

Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE AU RAPPORT DU FMI,
DE L'OCDE, DES NATIONS UNIES ET
DE LA BANQUE MONDIALE
AU GROUPE DE TRAVAIL DU G20
SUR LE DÉVELOPPEMENT

Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE AU RAPPORT DU FMI, DE L'OCDE,
DES NATIONS UNIES ET
DE LA BANQUE MONDIALE AU GROUPE DE TRAVAIL
DU G20 SUR LE DÉVELOPPEMENT

Il s'agit d'un document de référence au rapport préparé par les services du Fonds monétaire international, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation des Nations Unies et de la Banque mondiale, à la demande du Groupe de travail du G20 sur le développement. Il a bénéficié des consultations menées auprès d'autres organisations travaillant dans le domaine de la fiscalité, de responsables de pays en développement, d'organisations de la société civile et de représentants d'entreprises. Ce rapport est établi sous la responsabilité des secrétariats et du personnel des organisations mandatées. Il reflète un large consensus de ces services, mais ne doit pas nécessairement être considéré comme l'expression officielle des avis de ces organisations ou de leurs États membres. Le rapport a été présenté au Groupe de travail du G20 sur le développement en septembre 2015, et au Conseil d'administration du FMI, pour information, en octobre 2015.

OPTIONS POUR UNE UTILISATION EFFICACE ET EFFICIENTE DES INCITATIONS FISCALES À L'INVESTISSEMENT DANS LES PAYS À FAIBLE REVENU

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE : OUTILS POUR ÉVALUER LES INCITATIONS FISCALES

Ce document de référence présente cinq instruments qui peuvent être utiles à l'évaluation des incitations fiscales par les gouvernements des pays à faible revenu (PFR).

Le premier de ces outils (l'analyse coûts-avantages) fournit un cadre global pour évaluer les incitations fiscales. L'évaluation des coûts et des avantages associés aux incitations fiscales est un déterminant clé de la prise de décisions éclairées, mais il est rare qu'on se livre à cet exercice, entre autres raisons parce qu'il peut se révéler difficile et qu'il suppose de disposer des données nécessaires pour le mener à bien. Le modèle simple présenté ici vise à fournir un cadre concret pour guider ce type d'évaluation, orienter la collecte de données et structurer le débat public sur l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales.

Les trois outils suivants (évaluation des dépenses fiscales, modèles de microsimulation pour les entreprises et modèles de taux d'imposition effectifs) peuvent être utilisés dans le cadre d'une analyse coûts-avantages complète pour éclairer des aspects particuliers. Par exemple, l'analyse des dépenses fiscales est essentielle pour comprendre le coût des incitations fiscales en termes de manque à percevoir pour l'État. Les modèles de microsimulation appliqués aux entreprises sont généralement l'instrument privilégié, et le plus précis, pour conduire cette analyse. Outre leur intérêt pour analyser les dépenses fiscales, ces modèles sont régulièrement utilisés dans l'évaluation de la politique fiscale au sens large, y compris les prévisions et l'analyse distributive. Les modèles de taux d'imposition effectifs permettent d'appréhender plus clairement les implications des paramètres fiscaux—notamment des incitations fiscales ciblées—sur la rentabilité des investissements, et ils aident à mieux comprendre l'impact de la réforme au regard des résultats escomptés en matière d'investissement.

Enfin, ce document présente deux outils pour évaluer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales dans les PFR. Ces instruments permettent d'examiner la transparence et la gestion des incitations fiscales et de faire une analyse comparative des pratiques en vigueur dans les PFR et d'autres formules plus avantageuses.

Il convient de signaler qu'il serait bon de compléter les instruments examinés dans ce document de référence par d'autres analyses plus poussées. En effet, les modèles d'équilibre général, l'analyse systématique de micro ou de macro-données et les évaluations ex-post sont autant d'outils qui peuvent se révéler cruciaux pour comprendre pleinement tous les coûts et avantages associés aux incitations fiscales. Des analyses de ce type sont certes envisageables, mais elles sont généralement

INCITATIONS FISCALES À L'INVESTISSEMENT - DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

hors d'atteinte de la plupart des PFR à brève échéance, en raison de l'insuffisance des moyens et des données dont ils disposent. Priorité devrait donc être accordée à la mise en place des instruments décrits dans le présent document.

On notera également que ce document n'offre qu'une présentation sommaire des différents outils examinés et ne constitue en aucune manière un manuel d'utilisation complet de chaque instrument. Une liste de lectures supplémentaires est fournie dans la partie Références.

TABLE DES MATIÈRES

ANALYSE COÛTS-AVANTAGES	7
A. Un modèle simple	7
B. Fiscalité et investissements étrangers	9
C. Évaluation du bien-être	10
ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES	12
A. Chiffrage des dépenses fiscales	13
B. Exemples nationaux	17
C. Incitations fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés	20
MODÈLES DE MICROSIMULATION APPLIQUÉS AUX ENTREPRISES	21
A. Construction d'un modèle	22
B. Questions relatives aux données	26
MODELES DE TAUX D'IMPOSITION EFFECTIFS	29
A. Modèle général	30
B. Un instrument d'analyse des politiques publiques	35
C. Congés fiscaux	38
ÉVALUATION DIAGNOSTIQUE DE LA GOUVERNANCE	41
A. Dix principes pour de meilleures pratiques de gestion et d'administration	41
B. Analyse comparative des incitations à l'investissement	44
RÉEFÉRENCES	50
ENCADRES	
1. Erreur d'estimation dans la sommation des dépenses fiscales	16
2. Exemple d'analyse des ETR	34
FIGURES	
1. Estimation des dépenses fiscales	14
2. Pools des déductions non exercées (amortissements, pertes, crédits d'impôt)	24
3. METR moyens sur l'investissement en capital dans 56 pays non membres de l'OCDE, 2013	37
4. AETR dans différents scénarios incitatifs en Asie-Pacifique	38
5. METR et AETR dans un scénario de congé fiscal de 20 ans	40
TABLEAUX	
1. Dépenses fiscales d'une sélection de pays d'Amérique latine, 2012	17

INCITATIONS FISCALES À L'INVESTISSEMENT - DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

2. Dépenses fiscales par type d'activité, Philippines, 2011	19
3. Exemple de construction d'un modèle Excel de microsimulation d'IS	25
4. Exemple simplifié de création d'un fichier échantillon à partir d'un fichier population	28
5. Diagnostic de représentativité de l'échantillon	28
6. Taux d'imposition légaux et effectifs dans les pays du G20, 2012	36

ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

1. Cette section présente un modèle d'analyse coûts-avantages des incitations fiscales, dans l'idée de structurer le débat sur l'efficacité et l'efficience de ces dispositifs et d'orienter la collecte des données nécessaires à l'analyse. L'accent est mis sur les effets des incitations fiscales, tant directs qu'indirects—ces derniers étant souvent négligés dans les débats sur l'élaboration des politiques publiques. Ce modèle tient compte des différents éléments à prendre en considération dans une évaluation complète du bien-être, mais d'une manière qui se veut relativement simple. On fait en particulier les simplifications suivantes (à partir desquelles un modèle plus complexe pourrait être développé).

- *Approche statique* — le modèle présenté ici repose sur une approche statique (à long terme) qui ne permet pas d'analyser les aspects chronologiques. Comme les coûts et les avantages des incitations fiscales se matérialisent généralement dans le temps, il est possible de modéliser ces aspects dans un cadre dynamique, en tenant compte d'un taux d'actualisation adéquat.
- *Cadre restreint* — ce modèle ne couvre que les impôts sur les IDE, qui sont souvent la principale cible des mesures d'incitation fiscale. Il pourrait néanmoins exister des interactions complexes (et propres à chaque pays) avec d'autres taxes, avec les effets indirects sur les recettes, ou avec les effets indirects sur les dépenses publiques.
- *Forme réduite* — les équations formulées ici montrent certains des effets de retour les plus pertinents identifiés dans les travaux déjà publiés sur ce thème. Si l'on veut établir un véritable modèle d'équilibre général qui fasse le lien entre les comportements microéconomiques et les résultats macroéconomiques, on pourra opter pour un cadre structurel plus élaboré des comportements microéconomiques et de la structure du marché.

A. Un modèle simple

2. On suppose que le bien-être (W) des citoyens d'un pays en développement dépend de la consommation privée (C) et de la consommation publique — représentée simplement par les recettes fiscales (R) qui financent les biens publics. Pour simplifier, on pose comme hypothèse que l'utilité est additive :

$$W = C + V(R) \quad (1)$$

où $V(\cdot)$ représente la valorisation des biens publics par rapport aux biens privés, avec $V' > 0$. La consommation privée est contrainte par le revenu, lequel provient de deux sources : la production intérieure (Y^D), et les revenus des résidents nationaux travaillant dans des sociétés multinationales (MNC), où w^M représente le taux de salaire, et L^M , l'emploi dans une MNC :

$$C = Y^D + w^M L^M \quad (2)$$

3. La production intérieure est représentée par la fonction

$$Y^D = f(L^D, K^D, K^M), \quad (3)$$

qui dépend de la main-d'œuvre intérieure (L^D) et du capital domestique (K^D). En outre, les IDE des MNC sont pris en compte dans la fonction de production intérieure (3), représentée par K^M . Cette variable n'entre pas directement dans le calcul de la production intérieure, mais elle peut l'affecter indirectement de deux manières. Premier cas de figure, les IDE ont des retombées sous forme de transfert de technologie ou de connaissances sur le secteur national. Si ces retombées sont positives, on aura $f_{K^M} > 0$, autrement dit la production intérieure augmentera grâce aux IDE. Deuxième cas de figure, les IDE se substituent aux capitaux domestiques, auquel cas on aura $\partial K^D / \partial K^M < 0$, et les IDE provoqueront une contraction de la production intérieure (les épargnantes nationaux peuvent alors générer des rendements ailleurs, à un taux r).

4. On suppose que l'offre de main-d'œuvre (L^S) est fixe. Dans le modèle d'équilibre, cette variable est égale à la somme de la demande de main-d'œuvre des entreprises nationales, de la demande de main-d'œuvre des multinationales et du chômage (u) :

$$L^S = L^M + L^D + u \quad (4)$$

5. Un accroissement de L^M résultant de l'afflux d'IDE entraînera une réduction du chômage ou de l'emploi dans le secteur national (et partant de la production intérieure). Si les salariés des multinationales sont mieux rémunérés que ceux du secteur domestique, tous les travailleurs seront incités à rechercher un emploi dans une multinationale. L'emploi dans ce secteur (L^M) est néanmoins limité. Même dans l'hypothèse d'un déplacement intégral de la main-d'œuvre intérieure, comme le niveau de rémunération des employés des MNC est plus élevé, un accroissement de (L^M) peut entraîner un accroissement du revenu total.

6. On suppose que le capital des multinationales est entièrement détenu par des résidents à l'étranger (dans les pays avancés). Les bénéfices nets d'impôts réalisés par une MNC dans un pays en développement (Π^M) reviendront donc aux actionnaires étrangers, suivant la formule :

$$\Pi^M = (1 - T)[F(K^M, L^M) - wL^M - (1 + t)rK^M] \quad (5)$$

où T et t représentent les impôts prélevés par le pays en développement, respectivement, sur les bénéfices excédentaires et sur le rendement normal du capital (r) — soit les deux composantes d'une taxe ordinaire sur le revenu des sociétés. $F(\cdot)$ est une fonction de production de la MNC, combinant IDE et main-d'œuvre intérieure, qui est censée présenter des propriétés standard. Les deux éléments du revenu des multinationales qui reviennent au pays d'accueil sont les salaires perçus par les employés du pays hôte, ainsi que les recettes fiscales.

7. Si les IDE sont une variable continue et que les MNC ne sont pas contraintes, le montant optimal des IDE est représenté par la fonction suivante :

$$F_{K^M} = (1 + t)r, \quad (6)$$

et il est guidé par le coût du capital, lequel dépend de t , mais est indépendant de T — pour en savoir plus, se reporter aux explications ci-après.

8. Le bien-être procuré par les biens publics dépend du montant total des recettes publiques

$$R = T[F(K^M, L^M) - wL^M - (1 + t)rK^M] + trK^M, \quad (7)$$

tirées des impôts sur les bénéfices excédentaires et sur le rendement normal des MNC.

B. Fiscalité et investissements étrangers

9. Les incitations en matière de fiscalité des entreprises visent à attirer les IDE. Dans le cadre susmentionné, cet effet est représenté par :

$$\Delta K^M = \frac{\partial K^M}{\partial T} \Delta T + \frac{\partial K^M}{\partial t} \Delta t \quad (8)$$

où $\Delta T < 0$ représente les *incitations liées aux impôts sur les profits* (telles que les taux d'imposition réduits sur les sociétés, les exonérations d'impôts, ou les congés fiscaux) et $\Delta t < 0$ représente les *incitations liées aux coûts* (telles que les crédits d'impôt pour investissement ou les mécanismes d'amortissement accéléré, qui visent à réduire le coût du capital). Dans un cadre néoclassique, l'équation (5) suggère que seul Δt influera sur les IDE et $\partial K^M / \partial T = 0$. Cependant, dans un cadre plus général, par exemple dans le cas d'un IDE portant sur un très gros montant ou dont le lieu d'implantation a été choisi de façon discrétionnaire, l'impôt sur le profit ΔT peut également jouer un rôle important ($\partial K^M / \partial T < 0$). Nous examinerons les deux effets.

10. Les données empiriques relatives aux deux membres de l'équation (8) peuvent provenir de diverses sources :

- d'études qui examinent directement l'impact des incitations fiscales sur les IDE. Dans certaines études, cet impact est mesuré par des calculs de régression ; dans d'autres, par déduction, au moyen de données d'enquêtes ;
- d'une approche en deux étape faisant appel, dans un premier temps, à des études qui examinent l'impact des incitations fiscales sur les taux d'imposition effectifs (voir section ultérieure), et dans un second temps, à des études qui examinent l'impact des taux d'imposition

effectifs sur les IDE. Il convient ici de distinguer entre les taux d'imposition effectifs marginaux (METR), qui mesurent les effets sur l'investissement marginal (cf. le deuxième terme de (8)), et les taux d'imposition effectifs moyens (AETR), qui mesurent les effets sur les investissements discrets (cf. le premier terme dans (8)).

11. Les modèles structurels estimés peuvent servir pour la deuxième étape : ils permettent de quantifier les effets systématiques de la fiscalité sur l'investissement, sur la base des théories de l'investissement qui décrivent les mécanismes par lesquels les incitations fiscales influent sur le comportement des entreprises. Les modèles structurels peuvent être estimés au moyen de (micro) données pour en tester la validité et déduire l'ampleur moyenne des effets de la fiscalité sur l'investissement. De nombreuses études empiriques adoptent cependant une approche basée sur une forme réduite pour déduire cet effet, en utilisant les taux d'imposition effectifs comme variables explicatives. Dans les pays où les contraintes de données ne permettent pas de déduire des estimations adéquates, les responsables peuvent se baser sur les meilleures connaissances disponibles dans d'autres pays—de préférence similaires.

