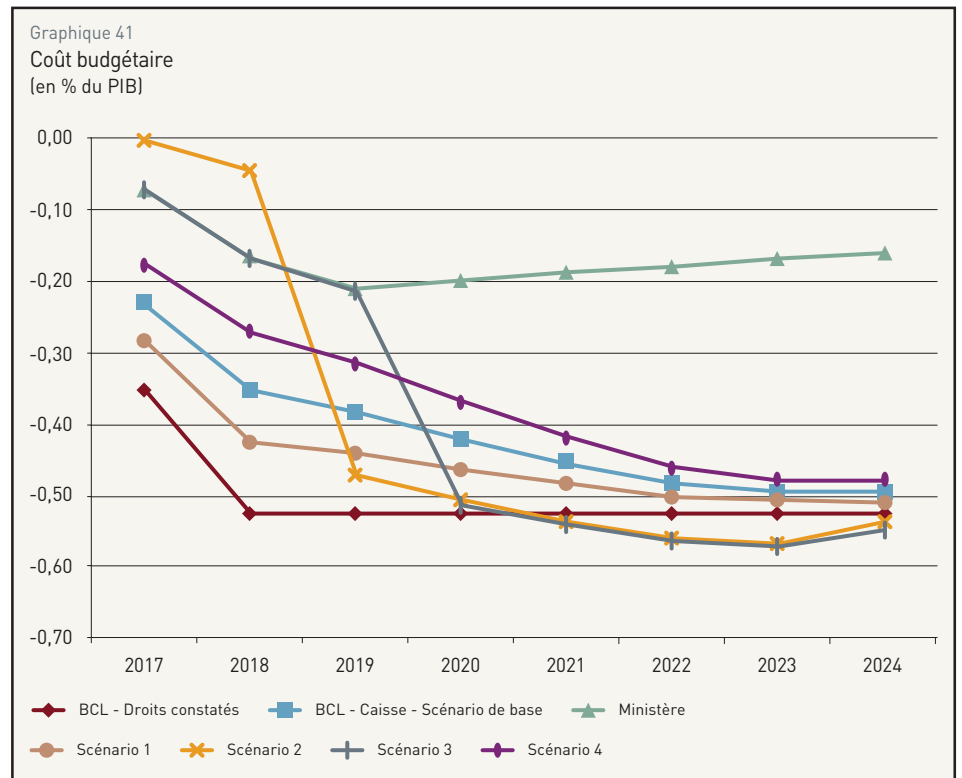
191 Du procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 12 mai 2017, il ressort par exemple que l'ACD n'aurait pas modifié les avances d'impôts à payer par les entreprises suite à l'entrée en vigueur de la réforme fiscale. Celles-ci auraient néanmoins la possibilité de demander une adaptation de leurs avances auprès de l'ACD.

192 L'idée sous-jacente est que l'ACD décide largement de la fixation des avances et que le ministère peut ainsi avoir une bonne visibilité de leur évolution dans le court terme, et, *a fortiori*, une meilleure visibilité que la BCL.

droits constatés est de 0,53 % du PIB (pour 2018 et les années suivantes). En base caisse, en 2024, il se situe selon le scénario choisi entre 0,50 % et 0,55 % du PIB.

Comme le montrent les graphiques 40 et 41, le profil du vecteur d'encaissement a un impact sur les estimations en base caisse. Les scénarii 1 et 4 montrent qu'une part des avances *structurellement* plus élevée (basse) aura un coût budgétaire plus élevé (bas) en début de période¹⁹³.

Dans les scénarii 2 et 3, les avances sont *temporairement* plus élevées et les coûts sont relativement plus bas à court terme que dans le scénario de base¹⁹⁴. Or, dès que les avances retournent à la « normale », le coût augmente fortement¹⁹⁵.



Sources : Ministère des Finances, calculs BCL

Les simulations effectuées ci-dessus montrent qu'une multitude de scénarii pour les coûts en base caisse sont envisageables et que les différences à court terme peuvent être très importantes. Or, ce n'est pas parce qu'une multitude de scénarii sont envisageables que l'on soit en mesure de prédéterminer le scénario qui va se réaliser. En effet, lors de la détermination et de l'encaissement des avances, le niveau des profits taxables et des impôts finalement dus n'est pas encore connu, de sorte que la répartition entre avances et soldes n'est connue que *ex post*. L'imputation du coût sur plusieurs exercices budgétaires demeure donc largement un exercice théorique¹⁹⁶.

Compte tenu de ce qui précède, le coût prévu en base caisse n'est pas économiquement très informatif. Une présentation économique exhaustive du coût d'une mesure requiert, au minimum, un horizon temporel de quelque 7 ans. Pour des choix politiques *ex ante*, l'estimation du coût en droits constatés, qui est fournie en un seul chiffre, est plus utile.


