

Encadré 2 :

ASPECTS TECHNIQUES POUR L'INTERPRÉTATION DU RATIO DES IMPÔTS SUR LE REVENU PAYÉS PAR LES SOCIÉTÉS

Le ratio des impôts (en base des droits constatés, par année d'imposition) a baissé de 6,2 % en 2007 à 4,2 % en 2011 pour remonter ensuite à 5,1 % en 2015. Hormis l'abaissement du taux d'imposition global de 29,6 % en 2008 à 28,6 % en 2009 avec un réajustement à 29,2 % en 2013, le régime fiscal des sociétés n'a pourtant pas beaucoup évolué sur cette période. Contrairement aux attentes, le ratio des impôts n'est pas stable et ces fluctuations s'expliquent par d'autres facteurs que le taux d'imposition.

Ex post, il peut s'avérer utile d'expliquer ces fluctuations du ratio. Dans une approche rétrospective, des études se basent sur ce ratio pour estimer les déchets de recettes fiscales dus au non-respect (volontaire ou involontaire) de la loi par les contribuables¹⁷⁷. Puis, dans une approche prospective, les évolutions du passé servent d'ancrage pour les projections des recettes. Le ratio est aussi utilisé par des observateurs externes pour analyser la plausibilité des projections (voir supra). Dans ces contextes, en l'absence de mesures fiscales, on admet souvent que le ratio des impôts est stable, une hypothèse *a priori* neutre, pas vérifiée dans les faits.

D'un point de vue macroéconomique¹⁷⁸ il y a, au moins trois facteurs susceptibles d'expliquer ces fluctuations du ratio.

1. ESTIMATION D'UNE BASE IMPOSABLE MACROÉCONOMIQUE

Le premier facteur concerne le lien entre les données macroéconomiques et les données fiscales. En ayant recours au rapport du ratio entre les impôts et le PIB, on admet implicitement que l'excédent brut d'exploitation des entreprises est une bonne approximation de la base imposable. Dans les faits, ceci n'est toutefois pas le cas. L'usage de ce ratio s'explique donc principalement par le manque d'une alternative.

Les estimations du PIB (ou de l'EBE) sont conditionnelles à une méthodologie statistique (SEC2010). Ce cadre a été développé à des fins autres que fiscales et l'EBE, une mesure des profits opérationnels dans la comptabilité nationale, n'a pas pour première vocation d'être une approximation de la base imposable. Pour construire une approximation macroéconomique de la base imposable à partir des estimations l'EBE de l'ensemble de l'économie, plusieurs ajustements de calcul seraient nécessaires¹⁷⁹, un exercice qui nécessiterait beaucoup de données supplémentaires. Si cet exercice peut s'avérer difficile pour les données historiques, il est quasiment impossible à réaliser dans une approche prospective du fait que l'utilisateur devrait, en outre, formuler des hypothèses supplémentaires relatives à l'évolution future de ces ajustements.

2. PERTES FISCALES ET REPORT DES PERTES

Le deuxième facteur concerne les fluctuations conjoncturelles de l'économie. Les profits (et les pertes) des entreprises, et les recettes de l'IRS qui en découlent, sont cycliques et leurs variations entraînent des effets sur le ratio des impôts, pas seulement pour l'année en cours, mais également pour les années suivantes. Ces effets sont la conséquence directe de pertes opérationnelles par les entreprises en cas de basse conjoncture conjuguée à la possibilité de déduire les pertes fiscales des profits fiscaux générés au cours des années d'imposition suivantes.

177 Ueda Junji (2018) Estimating the corporate income tax gap: The RA-GAP methodology, IMF Technical Notes and Manuals N° 18/02.

On estime les recettes de l'IRS que l'État aurait pu collecter compte tenu de l'évolution de l'activité économique mais qu'il n'a pu collecter, par exemple, à cause de la fraude fiscale, de l'évasion fiscale ou des erreurs de déclaration.

Ces études présupposent que les estimations du PIB sont indépendantes des données fiscales, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

178 Une analyse plus fine des micro-données fiscales pourrait éventuellement révéler d'autres facteurs explicatifs.

179 Pour plus de détails, voir Ueda J. (2018).

Plus en détail, les recettes de l'IRS sont fonction des profits taxables¹⁸⁰ des entreprises. Ceux-ci évoluent en fonction de la performance opérationnelle de l'entreprise, mais aussi en fonction du cycle de la branche ou de l'économie dans son ensemble. En cas de basse conjoncture, voire de récession, les profits taxables des entreprises baissent et, pour une part d'entre elles, se transforment en pertes fiscales. Dans ce cas, les recettes fiscales sont nulles, mais pas négatives. L'ampleur de la perte n'a donc pas d'effet direct sur les impôts payés.