C. Évaluation du bien-être

12. L'équation (1) suggère que le bien-être social est la somme du bien-être dérivé de la consommation privée et de celui dérivé de la consommation publique, qui peuvent tous deux être affectés par les incitations fiscales. Nous examinerons l'évolution respective du bien-être privé et du bien-être public, de manière à distinguer les effets directs et indirects

Composante privée du bien-être

13. En combinant (2) et (3), nous dérivons la variation de la consommation privée résultant des entrées d'IDE:

$$\Delta C = \left[(w^M + f_{L^D} \frac{dL^D}{dL^M} \frac{dL^M}{dK^M} + (f_{K^D} - r) \frac{dK^D}{dK^M} + f_{K^M}) \right] \Delta K^M \quad (9)$$

où r dénote le coût d'opportunité de l'épargne intérieure. Les gains de bien-être privé dépendent de quatre facteurs. Le premier terme mesure l'effet direct, les trois autres, les effets indirects.

Effets directs

- *Emplois et salaires* (premier terme). Certaines études prennent le nombre d'emplois créés par un projet d'IDE pour mesurer les avantages d'une incitation fiscale. L'équation (9) suggère que le salaire versé à ses employés est également important.

Effets indirects

- *Déplacement de la main-d'œuvre* (deuxième terme). Les emplois créés par suite des entrées d'IDE peuvent être occupés par des personnes qui étaient auparavant au chômage. Cependant,

dans la mesure où ces personnes étaient précédemment employées dans le secteur national, il en résulte une diminution de la production intérieure de $f_{L^D}(dL^D/dL^M)$. L'équation (9) montre que les avantages nets procurés aux pays en développement restent positifs si le salaire versé par la multinationale est plus élevé que la perte de production dans le secteur national.

- *Déplacement du capital* (troisième terme). Les IDE peuvent se substituer (en partie) au capital domestique, par exemple lorsque l'IDE prend la forme d'une prise de contrôle de l'actionnariat ou d'une opération circulaire (*round tripping*). Des estimations empiriques et une analyse d'équilibre général peuvent faire la lumière sur les effets de tels déplacements. Si l'effet de substitution est complet, l'impact net sur le stock total de capital sera égal à zéro.
- *Retombées sur la productivité* (quatrième terme). Les IDE peuvent apporter de nouvelles technologies et de nouvelles compétences à un pays en développement, ce qui entraîne des effets positifs sur la productivité des travailleurs et du capital dans le secteur national. Des études empiriques (comme celle qui sont résumées dans le document principal) peuvent révéler l'importance de ces retombées.

Composante publique du bien-être

14. En utilisant (1) et (7), on peut représenter la variation du bien-être public sous la forme

$$\Delta V = V'(R) \left[\frac{\Pi^M}{1-T} \Delta T + rK^M \Delta t + \frac{T}{1-T} \Delta \Pi^M + tr \Delta K^M \right] \quad (10)$$

où la variation des profits ($\Delta \Pi^M$) peut être déduite de (5). La variation du bien-être public dépend des effets directs et indirects et doit être corrigée de la valeur sociale des fonds publics :

- *Pertes de recettes directes* (deux premiers termes entre parenthèses). La baisse généralisée des impôts est coûteuse pour l'État, dans la mesure où elle entraîne une diminution des recettes publiques sur la base de l'assiette existante. Les incitations fiscales ciblées visent généralement à atténuer ce genre de pertes en réservant les allégements d'impôts aux nouveaux IDE. Mais comme certains de ces nouveaux projets auraient peut-être été réalisés sans incitations, il en résulte là encore un manque à gagner pour l'État.
- *Effets indirects sur les recettes* (les deux derniers termes entre parenthèses). Dans la mesure où les incitations fiscales attirent de nouveaux IDE, elles peuvent entraîner un élargissement de la base d'imposition. Tant que le taux d'imposition reste positif, cet élargissement permet de compenser en partie les pertes de recettes directement liées à l'incitation. Cependant, les incitations fiscales peuvent aussi générer de nouvelles pertes (par exemple via le transfert de profits domestiques vers des entreprises bénéficiant d'incitations), avec pour conséquence une érosion de la base imposition—si bien que le signe de $\Delta \Pi^M$ est ambiguë.

- *Rareté des fonds publics* (terme V'). La rareté des fonds publics par rapport aux revenus privés peut tenir au fait que les impôts nécessaires pour générer des recettes publiques sont sources de distorsions. À l'inverse—ce qui est peut-être davantage le cas dans les pays en développement—it peut y avoir des contraintes administratives à la mobilisation de recettes domestiques qui font que les fonds publics sont particulièrement rares. Si le coût marginal des fonds publics est supérieur à 1 ($V' > 1$), un dollar de recettes publiques a plus de valeur qu'un dollar de revenu privé, ce qui doit être pris en compte dans l'évaluation des effets des variations des recettes publiques en termes de bien-être.

15. Les études d'évaluation sur les incitations fiscales établissent parfois des comparaisons entre les emplois créés par les investissements (marginaux) et les pertes de recettes au titre des investissements (non marginaux)—ce que l'on appelle le calcul du coût en dollars par emploi créé. En substance, ce calcul ne tient compte que des effets directs susmentionnés. Toutefois, les effets indirects peuvent revêtir une importance cruciale, même s'ils sont souvent plus difficiles à mesurer. Les effets indirects peuvent être déduits des modèles d'équilibre général, qui prennent en compte les liens avec d'autres marchés et les effets de rétroaction en découlant. Cela permettrait d'expliquer les effets de déplacement, les retombées positives et les distorsions dans l'allocation des ressources résultant d'un traitement discriminatoire. La quantification de ces éléments exige en général de calibrer des paramètres clés, sur la base de l'analyse économétrique disponible—ce qui n'est pas toujours possible dans les PFR. Les modèles d'équilibre général permettraient également de déduire les implications macroéconomiques et globales des incitations fiscales sur le bien-être. Si l'on n'est pas en mesure de quantifier ces effets indirects, il peut néanmoins être utile de commencer par analyser les effets directs.

ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

16. Cette section traite de la marche à suivre pour conduire une évaluation des dépenses fiscales, un instrument qui est analysé et préconisé dans le corps principal du rapport. Les dépenses fiscales renvoient généralement à des dispositions dans le code des impôts (ou les décrets ministériels ayant force de loi) qui dérogent au système fiscal de référence et qui bénéficient aux contribuables. Un examen des dépenses fiscales permet de chiffrer les pertes de recettes publiques induites par chacune des dispositions définies de la sorte. Le principal objectif d'un tel examen est de renforcer la transparence et de faciliter l'évaluation des politiques publiques, de manière à contribuer à la prise de décisions plus éclairées et à une meilleure gouvernance. De fait, les dépenses fiscales et leur coût en termes de manque à gagner pour l'État sont par définition moins visibles que les dépenses publiques directes, ce qui explique qu'elles soient moins soumises à une surveillance ou à des évaluations. Elles se retrouvent donc plus exposées aux manœuvres de groupes de pression ou de groupes d'intérêts spéciaux, avec pour conséquence des politiques publiques inefficaces et des risques de corruption. En encourageant la transparence et l'évaluation, l'établissement de rapports sur les dépenses fiscales permet de resserrer le contrôle de l'emploi des fonds publics. Il convient que les évaluations des dépenses fiscales soient réalisées par le Ministère des Finances et que les informations y afférentes soient intégrées dans le processus budgétaire, par

exemple en annexe aux documents sur le budget ou dans des documents distincts publiés séparément.

17. Les dépenses fiscales ne sont pas nécessairement une mauvaise chose en soi. En effet, introduire des dispositions dans le code des impôts peut parfois présenter des avantages par rapport à des mesures de dépense directe, notamment parce que l'administration fiscale peut ainsi réaliser des économies d'échelle en utilisant les informations déjà collectées pour les besoins de l'impôt. L'évaluation des dépenses fiscales n'a donc pas nécessairement pour objet de réduire ces dépenses, mais plutôt de permettre de les évaluer correctement et de les comparer à d'autres mesures (de dépense) qui pourraient être prises pour atteindre certains objectifs de l'action publique.

A. Chiffrage des dépenses fiscales

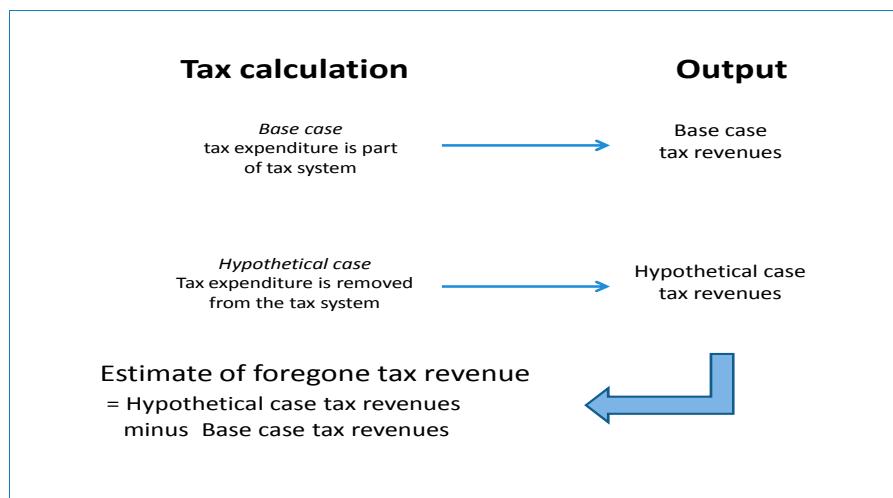
18. Un rapport sur les dépenses fiscales comprend généralement les éléments suivants :

- ***Une liste des dépenses fiscales***, définissant clairement la nature (par exemple exemption totale/partielle de l'impôt sur les bénéfices, abattement fiscal, crédit d'impôt), la durée et le fondement juridique (loi /décret) desdites dépenses. L'objectif visé en termes de politique publique doit être précisé pour chaque dépense fiscale. Dans certains pays, il existe des centaines de dépenses fiscales, qui sont souvent éparpillées dans les différents chapitres/articles d'une loi ou dans différents textes législatifs.
- Pour chaque dépense fiscale figurant dans la liste, ***le montant total estimatif des pertes de recettes fiscales***. Le rapport doit indiquer le modèle et les données utilisées dans le chiffrage (par exemple modèle de microsimulation, données tirées des déclarations d'impôts).
- ***Des documents supplémentaires***, tels qu'une analyse de l'impact distributif des allégements fiscaux pour l'ensemble des contribuables (notamment des entreprises, par taille ou secteur). En outre, les dépenses fiscales peuvent être présentées en même temps que les dépenses directes, classées par type/catégories de dépenses, pour faire apparaître le montant total des dépenses (somme des dépenses directes et des dépenses fiscales).

19. Lorsqu'ils calculent le montant des pertes de recettes publiques au titre des dépenses fiscales (comme dans l'étape 2 susmentionnée), les analystes doivent effectuer deux opérations. Premièrement, une simulation des recettes fiscales, dans l'hypothèse où la mesure de dépense fiscale est en place, sur la base du code des impôts (ou des décrets) en vigueur dont la mesure fait partie. C'est ce que l'on appelle le « scénario de base ». Deuxièmement, une simulation des recettes fiscales, dans l'hypothèse où la dépense fiscale est supprimée du code, sur la base du système fiscal « de référence » spécifié. C'est ce que l'on appelle le « scénario hypothétique ». L'écart entre les deux représente la perte de recettes publiques au titre de la dépense fiscale (voir Figure 1).

20. La définition du système fiscal de référence auquel il conviendrait de comparer les incitations fiscales prête souvent à controverse. Pour certains impôts (comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques), il n'existe pas de référence internationalement reconnue. Ainsi, on observe que différents systèmes de référence sont utilisés dans les analyses des dépenses fiscales et que les pays suivent généralement de près leur système fiscal existant. Comme ces systèmes varient souvent d'un pays à l'autre, il est généralement difficile d'établir des comparaisons internationales en matière de dépenses fiscales (voir par exemple OCDE, 1996). S'agissant d'autres impôts (comme la TVA et l'impôt sur le bénéfice des sociétés), la définition du système de référence est habituellement plus uniforme entre pays. Cela étant, plusieurs choix doivent être faits au niveau des détails.

Figure 1. Estimation des dépenses fiscales



21. Lorsqu'un système fiscal de référence est spécifié, les dépenses fiscales peuvent être estimées au moyen de plusieurs méthodes¹ :

- *Méthode de perte de recettes.* Cette méthode permet de calculer la perte statique de recettes induite pour l'État par une dépense fiscale. Elle ne tient pas compte des changements de comportement des contribuables qui résulteraient de l'abolition de la dépense fiscale. Ainsi, un crédit d'impôt qui allège la charge fiscale de 100 dollars, sur la base du comportement actuel, correspond à une dépense fiscale de 100 dollars. Cette méthode est la plus facile et la plus couramment utilisée pour calculer les dépenses fiscales, car elle se fonde sur des principes comptables simples et est généralement basée sur les déclarations d'impôts (ou les documents

¹ Il existe une troisième méthode, qui n'est pas traitée ici, dite méthode de l'équivalent en dépenses, suivant laquelle une dépense fiscale est calculée comme l'équivalent d'une dépense directe qui procurerait au contribuable le même bénéfice que la dépense fiscale considérée. Elle diffère de la méthode de perte de recettes si la dépense directe est elle-même imposable. Ainsi, un abattement d'impôt de 100 dollars, dans l'hypothèse d'un taux d'imposition de 50 %, équivaudrait à un transfert imposable de 200 dollars. La méthode de l'équivalent en dépenses a moins d'adeptes que la méthode de perte de recettes, car le résultat du calcul est souvent considéré comme moins intuitif.

fournis à l'administration des douanes). Cette méthode est sans doute celle qui convient le mieux aux PFR.

- *Méthode de gain de recettes.* Cette méthode calcule les gains de recettes qui résulteraient de l'abrogation d'une dépense fiscale, en tenant compte des changements de comportement des contribuables. Ainsi, si un crédit d'impôt à l'investissement est supprimé, il pourrait en résulter une diminution des investissements, et partant un rétrécissement de la base d'imposition des sociétés. Ce mode de calcul de la dépense fiscale tient compte de cet effet sur le comportement. Dans cet exemple, si l'abrogation du crédit d'impôt entraînait une perte de recettes de 10 dollars résultant d'une diminution des investissements, la dépense fiscale associée au crédit d'impôt serait de 90 au lieu de 100 dollars. Cette méthode permet de mieux prendre en compte le but recherché par certaines incitations, mais peut prêter davantage à controverse, l'ampleur des changements de comportement étant par définition difficile à prédire. Elle est aussi beaucoup plus difficile à appliquer et a donc peu de chances de convenir aux PFR.

22. Pour calculer les dépenses fiscales, il faut un modèle permettant de simuler les recettes fiscales dans les deux scénarios envisagés—à savoir, avec et sans incitations fiscales. Plusieurs modèles basés sur des données différentes peuvent être utilisés à cet effet. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, la pratique recommandée est d'utiliser des modèles de microsimulation appliqués respectivement aux ménages et aux entreprises. Ces modèles sont habituellement basés sur les données administratives contenues dans les déclarations d'impôts, lesquelles sont parfois complétées par des données d'enquête sur certaines caractéristiques. La prochaine section examine plus en détail les modèles de microsimulation appliqués aux entreprises.