Le coût se stabilise selon les autorités à partir de 2019 (lorsqu'exprimé en millions d'euros). Ceci est quelque peu étonnant dans la mesure où, selon les données de l'ACD, l'encaissement des impôts s'étend généralement sur 7 ans. Exprimé en pourcentage du PIB, le coût reculerait même à partir

193 Ceci peut paraître contre-intuitif dans la mesure où une part plus élevée des avances implique aussi des recettes plus élevées. Or, ce qui importe dans ces simulations (imputations du coût budgétaire), c'est la différence entre le scénario de base et le scénario avec abaissement du taux d'imposition, mais avec une part inchangée des avances.

194 Ce résultat est donc différent de celui obtenu avec une adaptation structurelle des avances. Ceci s'explique par le fait que, cette fois-ci, la part des avances est différente entre le scénario de base et le scénario avec abaissement du taux.

195 Il va de soi que, même si on ne les présente pas, il serait aussi possible d'imaginer des scénarii qui ont des coûts plus importants à court terme et qui se rapprochent du coût en droits constatés. Or, à l'instar des scénarii 2 et 3, il faudrait recourir à des hypothèses assez extrêmes, et donc très peu probables.

196 Un tel exercice aurait été utile si, par exemple, le ministère avait voulu expliquer la différence entre deux jeux de projections (ou par rapport à un scénario à politique inchangée) en mettant en évidence différents facteurs explicatifs (évolution du scénario macroéconomique, mesures fiscales, autres facteurs, etc.).



de 2020, ce qui n'est guère plausible. En limitant les estimations à un horizon de 4 ans, on n'obtient qu'une vue partielle et donc « tronquée » du coût de la mesure. Le coût tel qu'estimé par la BCL progresse avec la base imposable et se stabilise en pourcentage du PIB. Cette stabilisation est acquise en 2024 pour les estimations en base caisse. L'écart entre les estimations de la BCL et des autorités se creuse à partir de l'année 2020. Cet écart augmente de 0,22 % du PIB en 2020 à 0,34 % du PIB en 2024.

2.3.7.7. Conséquences et implications

Le coût budgétaire de la baisse du taux d'imposition des entreprises ne sera pas directement observable *ex post*. L'effet de la mesure s'observera principalement par un recul structurel de la part des impôts payés par les entreprises dans le PIB. Ce recul sera immédiat dans la série en droits constatés, mais celle-ci ne sera disponible que dans quelques années. Il sera plus étalé dans la série en base caisse (et donc aussi dans la série « caisse ajustée »). Au-delà de ces observations statistiques, quelles pourraient être les conséquences d'une sous-estimation du coût budgétaire de la mesure ?

À court terme (2017-2018), si les avances ne sont pas adaptées à la baisse, alors l'impact de l'abaissement du taux d'imposition ne se manifesterait pas directement par le biais d'un recul des recettes encaissées en 2017 et 2018. Une apparente absence d'impact de la mesure fiscale pourrait en résulter, à l'instar de ce que l'on a pu observer pour l'année budgétaire 2002. Or, comme la section 2.3.7.5 l'a bien mis en évidence pour la mesure de 2002, si la non adaptation des avances est susceptible de masquer l'impact de la mesure en retardant l'effet de la baisse du taux d'imposition sur les impôts encaissés, elle ne peut pas réduire ou annuler son coût. L'implication directe est que les avances encaissées au cours de ces années budgétaires seront relativement élevées (par rapport au total à encaisser pour ces années d'imposition) et que les arriérés d'impôts qui pourront être encaissés lors des années budgétaires suivantes seront relativement basses.

La possibilité de recourir aux arriérés d'impôts constitue un atout non négligeable, car elle permet de réduire considérablement l'incertitude des impôts effectivement encaissés et de rapprocher ceux-ci des projections budgétaires¹⁹⁷. Lorsque l'encaissement effectif des recettes est très proche des projections budgétaires, ceci peut donner l'impression à un observateur externe d'une bonne qualité de ces projections. Par ricochet, il peut aussi donner l'impression que les estimations officielles quant au coût budgétaire de la mesure seraient adéquates¹⁹⁸. Si ceci ne peut être exclu *a priori*, le cas général est cependant que les recettes sur l'impôt des collectivités (par année d'imposition) sont notoirement difficiles à prévoir, car fortement dépendantes des fluctuations conjoncturelles, même à politique inchangée¹⁹⁹. Une deuxième explication réside en un recours flexible et discrétionnaire aux arriérés d'impôts, permettant de coller les recettes effectives aux recettes prévues²⁰⁰.

197 Au-delà du contexte actuel, cette possibilité permet, en cas de besoin, de lisser l'effet de la conjoncture sur l'encaissement des recettes fiscales (et donc aussi sur le solde public) et ainsi d'atténuer l'impact d'une mesure budgétaire (que ce soit sur le volet des recettes ou des dépenses).