En matière fiscale, mais pas en comptabilité nationale, les pertes des entreprises peuvent être reportées sur les profits taxables des années subséquentes. Elles apparaissent donc comme des déductions qui abaissent les profits taxables et donc également les recettes de l'IRS des années subséquentes.

L'interprétation du ratio des impôts est compliquée du fait du traitement asymétrique des pertes dans l'imposition et du recours au report des pertes. Le tableau 1 permet d'illustrer ces effets à l'aide d'un exemple chiffré.

Tableau 1 :

Impact des pertes fiscales et du report des pertes sur la variation du ratio des impôts

	LIGNE	A0	A1	A2	A3
Résultat opérationnel positif	1	1000	1000	1000	1000
Résultat opérationnel négatif	2	0	-100	0	0
Résultat opérationnel total	3=1+2	1000	900	1000	1000
Report de pertes antérieures	4	0	0	100	0
Autres déductions fiscales	5	400	400	400	400
Déductions fiscales totales	6=4+5	400	400	500	400
Revenu imposable	7=1-6	600	600	500	600
Taux d'imposition global (en %)	8	25	25	25	25
Impôts payés	9=8*7	150	150	125	150
Ratio des impôts / Taux d'imposition implicite (en %)	10=9/3	15,0	16,7	12,5	15,0

Source : calculs BCL

Soit une économie où, en période A0, toutes les entreprises réalisent un résultat opérationnel (avant déductions fiscales) positif et dont le total est égal à 1000. Les déductions fiscales égales à 400 réduisent le résultat opérationnel total à un revenu imposable de 600. Avec un taux d'imposition global fixé à 25 %, le ratio des impôts est de 15 %.

En période A1, une ou plusieurs entreprises réalisent une perte opérationnelle égale à -100. Ces entreprises, du fait d'un résultat opérationnel négatif, ne peuvent pas faire prévaloir des déductions fiscales. Celles-ci demeurent donc inchangées (à 400) pour l'ensemble de l'économie. La perte réduit le résultat opérationnel total de l'ensemble de l'économie (ligne 3)¹⁸¹, mais pas le revenu imposable total (ligne 7), qui ne tient compte que des résultats opérationnels positifs. Elle réduit donc le dénominateur du ratio des impôts, mais elle a un effet nul sur son numérateur ; le taux d'imposition implicite/effectif augmente donc (à 16,7 %), un mouvement contre-cyclique et contre-intuitif.

En période A2, les entreprises qui étaient déficitaires en période A1, peuvent faire prévaloir le report de la perte fiscale de la période A1, pour autant qu'elles aient réalisé un résultat opérationnel positif. Le recours au report des pertes réduit

180 Les profits taxables sont déterminés en fonction des normes comptables acceptées pour le calcul du revenu fiscal. En comptabilité nationale, la notion des profits taxables n'existe pas, mais l'excédent brut d'exploitation des entreprises, une notion de profit sur les activités de production, est un agrégat qui est souvent utilisé comme une approximation des profits taxables. Il convient toutefois de noter que les différences entre profits taxables et profits opérationnels sont considérables.

181 Un externe observe uniquement le résultat opérationnel total (ligne 3) tel que renseigné par exemple par la comptabilité nationale, et les impôts payés (ligne 9). Il ne peut pas faire la distinction entre les résultats opérationnels positif et négatif, car il n'a pas les informations nécessaires. Il conclurait sans doute à une baisse générale des profits (de 1000 à 900), alors qu'une interprétation plus correcte serait que les pertes opérationnelles des (quelques) entreprises déficitaires cachent les résultats opérationnels positifs (et inchangés) des autres entreprises.

cette fois (et donc avec un décalage d'une année) le revenu imposable du montant de la perte enregistrée en A1 (100). Le revenu imposable diminue (de 600 à 500) et le ratio des impôts baisse également (à 12,5 %) devenant de ce fait inférieur à son niveau observé à la période A0 (15 %), bien que le résultat opérationnel total soit identique (1000). Cette baisse résulte à la fois de l'amélioration du résultat opérationnel total (qui augmente de 900 à 1000) que du recours au report des pertes.

Une amélioration de la conjoncture (ce qui implique moins de pertes opérationnelles et/ou un retour au profits opérationnels) a un impact positif sur le dénominateur du ratio, mais un effet nul (ou moindre) sur son numérateur du fait du recours au report des pertes ; le ratio baisse, ce qui est aussi contre-cyclique et contre-intuitif.

Le ratio des impôts revient à son niveau de départ en période A3, lorsque les reports de pertes ont été pleinement utilisés.