23. Une erreur d'estimation peut se produire lorsque différentes dépenses fiscales sont calculées séparément, puis additionnées. Par exemple, si certaines entreprises sont imposées à taux réduit et que, dans le même temps, une déduction pour l'amortissement de certains actifs est rendue plus généreuse, le montant total des pertes de recettes correspondant à la somme des montants estimés pour ces deux dépenses fiscales (toutes choses étant égales par ailleurs) ne tient pas compte des interactions entre les deux dispositifs. De tels effets croisés peuvent aboutir à une sous-estimation de l'impact sur les recettes (Encadré 1) :

Encadré 1 – Erreur d'estimation dans la sommation des dépenses fiscales

Prenons un régime d'imposition des sociétés à taux réduit et sur une base d'imposition réduite pour les investissements ciblés (éligibles). On suppose que (T) dénote le taux normal d'imposition des sociétés, et que (t) dénote le taux réduit (avec $t < T$). On suppose que (B) dénote la base d'imposition des sociétés, compte non tenu des incitations fiscales, et que (b) dénote la base d'imposition, compte tenu des incitations (par exemple, de l'amortissement accéléré).

En principe, le montant total « réel » des dépenses fiscales résultant de ces deux incitations correspond à la différence entre d'une part, les recettes au titre de l'impôt sur les sociétés au taux normal sur une base d'imposition hors incitations, et d'autre part, les recettes au titre de l'impôt sur les sociétés à un taux et sur une base d'imposition réduits:

$$TE^* = T \cdot B - t \cdot b \quad (1a)$$

Cette mesure peut également être exprimée sous la forme suivante :

$$TE^* = (B - b)T + (T - t)b = (B - b)t + (T - t)B \quad (1b)$$

Si les dépenses fiscales sont calculées séparément pour chaque incitation, puis additionnées, le montant total estimé des dépenses fiscales est mesuré sous la forme :

$$\hat{TE} = (B - b)t + (T - t)b \quad (2)$$

Si l'on compare (1b) et (2), on constate que la somme des deux dépenses fiscales sous-estime la perte réelle de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés :

$$\hat{TE} = TE^* - (T - t)(B - b) \quad (3)$$

24. Il importe également de noter que les estimations de dépenses fiscales calculées par la méthode de perte de recettes au moyen de données agrégées (de la comptabilité nationale ou de tableaux entrées–sorties) ne reflètent pas nécessairement l'effet réel attendu sur les recettes de l'élimination de certains avantages fiscaux. En effet, ces calculs omettent de prendre en compte non seulement les effets de comportement, mais aussi parfois le non-respect des obligations fiscales. En réalité, cependant, il arrive que l'on constate un important manque de conformité à ces obligations : autrement dit, un écart entre les recettes attendues de l'impôt s'il était acquitté dans le plein respect des obligations fiscales, et les montants effectivement recouvrés. En principe, on peut déduire l'effet réel de revenu qu'aurait l'abrogation de certains avantages fiscaux en introduisant un niveau estimé de non-respect des obligations fiscales dans les deux scénarios (dans l'hypothèse où l'incitation elle-même n'influe pas sur ce degré de non-respect). Si l'on se fonde sur les données macroéconomiques ou les données tirées des déclarations fiscales des contribuables, les effets

induits par le respect partiel des obligations sont reflétés dans les estimations du scénario de base et du scénario hypothétique.

B. Exemples nationaux

25. Un nombre croissant de pays, notamment plusieurs pays en développement, préparent désormais des rapports réguliers sur les dépenses fiscales. L'établissement de ces rapports est parfois encouragé par des initiatives de coordination régionale. Ainsi, le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) s'attache depuis plusieurs années à organiser des ateliers et des événements pour encourager les pays d'Amérique latine à déclarer leurs dépenses fiscales. Les pays peuvent ainsi partager leurs expériences de collecte de données et de modélisation et appliquer des méthodes similaires lorsqu'ils établissent leurs propres estimations de dépenses fiscales (CIAT, 2011). Le Tableau 1 montre les dépenses fiscales de certains pays de la région, à la fois par type d'impôt et par type de dépense fiscale.

Tableau 1. Dépenses fiscales d'une sélection de pays d'Amérique latine, 2012

	Tax expenditure, by tax					Tax expenditure, by type		
	VAT	CIT	PIT	Total CIT and PIT	Others	Exemptions, reduced rates regimes	Deductions and credits	Deferrals, reimbursements , other
				(percentage of GDP)	(percentage of total revenue foregone)			
Argentina	1.19	0.08	0.52	0.61	0.8	64.8	0.2	35.0
Brazil 1/	1.12	0.86	0.73	1.59	0.6	81.5	18.5	0.0
Chile (2008)	0.88	0.86	2.73	3.58	-	13.7	18.3	68.0
Colombia (2010)	1.68	1.24	0.32	1.56	-	23.2	25.0	51.8
Costa Rica	3.54	0.8	1.02	1.82	0.26	98.4	1.3	0.3
Ecuador	2.09	2.31	0.46	2.77	-	77.8	14.4	7.8
El Salvador (2010)	1.97	na	na	1.42	-	87.9	12.1	0.0
Guatemala (2008)	1.96	na	na	5.90	0.54	40.7	59.3	0.0
Honduras	3.63	1.08	0.27	1.35	1.48	80.7	-	19.3
Mexico 2/	1.51	0.92	0.83	1.75	0.56	41.0	23.7	35.2
Panama	2.27	-	-	-	-	100.0	-	-
Paraguay (2010)	1.48	0.23	0.2	0.43		99.2	0.8	0.0
Peru	1.3	0.21	0.15	0.37	0.24	79.8	3.4	16.8
Dominican Republic	3.23	0.42	0.1	0.52	1.37	70.9	2.3	26.8
Uruguay	2.95	1.66	0.63	2.29	1.16	83.8	15.6	0.6

Source: *Tax Expenditures in Latin America 2008-2012*, CIAT Working Paper No. 2-2014.

na=not reported; - (dash) = not measured

Footnotes: 1/ = Federal tax expenditures only. 2/ = Excludes tax expenditure for IEPS oil.

26. Citons à titre d'exemple les Philippines, pays qui a récemment publié son premier rapport sur les dépenses fiscales. En 2011, le Ministère des Finances a présenté une analyse pour contribuer à orienter l'action publique dans le domaine des incitations fiscales. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les Philippines disposent de divers instruments : congés fiscaux, taux d'imposition

spéciaux (réduits) sur les bénéfices des sociétés, abattements supplémentaires pour coûts de main-d'œuvre, crédits d'impôt pour utilisation de certaines matières premières dans les produits d'exportation, et exonérations de TVA et de droits de douane sur les biens d'équipement importé. Compte tenu des données disponibles, les déclarations de dépenses fiscales ne couvrent actuellement que les pertes de recettes induites par les congés fiscaux et les taux d'imposition réduits. Le Tableau 2 fournit des informations détaillées sur les dépenses fiscales par type d'activité. En 2011, le montant total des dépenses fiscales au titre de deux catégories représentaient un manque à gagner de l'ordre de 4,5 % des recettes publiques pour 2011 (compte non tenu des effets croisés)². Cela a conduit le gouvernement philippin à promouvoir l'adoption d'une loi sur la transparence et la gestion des incitations fiscales. Cette loi a pour but de fournir des ressources en vue de la création d'un service de chiffrage et d'analyse des dépenses fiscales et de l'élaboration d'un projet de réforme pour la rationalisation des dépenses fiscales qui vise à coordonner l'utilisation des incitations fiscales.

² Le Département des finances explique (Compte des dépenses fiscales des Philippines, Exercice 2011) que ses estimations de dépenses fiscales pour 2011 couvrent 1 318 entreprises (déclarant leurs impôts par voie électronique), soit environ 29 % de l'ensemble des investisseurs enregistrés.

Tableau 2. Dépenses fiscales par type d'activité, Philippines, 2011

Activity	Number Of Firms	Special Rate	Income Tax Holiday	Total Tax Expenditures
Manufacturing	125	4,691,319,535	8,809,582,762	13,500,902,297
Manufacture of Semi-Conductor Devices	39	2,112,493,372	10,774,248,015	12,886,741,386
Business Processing Outsourcing	23	3,105,925,504	3,785,154,373	6,891,079,877
Generation, Collection and Distribution Of Electricity	14	974,437,378	5,882,612,972	6,857,050,350
Metallic Mining	12	131,277,092	2,092,900,292	2,224,177,384
Non-Metallic Mining (Coal Mining)	1	-	2,020,790,902	2,020,790,902
Hotels	6	-	1,890,902,880	1,890,902,880
Collection, Purification, Distribution of Water	4	52,563,291	1,590,511,854	1,643,075,145
Database and Other Computer Related Activities	7	147,349,668	954,173,706	1,101,523,374
Air Transport	2	-	892,071,822	892,071,822
Buying, Selling, Renting, Leasing, Operation of Dwellings	16	44,960,495	746,257,626	791,218,121
Real Estate Buying, Developing, Subdividing, Selling	22	86,779,506	589,403,119	676,182,625
Building Components Installation Contractors	12	319,699,378	339,764,577	659,463,955
Telecommunications	8	49,535,755	481,200,071	530,735,826
Wholesale and Retail Trade	10	124,800,720	137,638,146	262,438,865
Other Business Activities	5	78,725,442	180,726,700	259,452,142
Radio and Television Activities	1	-	153,210,804	153,210,804
Design, Detailing, Fabrication and Pre-Assembly Works of Heavy Steel	1	9,225,591	136,076,888	145,302,479
Recreational and Sporting Activities	2	117,211,910	-	117,211,910
General Public Service Activities	1	115,270,249	-	115,270,249
Generation of Industrial Gases	1	32,125,369	25,325,698	57,451,067
Private Medical, Dental and Other Health Activities	1	-	19,234,414	19,234,414
Electrical and Mechanical Work At Site	1	-	14,802,518	14,802,518
Inland Water Transport	1	-	6,835,217	6,835,217
Electroplating or Painting of Electronic Parts, Building Decorations, Fashion Accessories, Jewelries, Interior Decorations and Light Engineering Fixtures with Zinc, Gold, Nickel, Aluminum, Zinc	1	4,563,403	-	4,563,403
Non-Life Insurance	1	1,831,126	-	1,831,126
Restaurants, Cafes and Fastfood Center	1	1,162,326	-	1,162,326
Cargo Handling	1	-	-	-
Developer	1	-	-	-
Financial Holding Company Activities	2	-	-	-
Life Insurance	1	-	-	-
Ocean Fishing, Commercial	1	-	-	-
Other Real Estate Activities with Owned or Leased Property	1	-	-	-
Other Supporting Land Transport Activities	2	-	-	-
Sea and Coastal Water Transport	2	-	-	-
Total large corporations	329	12,201,257,110	41,523,425,354	53,724,682,463
Total non-large corporations		3,543,299,134	4,062,877,896	7,606,177,031

1. Figures report income tax expenditures.

Source: Tax Expenditure Account of the Philippines, Fiscal Year 2011, Department of Finance, Philippines

<http://www.dof.gov.ph/?p=9417>

C. Incitations fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés

27. La référence pour l'impôt sur les sociétés peut être définie de diverses manières. Il est, par exemple, possible de spécifier une norme de référence correspondant à un système généralement considéré comme désirable. Cependant, même les spécialistes divergent sur la conception optimale d'un impôt sur les sociétés. Compte tenu des multiples controverses que suscite la définition d'une norme de référence, dans la pratique, la plupart des pays utilisent comme système de référence le système qu'ils appliquent déjà à « la plupart des entreprises » au titre de l'impôt sur les sociétés. Autrement dit, les profits, dans le système de référence, sont imposés au taux normal de l'impôt sur les sociétés. La base d'imposition de référence pour l'impôt sur les sociétés comprend donc généralement les déductions pour amortissement et les déductions d'intérêt, mais pas les déductions pour fonds propres, ni les dispositions spéciales pour des entreprises ou des secteurs particuliers.

28. Les dépenses fiscales (annuelles) au titre des exonérations temporaires d'impôt sur les sociétés peuvent être calculées *ex post* comme le montant global des recettes perdues pour non prélèvement de cet impôt, au taux d'imposition de base des sociétés, sur les bénéfices de l'entreprise qui sont protégés par le congé fiscal. L'obtention de cette information suppose que les entreprises éligibles soumettent une déclaration d'impôts et communiquent les montants de bénéfices exonérés. Des estimations des dépenses fiscales correspondant au manque à gagner annuel pendant la période d'exonération suffisent parfois pour améliorer la transparence et disposer d'informations aux fins d'évaluation. On peut aussi effectuer une analyse plus détaillée du profil des paiements hypothétiques ultérieurs au titre de l'impôt sur les sociétés, en tenant compte des règles de transition régissant les « pools » (soldes) d'amortissement fiscal et les pertes d'exploitation, ainsi que des « clauses de stabilité ».

29. L'amortissement accéléré peut constituer une autre forme de dépenses fiscales, mais ce mécanisme soulève des questions d'ordre à la fois conceptuel et quantitatif³. Pour contourner ces difficultés, une pratique courante consiste à estimer les dépenses fiscales en utilisant comme référence les règles d'amortissement en vigueur généralement appliquées dans le système d'impôt sur les sociétés. L'amortissement accéléré revient alors à appliquer des taux (et éventuellement des méthodes) permettant de sortir plus rapidement du bilan certaines classes d'actifs ciblés sur certains secteurs ou contribuables. Les dépenses fiscales au titre de l'amortissement accéléré peuvent ensuite être calculées comme le montant global du manque à gagner au titre de l'impôt sur les entreprises dans un exercice donné qui résulte de l'application d'un amortissement accéléré au lieu d'un amortissement régulier (ou normal). Les informations peuvent également inclure des estimations des différences entre les valeurs actuelles nettes des deux scénarios (ce qui exige des techniques d'analyse plus complexes).

³ Les questions d'ordre conceptuel concernent le choix d'une référence appropriée en matière d'amortissement, la méthode d'amortissement économique ou les règles fiscales en vigueur par exemple. Si l'amortissement économique est choisi comme référence, des problèmes de chiffrage peuvent se poser, compte tenu de l'incertitude considérable attachée à cet outil.

MODÈLES DE MICROSIMULATION APPLIQUÉS AUX ENTREPRISES

30. Cette section explique plus en détail comment construire et utiliser un modèle de microsimulation d'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les modèles (en substance des calculateurs d'impôt sur les sociétés) peuvent être de conception simple et faire appel à des tableurs courants, du type Excel. Dans de nombreux pays, le plus difficile, compte tenu des maigres ressources disponibles, est de constituer les ensembles de données (sur la base des déclarations fiscales) destinés à être entrés dans les modèles. Lorsque les moyens manquent, des mesures peuvent être prises (comme indiqué ci-après) pour limiter les besoins en ressources (notamment en se focalisant sur les gros contribuables). L'expérience montre que cette stratégie peut être très payante.