198 Pour l'année d'imposition 2017, les entreprises ne remettront leur déclaration fiscale qu'en début de l'année 2018. Les données en base caisse disponibles à la fin de l'année 2017 ne peuvent pas encore fournir une information exhaustive sur l'année d'imposition 2017.

199 Cette difficulté de prévoir ces recettes tient à plusieurs facteurs. D'une part, les profits taxables sont fortement influencés par les évolutions cycliques. D'autre part, pour l'économie dans son ensemble, l'élasticité entre les recettes de l'impôt sur les collectivités et le bénéfice fiscal est instable, car elle varie avec la répartition des sociétés entre celles qui sont déficitaires et celles qui génèrent des bénéfices. La prise en compte de cette répartition est importante en raison du traitement asymétrique de ces deux types de sociétés dans le cadre de l'imposition. L'imposition des sociétés déficitaires est nulle, mais pas négative, ce qui, lors de l'agrégation, implique une instabilité de l'élasticité. Le fait que la part des sociétés déficitaires fluctue en fonction du cycle conjoncturel constitue une difficulté additionnelle pour les prévisions.

200 L'analyse *ex post* de la mesure ne peut donc pas être réalisée en comparant simplement les encaissements projetés et effectifs des recettes.

Il semble aussi évident que l'évaluation *ex post* de la mesure fiscale ne peut se faire que sur la base de la série en droits constatés ou sur la base de données microéconomiques.

Les données préliminaires pour les neuf premiers mois de l'année 2017 indiquent que les impôts encaissés en 2017 seront proches, voire dépasseront les projections du budget de 2017²⁰¹. Ces encaissements ne donneraient donc pas lieu à des besoins de trésorerie imprévus ou additionnels à court terme, de sorte qu'il n'y ait pas lieu de redouter que les soldes budgétaires fixés dans les projections ne puissent être atteints (projet de budget ou le programme de stabilité).

À moyen terme (soit vers 2019), le coût effectif de la mesure fiscale et de l'évolution des recettes sera mieux visible. Les autorités pourront, le cas échéant, recalibrer leurs projections de recettes et/ou prendre des mesures adéquates dans les futurs projets de budget. Si ces adaptations sont faisables en pratique, elles ne seront pas forcément repérables pour un observateur externe et elles introduiront une incertitude supplémentaire dans la planification budgétaire.

Sur la base des projections budgétaires, qui sont faites en base caisse, et en l'absence d'informations supplémentaires, il est néanmoins difficile de juger comment celles-ci devraient être adaptées. D'abord, une révision éventuelle dépend de la composition des recettes projetées par année d'imposition qui n'est toutefois pas publiée. Puis, comme le graphique 26 le met bien en évidence, les projections du ratio des impôts avaient été abaissées de 0,5 % du PIB entre les budgets 2016 et 2017. Ce recul anticipé de 0,5 % du PIB correspond donc au coût de la mesure tel que calculé par la BCL, ce qui suggère que le gouvernement a malgré tout intégré dans les estimations budgétaires un coût de la mesure plus élevé qu'il ne l'a effectivement admis dans ses propres estimations.

Au-delà de l'horizon 2019, le déchet fiscal de la mesure se chiffre à 0,5 % du PIB par an et la différence entre les estimations officielles et celles de la BCL est de 0,3 % du PIB. Il est important de noter que cette différence d'estimation du coût de la mesure n'a donc pas uniquement des répercussions sur un seul exercice budgétaire, mais pour chaque exercice budgétaire subséquent et pèsent ainsi sur les choix politiques futurs.

Afin de fournir au législateur la meilleure information possible, à la fois exhaustive et transparente, il serait sans doute utile de distinguer entre un travail technique indépendant et apolitique provenant d'experts des administrations ou d'autres organismes et un travail qui est le fruit de la volonté politique du pouvoir exécutif. Des progrès en ce sens nécessiteraient une série de modifications dans l'organisation, l'accès et le traitement de données. Il serait également souhaitable d'augmenter la transparence sur le volet des recettes, par exemple par le biais d'une présentation plus élaborée des projections budgétaires²⁰².

201 Voir aussi sous 2.3.7.1.

202 Lors de leurs présentations à la COFIBU à l'occasion du dépôt annuel du projet de budget, les représentants du ministère des Finances et/ou de ses administrations font un bilan détaillé des données historiques. Il s'agit certes d'un exercice important et utile, comme l'illustre ce chapitre, mais, l'objectif étant le projet de budget et le programme pluriannuel, ces présentations devraient plutôt prendre une vue prospective. Ces dernières gagneraient donc en intérêt si les experts fournissaient des informations supplémentaires quant à leurs projections, à savoir les facteurs déterminants, le lien entre le scénario macroéconomique et les projections de recettes fiscales, les éléments exceptionnels, le jugement sur le scénario de base, les facteurs de risques, etc.