Ex post, la crise financière de 2008/2009 et la récession qui s'en est suivie se sont soldées par l'apparition de pertes opérationnelles et fiscales dans le chef de nombreuses entreprises. Le ratio des impôts a baissé jusqu'en 2011 et ce, malgré la forte reprise conjoncturelle entamée dès 2010. Les impôts n'ont retrouvé leur niveau de 2007 qu'en 2013/2014. Ces longs décalages résultent, en grande partie, probablement de la sévérité de la récession et au rôle joué par le report des pertes fiscales. La forte remontée du ratio des impôts depuis 2011 pourrait aussi s'expliquer par la résorption des reports de pertes.

En théorie, il faudrait intégrer ces effets dans l'analyse ou dans la préparation des projections des recettes fiscales. En pratique, sur la base des données macroéconomiques, ceci est impossible. Les pertes opérationnelles des entreprises ne s'observent que rarement dans les données agrégées (niveau des branches) et les informations sur les pertes fiscales¹⁸² ne sont tout simplement pas disponibles¹⁸³. À moins que le STATEC ne fournisse des informations spécifiques sur les pertes opérationnelles des entreprises, l'observateur externe ne peut se limiter qu'à des conclusions assez générales : lorsque la croissance économique est faible ou négative, les pertes fiscales augmentent ; cependant leurs effets sur les montants d'impôts payés ne manifesteront qu'avec un certain décalage ; enfin, plus la récession est sévère, plus les effets décalés sur les recettes d'impôts seront importants.

En octobre 2018¹⁸⁴, le STATEC avait noté que les estimations du PIB avaient été impactées à la baisse en raison d'entreprises multinationales qui auraient réalisé des pertes opérationnelles au cours des années récentes. Le montant des pertes aurait ainsi doublé quasiment chaque année depuis 2014. En théorie, ces pertes auraient dû également impacter négativement les recettes de l'IRS à partir de 2015. Compte tenu du caractère récurrent et croissant de ces pertes, on s'interroge quant à leur incidence sur les recettes fiscales des années en cours et futures.

3. EFFETS DE COMPOSITION

Le troisième facteur concerne le fait que les entreprises ont des taux d'imposition implicites très différents. Des effets de composition peuvent donc aussi expliquer les fluctuations du ratio des impôts.

182 En général, sur la base des expériences d'autres pays, l'incidence de la conjoncture basse ou d'une récession sur les résultats opérationnels des entreprises est réparti très inégalement. Une part mineure des entreprises réalise des pertes, mais, s'il y a perte, elle est en général importante.

183 Le report des pertes reste néanmoins une déduction fiscale des plus importantes qui réduisent le revenu imposable des entreprises au Luxembourg. Voir CES (2018) Analyse des données fiscales au Luxembourg, p. 28.

184 Voir aussi sous 1.2.2.

Le taux d'imposition global s'applique de manière indifférenciée au revenu imposable des entreprises¹⁸⁵. Le taux d'imposition implicite de chaque entreprise est obtenu en divisant le montant des impôts dus par une notion de profit qui est plus large que le revenu imposable (ce qui est en partie le cas pour l'EBE)¹⁸⁶.

Le taux d'imposition implicite pour l'ensemble de l'économie est obtenu en divisant le montant total des impôts collectés par année d'imposition par un indicateur d'activité macroéconomique (EBE, PIB ou valeur ajoutée). Bien évidemment, son niveau dépend de la structure de l'économie de même que son évolution dépend des variations de l'activité des différentes entreprises. Si le ratio des impôts est connu pour l'ensemble de l'économie, tel n'est pas le cas au niveau de l'entreprise individuelle ou encore au niveau des branches¹⁸⁷.

L'exemple dans le tableau 2 permet d'illustrer les impacts causés par les effets de composition sur les variations du ratio des impôts.

Tableau 2 :

Effet de composition dans le cadre d'une hausse du ratio des impôts

A	B	C	D	E	F	G
	Ligne	Période 1	Parts Période 1	Période 2	Parts Période 2	Variation entre les périodes
Valeur ajoutée E1	1	1000	99	1300	98	30
Valeur ajoutée E2	2	10	1	20	2	100
VA totale	3=1+2	1010	100	1320	100	31
Impôts 1	4	35	80	45,5	72	30
Impôts 2	5	9	20	18	28	100
Impôts totaux	6=4+5	44	100	63,5	100	44
Taux d'imposition implicite 1	7=4/1 (en %)	3,5		3,5		
Taux d'imposition implicite 2	8=5/2 (en %)	90		90		
Taux d'imposition implicite total	9=6/3 (en %)	4,4		4,8		

Source : calculs BCL

Soit une économie composée de deux entreprises (ou de deux branches) E1 et E2. Supposons que, en période 1, E1 compte pour 99 % de la valeur ajoutée totale de l'économie et que son taux d'imposition implicite soit de 3,5 %. E2 compte alors pour 1 % de la valeur ajoutée totale de l'économie. Supposons que son taux d'imposition implicite soit nettement plus

185 Ici, on fait abstraction du taux d'imposition global qui s'applique lorsque le revenu imposable est inférieur à 200 000 euros.