31. Un modèle de microsimulation de l'impôt sur les sociétés est, dans son principe, un calculateur de l'impôt sur les sociétés au niveau de l'entreprise, qui offre la possibilité d'ajuster les paramètres de politique fiscale et les variables économiques. Une caractéristique importante de cet instrument est qu'il permet d'analyser les effets de revenu et de distribution de modifications spécifiques de la politique fiscale, concernant par exemple les taux préférentiels d'impôt sur les sociétés, différents modes et taux d'amortissement fiscal (avec des calculs séparés pour différentes catégories d'actifs amortissables), les allègements fiscaux, les crédits d'impôts et d'autres incitations fiscales spécifiques.

32. Cet instrument peut être utilisé par les ministères des Finances pour simuler des mesures et établir des prévisions de recettes. Il peut contribuer à la transparence et à améliorer la qualité des informations nécessaires à l'élaboration des politiques publiques. Un aspect particulièrement important pour l'étude sous-jacente est que le modèle de microsimulation de l'impôt sur les sociétés est l'instrument privilégié pour estimer le manque à gagner pour l'État au titre des dépenses fiscales en faveur des entreprises. De fait, les modèles fondés sur des données agrégées, comme les données des comptes nationaux, produisent des estimations de recettes moins fiables, et ils ne peuvent habituellement pas être utilisés pour explorer des options de modifications détaillées de la politique fiscale. En outre, contrairement aux instruments basés sur des données agrégées, les modèles de microsimulation peuvent fournir des éléments d'appréciation sur la manière dont la réforme de l'impôt sur les sociétés influe sur la distribution de la charge fiscale entre les entreprises (selon, par exemple, leur secteur d'activité, leur taille et leur localisation). Cela peut être utile pour traiter de problématiques d'économie politique liées à la réforme de l'impôt sur les sociétés, concernant notamment l'abrogation ou la réduction des incitations fiscales.

33. Si l'on choisit de se doter en interne d'un modèle de microsimulation, il convient naturellement d'analyser les coûts et les avantages de la mise au point et de l'entretien d'un tel instrument, plus particulièrement les coûts en personnel. Il s'agit également d'identifier les contraintes de disponibilité (et de confidentialité) des données, voire les réticences de nature politique que pourrait susciter l'utilisation de telles données. La modélisation d'un instrument fiscal que l'on imagine mais qui n'existe pas encore, comme par exemple un crédit d'impôt pour le

développement régional, peut aussi poser problème si elle exige d'entrer des informations sur les niveaux d'investissement existants dans les régions ciblées qui ne sont pas nécessairement disponibles. Il faut dans ce cas trouver d'autres sources d'information (telles que des données d'enquêtes) et les intégrer dans l'ensemble de données pour pouvoir analyser la mesure fiscale envisagée. Avant d'entreprendre la construction d'un modèle de microsimulation, il importe par ailleurs d'identifier les principales applications que pourrait avoir cet instrument, sur la base des besoins d'analyse fiscale du ministère des Finances et de l'administration des impôts.

A. Construction d'un modèle

34. Un modèle de microsimulation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés utilise un langage de programmation ou un logiciel (tel qu'Excel) pour calculer les paiements au titre de l'impôt sur les sociétés à l'échelle d'une entreprise. Ces modèles exigent l'entrée d'informations (exogènes) et produisent des résultats (endogènes).

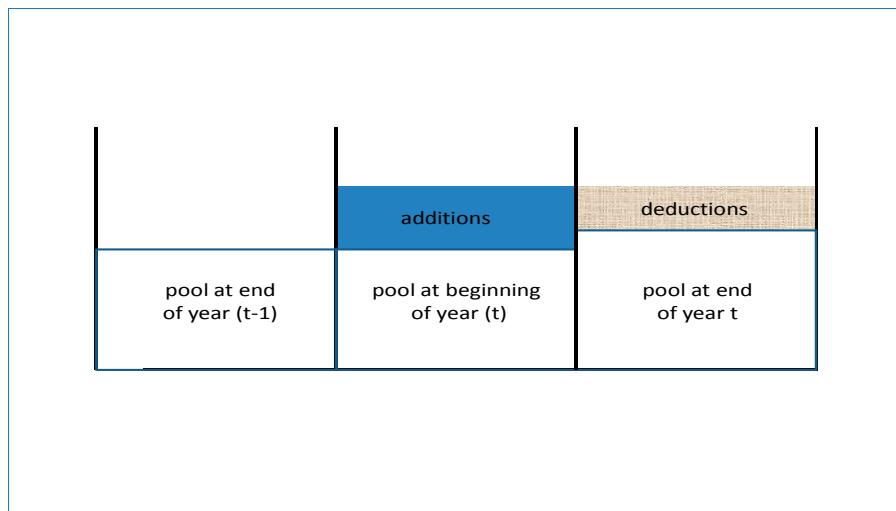
- Les *données entrées* dans le modèle aux fins de calcul comprennent les recettes, les dépenses et les postes du bilan figurant dans les déclarations fiscales individuelles des sociétés. Ces valeurs sont exogènes et sont maintenues constantes dans le calcul de l'impôt sur les sociétés quel que soit le scénario fiscal considéré. L'autre catégorie importante de variables exogènes entrées dans le modèle comprend les paramètres de politique fiscale, tels que les taux légaux de l'impôt sur les sociétés (taux normal et autres taux possibles), les taux d'amortissement dérogatoires (qui peuvent être nombreux), et les crédits d'impôt pour investissement. Les valeurs du scénario de base sont tirées de la législation fiscale en vigueur. On peut faire varier ces paramètres dans la simulation des implications de la réforme fiscale sur les recettes publiques ou dans le calcul de l'ampleur des dépenses fiscales (scénario hypothétique).
- Les *résultats produits* par le modèle sont plusieurs variables endogènes, qui sont « modélisées » et calculées au moyen du simulateur. Elles comprennent par exemple les dispositifs dont peuvent se prévaloir les entreprises, notamment les déductions pour amortissement, qui varient suivant l'évolution des taux d'amortissement dérogatoire, et les crédits d'impôt pour investissement, qui varient suivant l'évolution des taux du crédit d'impôt pour investissement, le revenu imposable, et le montant final de l'impôt à payer au titre de l'impôt sur les sociétés. Les résultats obtenus pour les variables à partir des données de l'échantillon, peuvent être pondérées et agrégées pour calculer le montant estimé des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés à l'échelle de l'économie, en vertu de la législation en vigueur. Elles peuvent aussi être calculées dans le cadre de scénarios fiscaux alternatifs, par exemple dans le cadre de l'estimation des dépenses fiscales au titre des sociétés. Des estimations peuvent également être présentées pour divers agrégats (par branche d'activité ou suivant la taille des entreprises ou d'autres dimensions).

35. Certains allégements fiscaux peuvent être endogènes, par exemple s'ils dépendent de caractéristiques ou de résultats propres à l'entreprise. Ainsi, certains systèmes d'impôt sur les bénéfices des sociétés font intervenir une déduction, qui est une fonction non linéaire du revenu, dépendant d'un indicateur déterminant (par exemple, petites entreprises dont le chiffre d'affaires,

les bénéfices ou les actifs sont inférieurs à un certain seuil). La déduction n'est alors pas considérée comme fixe dans le modèle, mais doit être modélisée sous la forme d'une fonction $D=\theta(q)$, où q mesure les bénéfices sur la base de l'indicateur déterminant ainsi qu'indiqué dans la déclaration fiscale, et θ est une fonction de q qui détermine le montant déductible. La fonction de politique θ peut être modifiée dans le modèle en fonction de la politique fiscale en vigueur. Le modèle produit des estimations de la déduction, D , et des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés.

36. Certaines variables sont dynamiques, et il importe de suivre leur évolution dans le temps. C'est le cas notamment des coûts d'amortissement du capital qui sortent progressivement du bilan. Les systèmes d'impôt sur les sociétés font généralement obligation aux entreprises de tenir des comptes sur les soldes (stocks) de capital non amortis en vue de déterminer les déductions pour amortissement dont elles peuvent se prévaloir durant l'exercice en cours, et celles qui seront reportées sur les futurs exercices. Ce point est illustré dans la Figure 2—les soldes (« pools ») en début d'exercice sont majorés des Ajouts (investissements courants) et minorés des Soustractions (déductions exercées au titre de l'exercice courant). De la même manière, les soldes (pools) servent à suivre l'évolution des déductions pour pertes et des crédits d'impôt pour investissement non utilisés.

Figure 2. Pools des déductions non exercées (amortissements, pertes, crédits d'impôt)



**Tableau 3. Exemple de construction d'un modèle Excel de microsimulation
de l'impôt sur les bénéfices des sociétés**

	D	E	F	
	Tax return data	Base Case	Hypothetical Case	Code used to create Base Case (column E)
1				
2				
3	Tax Parameters			
4	Corporate income tax rate	40.0%	40.0%	
5	Tax depreciation allowance rate	30.0%	30.0%	
6	Investment tax credit (ITC) rate	5.0%	0.0%	
7	Income Statement (millions \$)			
8	Total revenues	1,600.0	1,600.0	+\$D8
9	Cost of sales, interest expense	1,000.0	1,000.0	+\$D9
10	Book depreciation	100.0	100.0	+\$D10
11	Total expenses	1,100.0	1,100.0	+\$D11
12	Net income before tax	500.0	500.0	+\$D12
13	Income tax - book purposes	93.0	93.0	+\$D13
14	Net income financial after tax	407.0	407.0	+\$D14
15	Income Tax Payable (millions \$)			
16	Reconciliation Statement			
17	Net income financial after tax	407.0	407.0	+\$D17
18	+ Book depreciation	100.0	100.0	+\$D18
19	+ Income tax - book purposes	93.0	93.0	+\$D19
20	- Tax depreciation allowance claim	117.9	117.9	=MIN(E5*E32,E17+E18+E19)
21	Net income for tax purposes	482.1	482.1	=E17+E18+E19-E20
22	- Prior year losses claimed	200.0	200.0	=MIN(E36,E21)
23	Taxable income	282.1	282.1	=E21-E22
24	Income Tax Payable			
25	Income tax	112.8	112.8	=E4*E23
26	Investment tax credit claimed	27.2	27.2	20.0 =MIN(E46,E25)
27	Income tax payable	85.7	85.7	=E25-E26
28	Tax depreciation, loss carryforward, ITC			
29	Tax depreciation			
30	Opening balance UCC	250.0	250.0	=\$D30
31	Investment - current year	143.0	143.0	=\$D31
32	UCC available	393.0	393.0	=\$D32
33	tax depreciation claim	117.9	117.9	=E20
34	Closing balance UCC	275.1	275.1	=E32-E33
35	Business Loss carryforward			
36	Opening balance (unused losses)	200.0	200.0	=\$D36
37	Prior-year loss claim	200.0	200.0	=E22
38	Closing balance (unused losses)	0.0	0.0	=E36-E37
39	Investment Tax Credit (ITC)			
40	Opening balance unused ITC	20.0	20.0	=\$D40
41	Investment - current year	143.0	143.0	=\$D41
42	ITC earned - current year	7.2	7.2	0.0 =E6*E41
43	Unused ITC available for carryback	27.2	27.2	=E40+E42
44	ITC carryback	0.0	0.0	=\$D44
45	Unused ITC available for current year	27.2	27.2	=E43-E44
46	Investment tax credit claim - current year	27.2	27.2	=E26
47	Closing balance unused ITC	0.0	0.0	=E45-E46

37. Le Tableau 3 illustre la manière dont fonctionne un modèle de microsimulation de l'impôt sur les sociétés : les paramètres fiscaux sont indiqués dans les rangées 4 à 6, les données exogènes tirées des déclarations fiscales figurent dans la colonne D, et un ensemble de données calculé par le tableur et regroupant des données exogènes (copiées à partir de la colonne D) et des variables endogènes du « scénario de base » apparaît dans la colonne E. Dans cet exemple, les colonnes D et E sont équivalentes dans la mesure où elles reflètent toutes deux le système fiscal en vigueur. La colonne F indique les valeurs du « scénario hypothétique », dans lequel le taux du crédit d'impôt pour investissement est fixé à zéro (élimination du crédit). Les dépenses d'investissement au titre de l'exercice courant (143 unités monétaires) ne génèrent plus de crédits, mais les crédits (20 unités) reportés des exercices antérieurs réduisent le montant de l'impôt à payer. Cet exemple montre qu'il importe de prendre en compte en début d'exercice les soldes des coûts en capital non amortis, des pertes d'exploitation et des crédits d'impôt.

38. Une étape importante dans la construction d'un modèle de microsimulation de l'impôt sur les sociétés est celle de la validation du modèle. En particulier, il convient d'établir une comparaison entre le montant estimatif des recettes agrégées au titre de l'impôt sur les sociétés dans le scénario de base, ainsi que simulé par le modèle, et le montant effectif de ces recettes, tel que déclaré dans les comptes nationaux. Commence alors un processus de vérification en vue de corriger les erreurs éventuelles et d'ajuster la taille de l'échantillon jusqu'à ce que les différences entre le montant estimatif et le montant effectif des recettes agrégées au titre de l'impôt sur les sociétés soient suffisamment faibles au regard de l'unité de compte retenue.

B. Questions relatives aux données

39. Une étape essentielle de la construction d'un modèle de microsimulation de l'impôt sur les sociétés est de constituer, à partir des déclarations fiscales des entreprises, un ensemble de données qui puissent être entrées dans le modèle⁴. Idéalement, il conviendrait de copier les données des déclarations fiscales pour l'ensemble de la population des entreprises. Cela peut être faisable dans les pays qui disposent d'un système de déclaration d'impôts entièrement électronique. Si c'est impossible ou si l'on estime que cela mobiliserait trop de ressources (par exemple, parce qu'il faudrait transcrire manuellement les données et entrer les informations tirées des déclarations papier des entreprises dans une base de données électroniques), une autre solution serait de construire un échantillon représentatif. Les résultats basés sur l'échantillon peuvent ensuite être pondérés pour reproduire les résultats à l'échelle de l'économie pour l'ensemble de la population des entreprises. Lorsqu'on utilise un échantillon, la transcription des données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose généralement de créer deux fichiers : un « fichier population » et un « fichier échantillon » :

⁴ Les données des déclarations fiscales des sociétés sont aussi fréquemment utilisées par l'administration fiscale pour calculer divers ratios servant de données d'entrée dans les procédures d'audit basées sur les risques utilisées par le fisc. Les mêmes données peuvent donc servir également à construire un modèle de microsimulation.

- Le fichier population comprend un sous-ensemble de données entrées pour toutes les entreprises. Il sert de base à la création du fichier échantillon et à vérifier le montant estimatif des recettes agrégées au titre de l'impôt sur les sociétés tirées du modèle de simulation. Le fichier population peut être ajusté par rapport aux données brutes, c'est-à-dire ne pas inclure les entreprises inactives, celles ayant une activité limitée (par exemple, durant une période de moins de deux mois pendant l'exercice considéré), et les très petites entreprises identifiées sur la base des critères de seuil en matière d'actifs et de bénéfices.
- On tire le fichier échantillon du fichier population en commençant par identifier les caractéristiques au niveau de l'entreprise (« dimensions ») pour créer des sous-groupes (strates) d'entreprises présentant des caractéristiques communes. Ainsi, le fichier population peut-être stratifié (groupé) au moyen des cinq dimensions suivantes : 25 secteurs d'activité ; 4 tailles d'actifs ; 10 localisations ; 2 types d'actionnariat (résidents, non-résidents) ; 2 types de statut fiscal (imposable, exonéré d'impôt). Ces dimensions créeraient $4\ 000$ ($25 \times 4 \times 10 \times 2 \times 2$) sous-groupes. Chaque sous-groupe est relativement homogène. L'échantillonnage indépendant de chaque sous-groupe fournit une meilleure représentation de la population qu'un échantillon aléatoire des données de population non stratifiées. Le fichier population stratifié sert à créer le fichier échantillon, qui a le même nombre de sous-groupes que le fichier population stratifié. Les grandes entreprises contribuant fortement aux recettes totales de l'impôt sur les sociétés, il importe de les inclure toutes dans le fichier échantillon. Pour chacun des autres sous-groupes du fichier population, un échantillon aléatoire d'entreprises est tiré et assigné au sous-groupe correspondant dans le fichier échantillon.

40. Le Tableau 4 présente une illustration simplifiée de la création d'un fichier échantillon à partir d'un fichier population. Dans cet exemple, les entreprises sont stratifiées en fonction de deux dimensions : le secteur d'activité (A, B, C) et la taille (grande, moyenne, petite). Cela donne au total 9 sous-groupes. La population totale compte 40 100 entreprises, dont 100 de grande taille. Toutes les grandes entreprises sont automatiquement affectées à l'échantillon, compte tenu de leur importance dans le montant total des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés. Une sélection aléatoire est effectuée parmi les 40 000 déclarations fiscales restantes, avec pour objectif d'inclure 5 % des déclarations dans l'échantillon. Dans cet exemple, cela aboutit à l'inclusion de 2 000 sociétés dans l'échantillon (en sus des 100 grandes entreprises incluses automatiquement).

**Tableau 4. Exemple simplifié de création d'un fichier échantillon
à partir d'un fichier population**

	Population			Échantillon			Poids		
	P = 40 100			E = 2 100					
Secteur d'activité	G	M	P	G	M	P	G	M	P
A	50	5 550	10 400	50	278	520	1,00	20,40	19,89
B	40	1 060	19 900	40	53	995	1,00	19,63	19,98
C	10	390	2 700	10	20	135	1,00	18,57	20,45
Total	100	7 000	33 000	100	350	1 650			

41. Les trois dernières colonnes du Tableau 4 indiquent les coefficients de pondération à appliquer aux résultats obtenus par le modèle pour chacune des entreprises de chacun des sous-groupes de l'échantillon aux fins de l'établissement d'estimations pour l'ensemble de la population. Les grandes entreprises sont toutes affectées d'un poids de 1, car elles sont toutes incluses dans l'échantillon. Dans chacun des autres (6) sous-groupes, le poids est égal au rapport entre le nombre total d'entreprises dans le sous-groupe de la population et le nombre total d'entreprises du sous-groupe correspondant de l'échantillon. La pondération des résultats obtenus au niveau des entreprises produira des estimations agrégées (à l'échelle de l'économie), quel que soit le scénario considéré dans le modèle.

42. Il est nécessaire de valider la représentativité de l'échantillon en comparant les résultats agrégés simulés avec les données agrégées effectives. À titre d'exemple, le Tableau 5 établit une comparaison entre d'une part les montants effectifs totaux des actifs, des bénéfices imposables et des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), et d'autre part les valeurs simulées de ces variables au moyen d'un échantillon pondéré. Les ratios en résultant, indiqués dans la dernière colonne, sont compris entre 99 et 102 %, ce qui indique que le modèle de microsimulation donne une approximation raisonnable des données agrégées réelles. Lorsque les écarts sont importants, il convient d'accroître la taille de l'échantillon (par exemple en revoyant à la hausse le pourcentage ciblé (5 % dans l'exemple ci-dessus)) et d'y ajouter éventuellement de nouvelles dimensions, de manière à accroître la précision.

Tableau 5. Diagnostic de représentativité de l'échantillon

Population			Échantillon pondéré			Échantillon pondéré/Population		
Actifs	Revenu imposable	IS à payer	Actifs	Revenu imposable	IS à payer	Actifs	Revenu imposable	IS à payer
190 000 000	7 000 000	2 000 000	193 800 000	6 930 000	1 980 000	102 %	99 %	99 %

43. Les écarts de valeurs entre la population et l'échantillon pondéré peuvent être réduits par l'accroissement de la taille de l'échantillon et/ou l'accroissement (ou la modification) du nombre de dimensions utilisées pour grouper les entreprises. En général, une bonne stratification des caractéristiques des contribuables (produisant des strates dans lesquelles les entreprises sont

globalement homogènes) permet d'utiliser un échantillon de taille plus limitée. Il est possible de déterminer le degré d'homogénéité des entreprises dans chaque strate en calculant le coefficient de variation de certaines variables (par exemple actifs, revenu imposable, montant à payer au titre de l'impôt sur les sociétés) des entreprises de chaque strate et de veiller à ce que les valeurs obtenues ne dépassent pas 5 % environ.

MODELES DE TAUX D'IMPOSITION EFFECTIFS

44. Cette section traite des taux d'imposition effectifs (ETR) et fournit davantage de détails sur leur utilisation. Ces taux sont couramment utilisés depuis de nombreuses années par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de leurs activités d'assistance technique, et ils se sont révélés utiles pour mieux comprendre la nature et l'ampleur des effets incitatifs qu'ont sur les décisions d'investissement des entreprises divers dispositifs et avantages fiscaux relevant de l'impôt sur les sociétés.

45. Les taux d'imposition effectifs sont des indicateurs sommaires de la charge fiscale qui visent à mesurer les montants effectivement acquittés par les entreprises sur le rendement de leurs investissements. Ils tiennent compte non seulement des taux légaux de l'impôt sur les sociétés, mais aussi de caractéristiques clés de la base d'imposition, qui sont importants du point de vue des effets de distorsion de la fiscalité sur l'investissement.

46. Il existe différents types d'ETR⁵. Cette section traite des ETR dits « prospectifs », qui sont dérivés de formules algébriques qui évaluent la valeur actuelle nette d'un projet d'investissement représentatif⁶. Ces formules sont transparentes et souples, ce qui permet aux utilisateurs d'identifier séparément les différents facteurs qui influent sur la rentabilité nette des investissements, y compris les taux d'impositions légaux, les déductions pour amortissement, la déductibilité des intérêts et les incitations fiscales. Deux types de taux d'imposition effectifs prospectifs sont examinés⁷ :

- **Le taux d'imposition effectif marginal** (METR) mesure l'écart engendré par la fiscalité entre le taux critique de rentabilité avant impôt d'un investissement et le rendement normal (minimum) après impôt sur les sociétés que les actionnaires pourraient tirer de cet investissement ailleurs. Les taux d'imposition effectifs marginaux reflètent « l'écart de rendement introduit par la fiscalité » dans des investissements atteignant à peine le seuil de rentabilité. Ils sont

⁵ Voir OCDE (1991, 2001, 2003), Nicodeme (2001), Sorensen (2004) et Clark et Klemm (2015).

⁶ À l'inverse, les mesures rétrospectives de la charge fiscale effective sont calculées à l'échelle globale ou de l'entreprise comme étant les montants d'impôts effectivement acquittés durant les exercices antérieurs divisés par les bénéfices comptables ajustés. Leur intérêt réside dans le fait qu'ils mesurent la charge fiscale réelle, en tenant compte de la base d'imposition, des incitations fiscales, de l'application des règles et des transferts de bénéfices. Ces aspects ne peuvent toutefois pas être identifiés séparément. En outre, les taux d'imposition effectifs rétrospectifs ne peuvent pas mesurer les distorsions sur les investissements futurs.

⁷ Parmi les travaux majeurs d'analyse des METR, citons Jorgenson (1963), King et Fullerton (1984), Broadway et Bruce (1984). Devereux et Griffith (2003) ont introduit l'analyse AETR.

couramment utilisés pour évaluer l'effet de distorsion de l'impôt sur le niveau d'investissement (décision d'échelle).

- **Le taux d'imposition effectif moyen** (AETR) est habituellement calculé par le rapport entre la valeur actualisée du paiement de l'impôt sur les sociétés sur le rendement d'un investissement et la valeur actualisée du revenu (avant impôt) dudit investissement. Il sert à mesurer la charge fiscale sur des projets d'investissement rentables, c'est-à-dire dont le taux de rentabilité est supérieur à la normale (pour diverses raisons, notamment brevets, pouvoir de marché ou rente de situation). Les AETR servent à évaluer les effets de la fiscalité sur les choix d'investissements marginaux et, en particulier, sur la décision d'investir des multinationales et sur le choix du lieu d'implantation des IDE (décision de localisation).

A. Modèle général

47. Nous calculons à partir des ETR un simple modèle général d'investissement, qui peut aisément être étendu dans plusieurs directions pour prendre en compte d'autres aspects de la fiscalité. Soit un projet d'investissement sur une période 0 d'une taille I_0 , dont le prix d'acquisition est Q_0 . À l'issue de la période 0, le stock de capital (K_t) se déprécie chaque année (t) à un taux d'amortissement dégressif δ_t . Dans le même temps, le stock de capital s'accroît chaque année avec l'ajout de nouveaux investissements, I_t , achetés au prix Q_t . Le stock de capital physique s'accumule donc suivant la formule $K_t = (1 - \delta_t)K_{t-1} + I_t$. La valeur actuelle nette des flux de trésorerie associés à l'investissement est représentée par :

$$NPV = -Q_0 I_0 (1 - uA) + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{P_t F(K_t)(1 - u) - (1 - uA) Q_t I_t}{((1 + r)(1 + \pi))^t} \quad (11)$$

où $F(\cdot)$ est une fonction de production dotée des propriétés $F_K > 0$, $F_{KK} < 0$, P_t est le prix du produit, π est le taux général d'inflation, et r est le taux de rentabilité réelle minimum (normal) exigé par les actionnaires (que ceux-ci pourraient tirer d'autres investissements, tels des obligations d'État). Le rendement brut de l'investissement est imposé au taux légal de l'impôt sur les sociétés u . À ce stade, on suppose que les coûts de financement ne sont pas déductibles d'impôt—ce qui est le cas des investissements financés par fonds propres dans la plupart des pays. Nous tirons en outre des informations du montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur le rendement des investissements ou des montants prélevés à la source. Les déductions pour amortissement (supposées ne pas être indexées sur l'inflation) sont déductibles à un taux d'amortissement dégressif de α_t , qui peut différer de la dépréciation économique, δ , où le taux d'amortissement est constant. La VAN des déductions pour amortissement en termes de coût d'investissement est dénotée par A et s'écrit sous la forme :

$$A = \sum_{s=1}^{\infty} \frac{\alpha(1 - \alpha)^{s-1}}{((1 + r)(1 + \pi))^{s-1}} = \alpha \frac{(1 + r)(1 + \pi)}{r(1 + \pi) + \pi + \alpha} \quad (12)$$

48. Le paramètre A se situe généralement entre 0 et 1, dans la mesure où la dépréciation fiscale n'est pas immédiate (auquel cas on aurait $A = 1$). En multipliant A par le taux d'imposition u , on obtient la valeur des déductions pour amortissement en termes d'économie d'impôt. D'après (11), uA réduit effectivement le prix de l'investissement.

49. Pour le reste, par souci de simplicité, nous supposons que l'investissement de remplacement dans chaque période t est juste suffisant pour maintenir le stock de capital à son niveau initial, à savoir $I_t = \delta_t K_{t-1}$, si bien que l'on peut omettre les indices de temps pour $K_t = K_0 = K$. Nous supposons également que P et Q augmentent chaque année au rythme général de l'inflation, π . Nous normalisons les prix $P_0 = Q_0 = 1$ de manière à exprimer l'investissement et le produit en termes de valeur réelle. Nous pouvons réécrire (11) sous forme de séquence géométrique comme suit :

$$NPV = \frac{F(K)(1-u) - (r + \delta)(1-uA)K}{r} = \frac{(p + \delta)(1-u) - (r + \delta)(1-uA)}{r} K \quad (13)$$

où $p = F(K)/K - \delta$ est le taux de rendement moyen avant impôt du projet d'investissement, net de la dépréciation économique. En l'absence d'imposition ($u = 0$), la VAN du flux d'investissements est proportionnelle au taux de rendement économique (à savoir le surcroît de rendement par rapport au taux de rentabilité normal), mesuré par $p - r$.

50. Le niveau de maximisation du profit tiré de l'investissement est le point auquel une unité supplémentaire de capital physique ne produit pas d'accroissement supplémentaire de la VAN :

$$\frac{\partial NPV}{\partial K} = F_K(1-u) - (r + \delta)(1-uA) = 0 \quad (14)$$

51. L'équation (14) peut être réécrite en termes de taux « critique » de rentabilité de l'investissement, défini comme étant le taux de rendement réel brut (avant impôt), net d'amortissement (RG)⁸.

$$RG = F_K - \delta = (r + \delta) \frac{(1-uA)}{(1-u)} - \delta \quad (15)$$

52. En l'absence d'imposition, le taux critique de rentabilité est égal au taux de rendement normal, r , autrement dit un investissement marginal ne produit pas de bénéfice excédentaire. L'impôt peut affecter le taux critique de rentabilité dans (15), mais pas nécessairement. Ainsi, si $A = 1$ (c'est-à-dire si les déductions pour amortissement représentent 100 % du coût de

⁸ Le « coût du capital » est étroitement lié à ce taux critique, et il est généralement défini comme le rendement avant impôt que doit générer un investissement pour que le rendement après impôt du projet soit égal à la somme du taux d'intérêt et du taux de dépréciation économique.

l'investissement), l'impôt est neutre en ce qui concerne l'investissement. Cependant, si $A < 1$ (ce qui est généralement le cas dans la plupart des pays), le taux critique de rentabilité est supérieur au taux de rendement normal, ce qui implique que l'impôt devrait réduire le niveau optimal d'investissement.

53. Le taux d'imposition effectif marginal (METR) est généralement dérivé du taux critique sous la forme :

$$METR = \frac{RG - r}{RG} \quad (16)$$

54. Le METR mesure donc la différence (« l'écart de rendement introduit par la fiscalité ») entre le taux critique et le taux de rendement après impôt exigé r , en pourcentage du taux critique. En combinant (15) et (16), le METR peut être réécrit sous la forme :

$$METR = \frac{u(1 - A)(r + \delta)}{r(1 - uA) + u\delta(1 - A)} \quad (17)$$

55. Le METR sera positif aussi longtemps que $A < 1$ et $u > 0$. Dans ce cas, l'impôt sur les sociétés a pour effet d'accroître le taux critique de rentabilité. Les projets d'investissement rentables seront donc moins nombreux, et l'investissement diminuera.