186 La différence entre la « notion large de profit » et le revenu imposable est spécifique à chaque entreprise puisqu'elle dépend des possibilités du recours aux différentes déductions fiscales. Il en résulte que le taux d'imposition implicite est aussi spécifique à chaque entreprise. Pour plus de détails, voir BCL (2015) Avis sur le projet de budget 2016, Encadré 4 : Abaissement du taux d'imposition et élargissement de la base imposable ?

187 Il n'est pas connu pour chaque entreprise puisque i) les données des impôts par entreprise ne sont pas disponibles (secret fiscal oblige) et ii) le PIB, la valeur ajoutée ou l'EBE ne sont pas calculés au niveau de l'entreprise. Il n'est pas non plus possible de calculer ce ratio pour les différentes branches de l'économie. L'ACD publie certes les données agrégées pour les branches principales de l'économie, mais il ne s'agit que des données par années budgétaires et pas par années d'imposition. Puis, le STATEC ne publie pas séparément la valeur ajoutée ou l'EBE pour les branches qui paient une part importante des impôts sur le revenu des sociétés.

élevé et soit fixé à 90 %¹⁸⁸. Bien que E2 ne compte que pour 1 % de la valeur ajoutée de l'économie, elle représente 20 % des impôts payés.

Supposons ensuite que la valeur ajoutée progresse de 100 % dans E2 contre seulement 30 % dans E1. Pour l'ensemble de l'économie, la progression de la valeur ajoutée est de 31 %, donc assez proche de la variation de la valeur ajoutée de E1. Il est aussi admis que les dispositions fiscales ne changent pas, les taux d'imposition implicites au niveau des entreprises (ou branches) restant inchangés à respectivement 3,5 % et 90 %.

Un observateur externe, qui n'a pas d'informations supplémentaires sur les activités de E2 et les taux d'imposition implicites de E1 et de E2 (du fait qu'ils ne sont pas connus), conclurait à un ratio des impôts globalement inchangé pour l'économie prise dans son ensemble. Or, le taux d'imposition implicite pour l'économie prise dans son ensemble s'affiche en hausse, de 4,4 % à 4,8 %. Ce résultat est la conséquence directe des effets de composition et notamment d'une croissance relativement plus forte dans l'entreprise (ou la branche) qui a un taux d'imposition implicite nettement plus élevé.

En général, l'hypothèse sous-jacente aux projections repose sur une composition inchangée de l'économie. Pour intégrer des effets de composition dans les projections ou pour éviter de tirer des conclusions erronées, il est indispensable de disposer d'informations supplémentaires sur les évolutions sectorielles ou de faire des hypothèses dans ce sens-là.

En pratique, et au-delà de résorption des reports de pertes (voir point précédent), la hausse du ratio des impôts depuis 2011 au Luxembourg pourrait s'expliquer par de tels effets de composition et notamment au travers de la part croissante dans les impôts payés par les SOPARFI¹⁸⁹. Dans une optique prospective, la tendance haussière du ratio pourrait donc se poursuivre, évidemment après la correction nécessaire pour l'impact qui résulte de l'abaissement du taux d'imposition global, sauf si cette branche devait connaître une expansion moins rapide.

CONCLUSION

En conclusion, l'interprétation (et aussi la projection) du ratio des impôts n'est pas chose aisée pour un observateur externe. En l'absence de changements dans la fiscalité ou dans la vitesse d'encaissement des impôts, le ratio des impôts évolue du fait de l'interaction de facteurs qui sont difficilement observables. À moins qu'on ne puisse anticiper correctement ces facteurs, ce qui nécessiterait en tout cas un accès privilégié à des données, cela introduit une incertitude supplémentaire dans la préparation des projections des recettes fiscales et incite à une certaine latitude dans l'interprétation des données.

188 Il est admis que ce taux, qui dépasse donc le taux d'imposition global, est si élevé parce que le numérateur - la valeur ajoutée - est comparativement bas. Un tel taux est tout à fait concevable pour des aspects de méthodologie. Ainsi, il se pourrait que, faute d'informations supplémentaires, la valeur ajoutée de certaines entreprises soit calculée sur la base des impôts payés. Les entités à vocation spéciale se définissent notamment par le fait qu'elles n'ont que peu d'activités de production, voir aucune, sur le territoire. Puis, certains revenus (ou certaines dépenses) pourraient être traités différemment selon les règles fiscales d'une part et selon le SEC2010 (pour les calculs de l'EBE) d'autre part. À titre d'exemple, l'entreprise pourrait avoir des revenus financiers qui sont imposables, mais qui sont exclus de l'EBE.

189 Il s'agit donc d'un effet supplémentaire qui se rajoute à l'effet induit par une moindre utilisation du report des pertes.