56. Le calcul du taux d'imposition effectif moyen (AETR) n'utilise pas la condition d'optimalité mais donne lieu à l'établissement du rapport entre la valeur actuelle nette des paiements totaux au titre de l'impôt sur les sociétés sur tout projet (rentable) et la valeur actuelle nette des bénéfices (avant impôt) tirés de ce projet :

$$AETR = \frac{(p + \delta)u - Au(r + \delta)}{p} = \frac{(p - r)u + (r + \delta)(1 - A)u}{p} \quad (18)$$

57. Le numérateur du deuxième membre de (18) contient deux termes. Le premier terme mesure le montant prélevé au titre de l'impôt sur les sociétés sur le bénéfice excédentaire généré par une unité d'investissement. Le deuxième terme mesure le montant prélevé au titre de l'impôt sur les sociétés, net de déductions pour amortissement, sur le rendement normal minimum exigé, par unité d'investissement. Pour les projets économiquement très rentables, le premier terme est lourdement pondéré, et il est important pour l'AETR. Pour les projets économiquement peu rentables, le premier terme est relativement moins important, et le second l'est relativement davantage. Le second terme est similaire au METR de (17).

58. On peut utiliser les expressions (17) et (18) pour calculer numériquement les valeurs METR et AETR, en formulant des hypothèses sur le taux d'inflation, le taux d'intérêt réel et le taux de dépréciation économique, et en remplaçant le taux légal de l'impôt sur les sociétés et le taux d'amortissement fiscal par les taux indiqués dans le code des impôts. Pour l'AETR, l'autre paramètre

nécessaire est la rentabilité hypothétique de l'investissement. Des exemples d'applications sont fournis dans l'Encadré 2.

59. Ces calculs peuvent être effectués pour des investissements dont les taux de dépréciation (économique et fiscal) diffèrent. En outre, le METR et l'AETR de (17) et (18) peuvent être aisément modifiés pour permettre la déductibilité des coûts de financement—dans le cas d'un investissement financé par l'emprunt—l'inclusion de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prélevé sur le rendement de l'investissement, ou le prélèvement à la source des impôts sur les IDE. Les calculs de taux d'imposition effectifs peuvent également être étendus au transfert de bénéfices internationaux ou à d'autres types d'incitations fiscales à l'investissement, comme on le verra plus loin dans l'analyse des congés fiscaux⁹.

⁹ Klemm (2010) étend le cadre de l'AETR aux incitations fiscales, telles que les congés fiscaux et les taux d'imposition qui diffèrent selon les périodes. Clark (2010) introduit les stratégies de planification fiscale des multinationales, sachant que les ETR standard ne renseignent pas nécessairement beaucoup sur les effets qu'ont les incitations fiscales sur les décisions d'investissement des multinationales qui pratiquent une planification fiscale agressive.

Encadré 2 – Exemple d'analyse des ETR

Le tableau suivant montre le calcul des taux d'imposition effectifs marginaux et moyens dans différents régimes fiscaux. Dans le modèle ETR de base, on distingue deux paramètres fiscaux—le taux légal de l'impôt sur les sociétés (u), et le taux d'amortissement (α). Dans le scénario de base (régime fiscal en vigueur), ces taux sont de 21 et de 8 %. Le scénario de base A considère des projets dont le taux de rendement avant impôt est de 15 %. Le scénario de base B considère des projets générant un taux de rendement avant impôt plus élevé (25 %). Les autres paramètres non fiscaux sont maintenus constants.

Parameters	Symbol	Base Case A	Régime 1	Régime 2	Régime 3	Base Case B	Régime 3
statutory CIT rate	u	0.21	0.20	0.21	0.20	0.21	0.20
tax depreciation rate	α	0.08	0.10	1.00	0.06	0.08	0.06
economic depreciation rate	δ	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
real discount rate	r	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
real pre-tax rate of return	p	0.15	0.15	0.15	0.15	0.25	0.25
inflation rate	π	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Calculated values							
PV of tax depreciation	$A = \alpha(1+r)(1+\pi)/(r(1+\pi)+\pi+\alpha)$	0.644	0.698	1.000	0.570	0.644	0.570
marginal effective tax rate	$METR = u(1-A)(r+\delta)/(r(1-uA)+u\delta(1-A))$	0.258	0.217	0.000	0.283	0.258	0.283
average effective tax rate	$AETR = ((p-r)u+(r+\delta)(1-A)u)/p$	0.223	0.204	0.168	0.223	0.218	0.214

Dans le Régime 1, le taux de l'impôt sur les sociétés est abaissé à 20 %, et le taux d'amortissement accéléré est porté à 10 %. Les deux réformes encouragent l'investissement, comme en témoignent les valeurs METR et AETR plus basses. Le METR est ramené en gros de 26 à 22 % ; l'AETR est ramené de 22 à 20 %.

Dans le Régime 2, le taux d'imposition sur les sociétés est inchangé à 21 %, mais les coûts en capital sont portés en charge. Le METR est égal à zéro, ce qui implique que la fiscalité n'a pas d'effet de distorsion sur les décisions d'échelle (investissement marginal). L'AETR est également réduit, ce qui implique qu'il y a moins d'obstacles à l'implantation des investissements dans le pays.

Dans le Régime 3, le taux de l'impôt sur les sociétés est abaissé à 20 % (comme dans le Régime 1), mais le taux d'amortissement fiscal est ramené à 6 %. Cela a pour effet net de rehausser le METR, ce qui entraîne une diminution de l'investissement. L'AETR est inchangé, comparé au Scénario de base A. Ce dernier résultat est sensible au taux de rentabilité avant impôt.

Le Scénario de base B considère les projets dont le taux de rentabilité avant impôt est de 25 % (contre 15 % dans le Scénario de base A). L'introduction du Régime 3 abaisse l'AETR, comparé au Scénario de base B. Bien que le taux d'amortissement moins généreux pousse l'AETR à la hausse, cet effet est plus que compensé par la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés prélevé sur le bénéfice excédentaire plus important (comparé au Scénario de base A).

B. Un instrument d'analyse des politiques publiques

60. Les ETR sont un outil important d'analyse des politiques publiques dans de nombreux pays, y compris les pays en développement. En faisant varier les paramètres fiscaux—y compris les incitations fiscales—les ETR éclairent la manière dont des réformes fiscales complexes sont censées influencer l'investissement. L'impact variable de la fiscalité sur l'investissement selon les types d'actifs ou les sources de financement est au nombre de ces paramètres. Les ETR peuvent servir à déduire des tendances longues ou à comparer les systèmes fiscaux de différents pays. Les ETR sont employés couramment par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de leurs activités d'assistance technique pour étudier l'impact des réformes sur les incitations à l'investissement.

61. Les ETR sont souvent utilisés comme des indicateurs de « concurrence internationale » entre systèmes fiscaux. À titre d'exemple, le Tableau 6 indique les taux légaux de l'impôt sur les sociétés, ainsi que les METR et les AETR moyens dans les pays du G20 en 2012, tels que calculés par le *Oxford University Centre for Business Taxation* (Bilicka et Devereux, 2012)¹⁰. Les METR et les ETR moyens sont calculés comme des moyennes pondérées pour les différents types d'actifs et les différentes sources de financement. En particulier, les calculs supposent que les investissements sont constitués pour un quart par des usines et des équipements, pour un autre quart par des bâtiments, pour environ 10 % par des actifs incorporels, et pour 40 % par des stocks. En outre, 35 % des investissements sont supposés être financés par l'emprunt, et le reste, par fonds propres. On observe dans le Tableau 6 que les taux légaux de l'impôt sur les sociétés se situent dans une fourchette allant de 20 % en Russie et en Arabie Saoudite à près de 41 % au Japon. Les AETR se situent dans une fourchette d'ampleur similaire, allant de 16,7 à 36 %. Les METR sont compris dans une fourchette de –10 % en Italie à 27 % en Argentine et au Japon¹¹.

62. Dans une étude récente, Chen et Mintz (2013) calculent les METR dans quelque 90 pays—là encore comme une moyenne pondérée des METR correspondant à différents secteurs et différentes sources de financement. Ces METR, indiqués dans la Figure 3, révèlent d'importants écarts entre pays du point de vue de l'effet de distorsion à la marge sur les nouveaux investissements. La Figure 4 montre comment les taux d'imposition effectifs peuvent éclairer l'impact des incitations fiscales sur l'investissement. La comparaison des AETR de 15 pays de la région Asie–Pacifique dans différents scénarios fiscaux, avec et sans incitations fiscales, révèle que les taux d'imposition effectifs les plus bas sont ceux appliqués aux investissements dans les secteurs de haute technologie ou dans des zones géographiques spécifiques.

63. L'analyse ETR est un outil fréquemment employé par les chercheurs, les groupes de réflexion sur l'action publique, les organisations internationales et les administrations nationales (notamment les Ministères des Finances) pour analyser l'impact sur l'investissement de la politique fiscale, y

¹⁰ La Commission européenne publie chaque année les ETR dans le cadre de sa publication annuelle « Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne ».

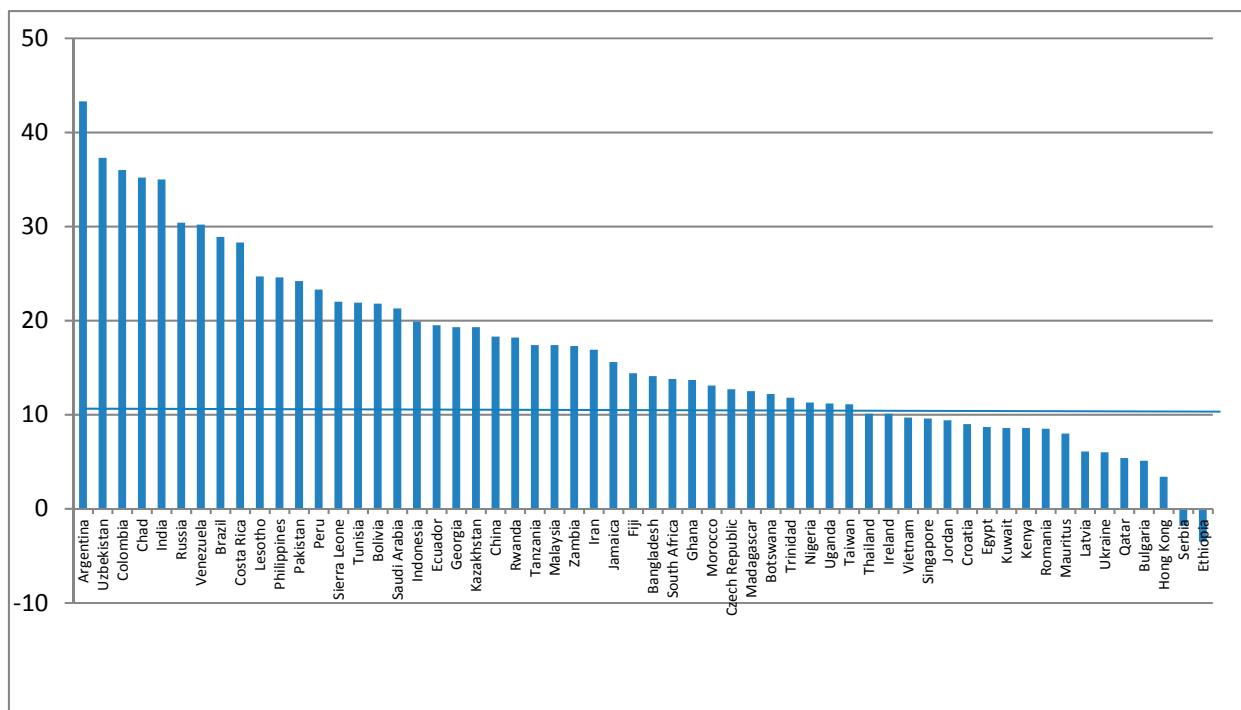
¹¹ Plusieurs pays ont modifié leur taux depuis 2012. Ainsi, le Japon a procédé à des réductions successives de son taux légal qui se situe actuellement à 33 %.

compris de la réforme des dispositifs incitatifs. Le principal intérêt de cet instrument est qu'il nécessite peu d'informations, les valeurs des paramètres qui entrent dans la formule ETR étant déterminés par la politique fiscale. Autrement dit, les données entrées dans les modèles ETR proviennent de la législation et de la réglementation fiscales. Les Ministères des Finances des pays en développement désireux de mettre en œuvre les modèles ETR dans leur trousse à outils peuvent avoir besoin d'une assistance technique pour adapter les formules ETR générales aux spécificités de leur politique fiscale nationale.

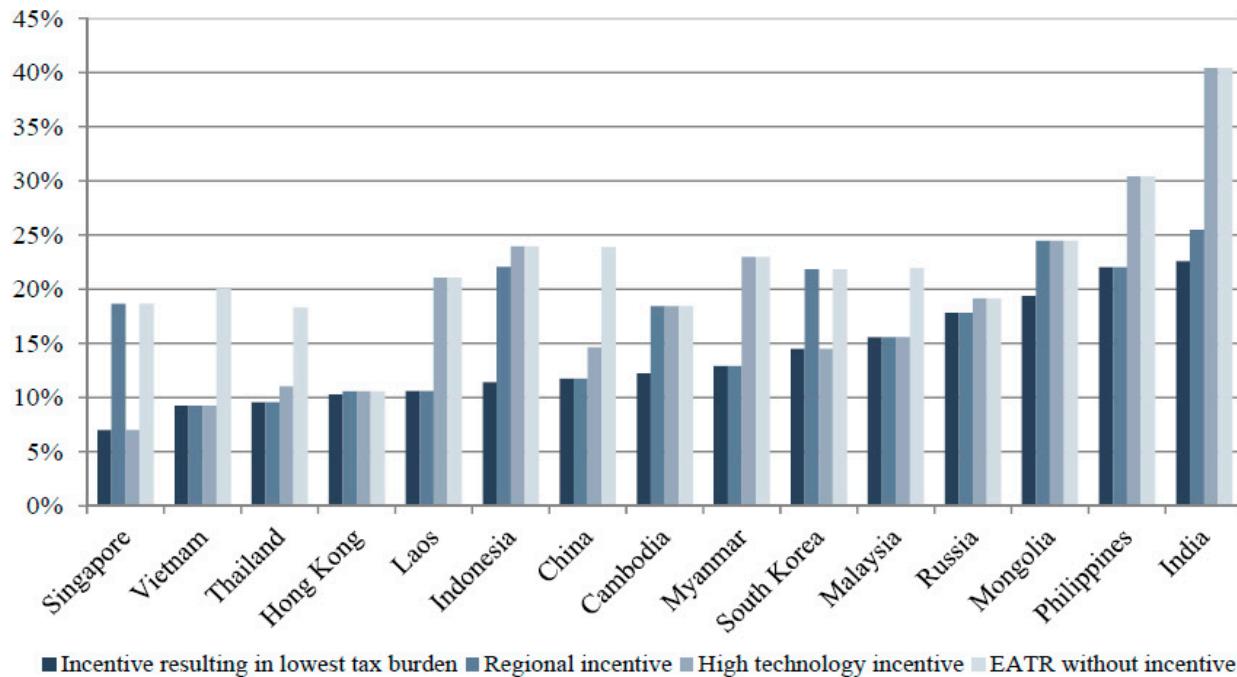
Tableau 6. Taux d'imposition légaux et effectifs dans les pays du G20, 2012

	Taux légal	AETR	METR
Russie	20,0	16,7	7,9
Arabie saoudite	20,0	18,1	13,4
Turquie	20,0	16,9	8,7
Corée du Sud	22,0	18,0	7,2
Chine	25,0	22,4	16,2
Indonésie	25,0	23,0	18,5
Royaume-Uni	26,0	24,8	22,3
Canada	28,0	24,4	15,8
Australie	30,0	26,6	19,1
Mexique	30,0	26,1	17,1
Italie	30,3	23,0	-10,0
Allemagne	30,9	27,0	18,2
Inde	32,4	28,8	21,1
Brésil	34,0	30,7	23,9
Afrique du Sud	34,6	29,8	19,3
France	35,0	29,8	17,9
Argentine	35,0	32,3	27,0
États-Unis	40,5	34,9	23,2
Japon	40,8	36,0	27,0

Source : Bilicka et Devereux (2012)

Figure 3. METR moyens sur l'investissement en capital dans 56 pays non membres de l'OCDE, 2013

Source : Chen et Mintz (2013)

Figure 4. AETR dans différents scénarios incitatifs en Asie-Pacifique

Source : Wiedemann et Finke (2015)

C. Congés fiscaux

64. Comme le montre clairement la Figure 4, l'analyse ETR peut être étendue aux incitations fiscales telles que celles examinées dans le corps principal du document. Pour illustrer ce point, nous étendons les expressions ETR ci-dessus pour y inclure des congés fiscaux d'une durée limitée. Dans ce cas, la VAN des flux de trésorerie associés à l'investissement à $t = 0$ s'écrit sous la forme :

$$NPV = -K + \sum_{t=1}^H \frac{F(K) - \delta K}{(1+r)^t} + \sum_{t=H+1}^{\infty} \frac{F(K)(1-u) - (1-uA)\delta K}{(1+r)^t} \quad (19)$$

où $H > 0$ est la durée de la période de congé fiscal. À partir de là, le METR et l'AETR peuvent être dérivés suivant la méthode précédente. Cependant, ils dépendront maintenant de H , qui représente la durée en années du congé fiscal restant à courir :

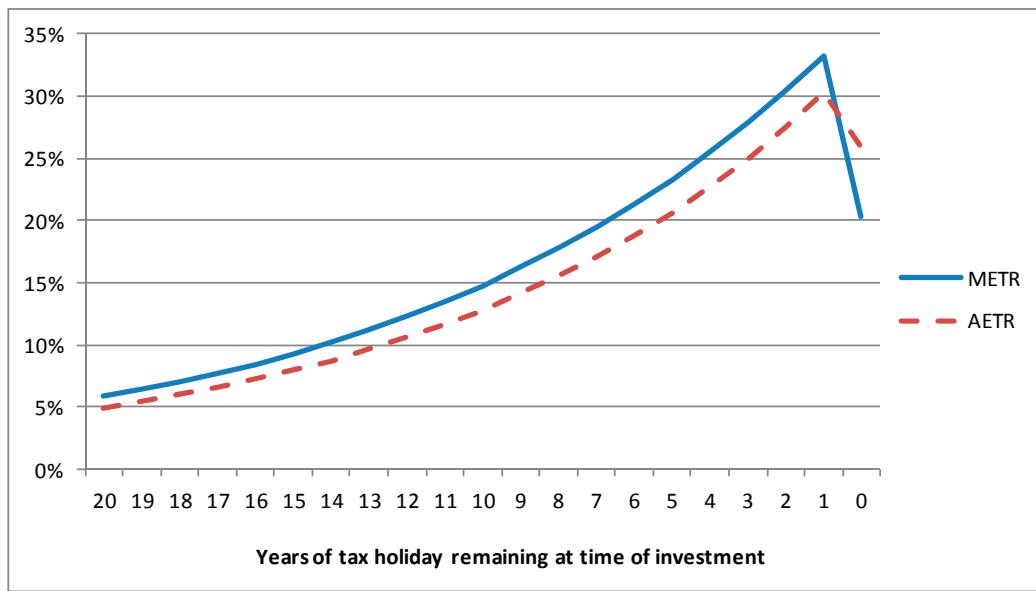
$$METR = \frac{ud^H(r + (1-A)\delta)}{r + ud^H\delta(1-A)} \quad (20)$$

$$AETR = \frac{d^H u(p + (1-A)\delta)}{p} \quad (21)$$

où $d^H = 1/(1 + r)^H$ for $H > 1$. Cet indicateur qui varie dans le temps détermine effectivement le taux de l'impôt qui s'applique à l'investissement chaque année de la période couverte par le congé fiscal. La Figure 5 montre METR et les AETR, dans l'hypothèse d'un congé fiscal de 20 ans, exprimés pour chaque année du congé fiscal restant à courir. La première année, avec 20 années de congé fiscal restant à courir, le METR et l'AETR ont une valeur faible mais positive, proche de 5 %, qui prend en compte les flux de recettes fiscales qui seront engendrées par les futurs impôts sur le rendement de l'investissement à l'issue du congé fiscal de 20 ans. Les AETR augmentent progressivement au fil du temps, étant donné que la fraction imposable du rendement futur de l'investissement s'accroît à mesure que la période de congé fiscal tire à sa fin. À l'expiration du congé fiscal, les ETR standards s'appliquent, sans incitations. Cette année-là, le METR et l'AETR se situent respectivement à 20 et 26 %. Il est intéressant de noter que le METR et l'AETR sont relativement plus élevés les années qui précèdent immédiatement le terme du congé. Dans le cas du METR, on observe ce phénomène pour les investissements réalisés à l'issue des 14 premières années du congé fiscal, et dans le cas de l'AETR, pour ceux réalisés à l'issue des 18 premières années. Comparé au scénario dans lequel le régime fiscal normal s'applique, le congé fiscal dissuade donc l'entreprise d'investir ces années-là. L'entreprise ne peut en effet prétendre aux déductions pour amortissement durant les années qui précèdent immédiatement le terme du congé fiscal. Il en résulte un alourdissement de la charge fiscale au titre de l'impôt sur les sociétés qui réduit à néant l'exonération d'impôt sur les bénéfices durant ces années¹².

¹² Mintz (1990) a été le premier à faire valoir ce point. Klemm (2010) montre comment l'intérêt relatif des congés fiscaux par rapport aux abattements pour investissement et aux taux d'imposition réduits varie dans le temps et dépend de la rentabilité escomptée.

Figure 5. METR et AETR dans un scénario de congé fiscal de 20 ans



Durée (en années) du congé fiscal restant à courir à la date de l'investissement

Source : Calculs du Département des finances publiques du FMI. L'analyse suppose que $u=30\%$, $\alpha=25\%$, $\delta=12,3\%$, $r=10\%$, $\pi=3,5\%$.

ÉVALUATION DIAGNOSTIQUE DE LA GOUVERNANCE

65. Cette section présente deux instruments qui peuvent servir à évaluer la transparence et les pratiques de gouvernance des incitations fiscales dans les PFR.

A. Dix principes pour promouvoir de meilleures pratiques de gestion et d'administration

66. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la fiscalité et le développement fait campagne pour que soit institué, à l'échelle mondiale, un cadre plus efficace pour garantir la transparence des incitations fiscales à l'investissement—cadre ayant vocation à promouvoir la transparence des processus de décision et l'enrichissement des informations disponibles sur les coûts et les avantages des incitations, à restreindre le risque d'arbitraire et à renforcer la reddition de comptes. Cela a abouti à l'élaboration d'un ensemble de principes pour encourager une gestion et une administration transparentes et cohérentes des incitations fiscales à l'investissement (OCDE, 2013).

1. Publier une liste de toutes les incitations fiscales à l'investissement mentionnant leurs objectifs à l'intérieur du cadre en régissant le fonctionnement.

67. Une incitation fiscale n'est octroyée que si elle s'inscrit dans un cadre global où sont définis les principes et les objectifs présidant à sa mise en place ou à son maintien. Les pouvoirs publics justifient son adoption (développement régional/territorial, création d'emplois, etc.) et indiquent les coûts et les bénéfices à en attendre. Ces données sont communiquées dans un rapport régulièrement mis à jour, pouvant servir de référence pour évaluer les résultats obtenus, mettre en évidence les situations où les mesures d'incitation se recoupent ou font double emploi, et permettent aux pouvoirs publics de rendre compte de leurs décisions en matière d'incitations fiscales.

2. Faire en sorte que les incitations fiscales à l'investissement ne soient instituées que par la voie de la législation fiscale.

68. Les incitations fiscales à l'investissement sont en principe instituées par la législation fiscale (loi sur l'impôt sur le revenu par exemple), mais dans de nombreux cas, elles le sont par une législation régissant l'investissement, les zones économiques spéciales, etc., et dans d'autres cas encore, elles font l'objet de décrets ou de décisions individuelles. C'est pour cette raison que leur véritable portée n'apparaît pas toujours. Il convient donc de veiller à ce que toutes les incitations fiscales prévues, ainsi que les critères à satisfaire pour pouvoir en bénéficier, soient regroupées et inscrites dans la législation fiscale proprement dite.

3. Faire en sorte, si possible, que toutes les incitations fiscales à l'investissement soient du ressort d'un organe administratif unique.

69. Cet organisme est de préférence le ministère des Finances. Actuellement, l'administration des incitations fiscales et toutes les décisions concernant les modalités d'application de ces mesures relèvent de la compétence des ministères des finances, du commerce, de l'investissement ou d'autres ministères encore, ce qui accroît le risque de corruption et de recherche de rentes. Faire en sorte qu'elles soient du ressort d'un organe administratif unique est un moyen d'accroître la transparence, d'éviter les doublons et les incohérences de la politique menée en la matière, de réduire le risque d'arbitraire et de permettre aux responsables de l'action gouvernementale de s'attaquer aux problèmes que peut parfois poser la gouvernance des incitations fiscales. Dans les pays où l'administration des incitations fiscales et les décisions concernant les modalités d'application de ces mesures sont décentralisées et/ou prises aussi bien par l'administration centrale que par des administrations infranationales, il convient, dans la mesure du possible, d'établir une coordination entre les divers niveaux d'administration afin d'optimiser l'efficacité et la transparence de leurs interventions.

4. Veiller à ce que les incitations fiscales à l'investissement soient approuvées par le Législateur ou par le Parlement.

70. Les incitations fiscales instituées par décret ou en vertu de décisions individuelles qui ne sont pas soumis à l'examen du Législateur n'offrent pas une transparence suffisante sur leur fonctionnement, ni sur les conditions dans lesquelles il est possible d'en bénéficier. L'examen par le parlement, ou toute procédure équivalente, est indispensable à la transparence et à la reddition de comptes sur la gouvernance des incitations fiscales. Il offre en effet la garantie que les dispositifs d'incitation font l'objet d'une surveillance portant sur les finalités auxquelles ils obéissent et sur les coûts qu'ils induisent, de même que sur les avantages qu'ils peuvent procurer au pays.

5. Administrer les incitations fiscales à l'investissement de manière transparente.

71. Une fois que les dispositions instituant une incitation fiscale ont été actées, tout contribuable peut prétendre en bénéficier dès lors qu'il satisfait aux critères fixés, sans avoir à négocier avec les services concernés, sauf disposition contraire prévue par la législation fiscale. Le contribuable remplit une déclaration de revenus si la mesure porte sur la TVA ou l'impôt sur le revenu et, si elle porte sur d'autres impôts, une déclaration mentionnant les impôts acquittés et les exonérations accordées pendant la période de référence. Outre qu'il concourt à un surcroît de transparence, le recueil de ces renseignements concernant le contribuable alimente l'ensemble des données utilisables pour apprécier l'efficacité et l'équité des incitations fiscales. L'administration fiscale doit également mener des contrôles réguliers pour s'assurer que les incitations fiscales ne sont pas détournées de leur objet.

6. Calculer le montant du manque à gagner que représentent les incitations fiscales à l'investissement et publier un rapport sur les dépenses fiscales.

72. Ce montant doit être publié régulièrement, en théorie dans le cadre d'un rapport annuel sur les dépenses fiscales (couvrant l'ensemble des principales incitations fiscales). Tandis que les dépenses budgétaires ayant donné lieu à des décaissements sont généralement examinées à la loupe chaque année, la perte que représentent les incitations fiscales sur le plan des recettes passe inaperçue car les estimations correspondantes ne sont ni calculées, ni communiquées. Intégrer dans la procédure budgétaire annuelle l'estimation du manque à gagner imputable aux incitations fiscales permet de fournir en temps opportun aux responsables de l'action publique des éléments précieux pour éclairer leurs décisions et alimenter en outre la planification budgétaire à moyen terme dans la mesure où ce qui semble un manque à gagner modeste pendant une période budgétaire faste peut se révéler très coûteux pendant une période d'austérité budgétaire. Il convient de prendre en compte, dans le calcul du manque à gagner, le fait que certains investissements, notamment ceux réalisés dans le secteur minier par exemple, mettent parfois des années à produire des bénéfices et que la perte de recettes doit être étalée sur toute la durée de vie de l'entreprise considérée.

7. Procéder périodiquement à des examens des incitations fiscales en vigueur destinés à évaluer dans quelle mesure elles remplissent les objectifs annoncés.

73. Une fois instaurées, les incitations fiscales demeurent généralement en place dans les textes à moins que ceux-ci ne soient abrogés ou ne comportent une clause de caducité automatique. Il est donc indispensable de procéder régulièrement à des évaluations de ces dispositifs, tous les 3 ou 4 ans par exemple. Elles portent sur les coûts et bénéfices imputables aux incitations fiscales. Elles ont pour but de permettre de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints. Les résultats de ces évaluations périodiques éclairent les décisions des pouvoirs publics concernant le maintien ou la suppression des incitations considérées. Les critères d'évaluation et les résultats des évaluations sont publiés. Dans la mesure du possible, les réactions suscitées par les incitations, qu'elles soient positives (investissements supplémentaires) ou négatives (planification fiscale agressive), sont suivies et rendues publiques.

8. Repérer, si possible, dans un rapport régulier sur les dépenses fiscales les principaux bénéficiaires des incitations fiscales à l'investissement, ventilés par dispositifs fiscaux spécifiques.

74. Il est possible qu'un petit nombre d'investisseurs ou de secteurs s'adjugent la plus grande part du bénéfice des incitations fiscales. Le rapport sur les dépenses fiscales est suffisamment détaillé pour permettre aux responsables de l'action publique de repérer les secteurs qui bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques. Dans la mesure où les lois et règlements portant sur la confidentialité des contribuables l'autorisent, les autorités peuvent envisager d'indiquer en détail les principaux bénéficiaires et le montant des incitations fiscales dont ils bénéficient. La publication d'informations de cette nature peut renforcer la légitimité des États et des administrations fiscales aux yeux des citoyens et partant, concourir à l'amélioration de la discipline fiscale de façon plus générale.

9. Collecter les données de manière systématique afin d'alimenter le rapport sur les incitations fiscales à l'investissement et de suivre les effets globaux et l'efficacité de chaque mesure d'incitation.

75. L'analyse des incitations fiscales requiert beaucoup de données, données requises pour l'établissement des rapports publiés et du budget, mais aussi pour les évaluations périodiques et l'observation des réactions des entreprises, etc. Il est donc nécessaire de recueillir périodiquement des données sur les contribuables et de faire analyser en permanence ces données par l'administration fiscale. Il se peut que dans certains pays, il faille mettre en place des mécanismes à cette fin.

10. Intensifier la coopération régionale afin de prévenir la concurrence fiscale dommageable.

76. Dans de nombreux cas, des incitations sont mises en place en réaction aux mesures que les pays voisins ou concurrents ont eux-mêmes instituées ou qu'ils sont censés avoir instituées. La question des incitations fiscales ne saurait être abordée par un pays agissant isolément. Les États peuvent œuvrer de concert, à l'échelle régionale, au renforcement de la coopération en matière fiscale afin d'éviter un phénomène de surenchère. Les efforts engagés pour consolider la coopération régionale doivent également porter sur des instruments non fiscaux, prenant notamment la forme de subventions proprement dites et de garanties de prêts, qui constituent aussi des aides à l'investissement.

B. Analyse comparative des incitations à l'investissement

77. Le Groupe de la Banque mondiale a mis au point un outil d'évaluation des incitations fiscales à l'investissement partout dans le monde, qui s'articule autour de quatre thèmes : i) l'État de droit ; ii) la transparence ; iii) l'efficience administrative ; et iv) l'examen des incitations. On examinera dans cette partie la version la plus récente de ce questionnaire, qui est évolutif, au sens où il est continuellement mis à jour en ligne.

État de droit

78. Les questions sur ce thème ont pour objet de vérifier si i) les incitations fiscales à l'investissement sont instituées uniquement par la voie de la législation fiscale ; et si ii) les incitations fiscales à l'investissement sont approuvées par le Législateur ou par le Parlement.

Questions	Notation et méthodologie	Source des données
<p>Toutes les incitations fiscales en vigueur sont-elles instituées uniquement par la législation fiscale, et sont-elles regroupées et inscrites, avec les critères à satisfaire pour pouvoir en bénéficier, dans la législation fiscale proprement dite ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les incitations fiscales ont-elles un fondement juridique ? 2. Les incitations fiscales sont-elles instituées par protocoles d'accord distincts ? 3. Les incitations fiscales sont-elles instaurées sur la base des décisions d'un conseil d'investissement ou d'un autre organe intraminiſtérriel ? 4. Les incitations fiscales sont-elles instituées ou inscrites dans le Code des impôts ou le Code des douanes, et nulle part ailleurs ? 5. Les instruments de législation fiscale ou douanière, règlements intérieurs, statuts, accords ou décrets instituant ou reflétant les incitations fiscales sont-ils tous soumis à l'examen du Législateur, tel le Parlement ? 6. Les incitations fiscales sont-elles instituées par un seul instrument législatif non fiscal, règlement intérieur, statut, accord ou décret qui n'est pas inscrit dans la législation fiscale ou douanière ? 7. Les instruments de législation non fiscale, règlement intérieur, statut, accord ou décret instituant les incitations fiscales sont-ils tous soumis à l'examen du Législateur, tel le Parlement ? 	<p>1. La notation est définie sur la base du <u>cadre juridique existant</u> sur lequel sont fondées les incitations fiscales (y compris les exonérations de droits de douane).</p> <p><u>Note la plus élevée</u> : toutes les incitations fiscales sont instituées par le Code des impôts et/ou le Code des douanes (les Codes des impôts et des douanes relèvent d'un organe unique – le ministère des Finances), à l'exclusion de tout autre instrument.</p> <p><u>Note la plus basse</u> : toutes les incitations fiscales sont accordées ponctuellement, sur la base de décisions individuelles.</p> <p>2. Le questionnaire est divisé en trois parties, qui déterminent une <u>plage de notation</u>, dans laquelle un pays se situe en fonction de trois scénarios :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les incitations fiscales ne sont instituées que par voie de législation fiscale et/ou douanière – plage de notation élevée ; - Les incitations fiscales sont instituées par voie de législation non fiscale ou douanière – plage de notation moyenne ; - Les incitations fiscales n'ont aucun fondement juridique – plage de notation basse. <p>En outre, les réponses négatives aux questions dans chaque partie rehaussent la note dans la plage de notation prédefinie.</p> <p>3. La <u>note est corrigée</u> en fonction de la proportion d'incitations fiscales instituées : i) par voie de législation fiscale ou douanière ; ii) par voie de législation non fiscale ou douanière ; iii) sans aucun fondement juridique.</p> <p>Naturellement, plus le nombre d'incitations sans aucun fondement juridique est élevé, plus la note est basse.</p>	<p><u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations fiscales à l'investissement (en particulier, les administrations fiscale et douanière) et de <u>cabinets d'avocats nationaux</u>, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire</u> : Revue des instruments juridiques nationaux cités dans l'enquête.</p>

Transparence

79. Les questions sur ce thème concernent la publication des lois et règlements se rapportant aux incitations à l'investissement, la publication d'une liste des incitations, la publication des principes et des objectifs présidant à l'instauration du régime d'incitations, et la publication d'informations sur les principaux bénéficiaires des incitations à l'investissement.

Questions	Notation et méthodologie	Source des données
Les lois et règlements régissant les incitations à l'investissement sont-ils publiés sous une forme accessible à tous ? <ol style="list-style-type: none"> 1. Les instruments juridiques sont-ils disponibles en ligne ? 2. Les instruments juridiques sont-ils disponibles à partir de sources publiques, telles un journal officiel ? 3. Les instruments juridiques sont-ils disponibles en format papier sur demande auprès d'un organisme administratif ? 4. Les instruments juridiques sont-ils disponibles gratuitement ? 5. Les instruments juridiques sont-ils disponibles en anglais, s'ils ne le sont pas dans la langue usuelle? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire. 2. Pour chaque question, les réponses sont entrées pour <u>deux catégories d'instruments juridiques</u> : <ul style="list-style-type: none"> - Lois, projets de loi ; - Textes réglementaires, décrets, règlements intérieurs, décisions, instructions administratives et autres mesures d'application générale. 3. Dans chaque catégorie, un <u>crédit partiel</u> est attribué en fonction du degré de conformité au principe. Ainsi, si les instruments juridiques ne sont publiés qu'en partie, un crédit proportionnel à la part relative des instruments disponibles est attribué. 	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information. <u>Recherche documentaire</u> : Revue des bases de données juridiques publiques et de publications juridiques pour vérification factuelle des sources citées dans l'enquête
Toutes les incitations à l'investissement disponibles sont-elles publiées sous une forme accessible au public ? <ol style="list-style-type: none"> 1. L'administration est-elle tenue par la loi de tenir et de publier une liste de toutes les incitations à l'investissement qui indique les types d'incitation proposés aux investisseurs ? 2. Cette liste d'incitations est-elle publiée sous des formats accessibles à tous (par exemple, un journal officiel) ? 3. La liste d'incitations est-elle publiée en ligne ? 4. La liste indique-t-elle les critères d'éligibilité ? 5. La liste indique-t-elle les documents à fournir et les procédures à suivre pour prétendre aux incitations ? 6. La liste indique-t-elle la valeur des incitations ? 7. La liste indique-t-elle l'organe ou l'instance qui attribue les incitations ? 8. La liste indique-t-elle à qui s'adresser pour toute question ou suivi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle). 2. Dans chaque catégorie, un <u>crédit partiel</u> est attribué en fonction du degré de conformité au principe. Ainsi, si les incitations ne sont publiées qu'en partie, un crédit proportionnel à la part relative des incitations publiées est attribué. 	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information. <u>Recherche documentaire</u> : Revue des instruments juridiques nationaux et vérification factuelle de publications citées dans l'enquête.

concernant la procédure de demande et d'attribution ?		
<p>Les principes et les objectifs invoqués pour modifier le régime d'incitation sont-ils publiés et ont-ils donné lieu à des consultations publiques ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Une stratégie d'attraction des investissements (ou un autre document) définissant les principes et les objectifs présidant à l'instauration des incitations est-elle en place ? 2. La procédure à suivre pour réformer/modifier le régime d'incitation est-elle définie par la loi ? 3. Lorsque des modifications sont apportées au régime d'incitation, les changements proposés sont-ils officiellement communiqués au public avant d'être adoptés ? 4. Ces changements sont-ils communiqués au public par la voie de média disponibles à tous (par exemple Internet, stations de radio ou télédiffusion locales, journal officiel) ? 5. Les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire part de leurs préoccupations ou d'offrir des avis sur les changements proposés avant qu'ils ne soient officiellement adoptés ? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle). 2. Dans chaque catégorie, un <u>crédit partiel</u> est attribué en fonction de la régularité avec laquelle les meilleures pratiques sont mises en œuvre (le cas échéant). Par exemple, si les changements apportés au régime d'incitations ne sont rendus publics qu'occasionnellement, et non systématiquement, la note sera corrigée à la baisse. 	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information. <u>Recherche documentaire</u> : Revue des instruments juridiques nationaux et vérification factuelle de publications citées dans l'enquête.
<p>Des informations sur les principaux bénéficiaires des incitations sont-elles publiées ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Des informations sur les entreprises qui sont les principales bénéficiaires des incitations sont-elles publiées ? 2. Des informations sur le montant des incitations reçues par chaque bénéficiaire sont-elles publiées ? 3. Les informations publiées sont-elles désagrégées par secteur ? 4. Les informations publiées sont-elles désagrégées par incitation ? 5. Les informations rendues publiques sont-elles communiquées par la voie de média disponibles à tous (par exemple Internet, stations de radio ou télédiffusion locales, journal officiel) ? 6. Les informations sont-elles publiées régulièrement ? L'administration dispose-t-elle d'informations sur les avantages accordés en marge du régime d'incitation général ? 7. Les informations sur les avantages 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle). 2. Dans chaque catégorie, un <u>crédit partiel</u> est attribué en fonction de : <ul style="list-style-type: none"> - la régularité avec laquelle les meilleures pratiques sont mises en œuvre (le cas échéant). Par exemple, si l'information est publiée moins d'une fois par an, la note sera corrigée à la baisse. - la proportion d'incitations sur lesquelles des informations sont publiées. Par exemple, si les informations publiées sur les principaux bénéficiaires ne couvrent qu'une partie des incitations disponibles, la note sera corrigée à la baisse en proportion de la part relative des incitations couvertes. 	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information. <u>Recherche documentaire</u> : Vérification factuelle des publications citées dans l'enquête.

accordés en marge du régime d'incitation général sont-elles rendus publiques ?		
--	--	--

Efficience administrative

80. Les questions sur ce thème concernent l'administration transparente et non discrétionnaire des incitations à l'investissement, le regroupement de toutes les incitations fiscales sous l'autorité d'un organe administratif unique, la mise en place d'un mécanisme de coordination des entités chargées des incitations à l'investissement, et les audits basés sur le risque des bénéficiaires des incitations.

Questions	Note et méthodologie	Source des données
Les entités chargées de la collecte des recettes publiques (administrations fiscale et douanière) sont-elles les principaux organes administratifs en charge de toutes les incitations fiscales ? <ol style="list-style-type: none"> 1. Les entités chargées de la collecte des recettes publiques (administration fiscale et douanière), qui toutes deux relèvent du ministère des finances, sont-elles les seules en charge de l'administration des incitations fiscales ? 2. Les incitations fiscales sont-elles administrées par un organisme unique qui n'a pas de fonction de collecte des recettes publiques (comme une agence de promotion des investissements ou un ministère technique) ? 3. Si les incitations fiscales sont administrées par des organismes qui n'assurent pas de fonction de collecte des recettes publiques, les entités qui sont chargées de cette fonction exercent-elles un contrôle et une surveillance sur les incitations fiscales attribuées ? 4. Si les incitations fiscales sont administrées par des organismes qui n'assurent pas de fonction de collecte des recettes publiques, existe-t-il un quelconque mécanisme de coordination/d'échange d'informations avec les entités chargées de cette fonction ? 	<p>1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p> <p>2. Dans chaque catégorie, un <u>crédit partiel</u> est attribué en fonction de la part des incitations administrées par les entités chargées de la collecte des recettes publiques (administrations fiscale et douanière). Ainsi, si les incitations fiscales ne sont qu'en partie administrées par les entités chargées de la collecte des recettes publiques, un crédit proportionnel à la part relative des incitations administrées par ces entités est attribué.</p>	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations fiscales à l'investissement <u>et de cabinets d'avocats nationaux</u> , complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information. <u>Recherche documentaire</u> : Revue des instruments juridiques nationaux cités dans l'enquête.
Existe-t-il un mécanisme de coordination inter-administrations permettant d'éviter les doublons et les incohérences dans le régime d'incitation et de s'attaquer aux problèmes que peut parfois poser la gouvernance des incitations fiscales ? <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe-t-il un mécanisme de coordination 	<p>1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p> <p>2. Dans chaque catégorie, un <u>crédit</u></p>	<u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations non fiscales à l'investissement <u>et de cabinets d'avocats nationaux</u> , complétée par

<p>des organes administratifs chargés des incitations à l'investissement ?</p> <p>2. Existe-t-il un mécanisme officiel de coordination des organes administratifs chargés des incitations à l'investissement ?</p> <p>3. Les organes administratifs chargés des incitations à l'investissement échangent-ils des informations sur le type, le montant et les bénéficiaires des incitations accordées ?</p> <p>4. Les informations à fournir sur le type, le montant et les bénéficiaires des incitations accordées sont-elles normalisées ?</p> <p>5. Les organes de l'administration centrale et des administrations infranationales chargés des incitations à l'investissement sont-ils bien coordonnés ? [le cas échéant]</p>	<p><u>partiel</u> est attribué en fonction de la régularité avec laquelle les meilleures pratiques sont mises en œuvre (le cas échéant). Par exemple, si les entités chargées des incitations à l'investissement se réunissent moins d'une fois par an dans le cadre du mécanisme de coordination, la note sera corrigée à la baisse.</p>	<p>une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire :</u> Revue des instruments juridiques nationaux et des directives internes des organismes impliqués dans l'administration des incitations non fiscales cités dans l'enquête.</p>
<p>Les incitations fiscales sont-elles accordées automatiquement sur la base de critères d'éligibilité clairement définis, inscrits dans la loi, sans négociations individuelles avec les autorités ?</p> <p>1. Toutes les incitations fiscales sont-elles accordées automatiquement sur la base des informations fournies par le contribuable, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la signature, l'aval ou la certification de responsables publics ? Les demandes d'incitation sont-elles examinées sur la base de critères clairement prédéfinis et publiés ?</p> <p>2. Des délais sont-ils spécifiés pour chaque étape du processus d'approbation, et des normes de service sont-elles publiées ?</p> <p>3. Une décision négative doit-elle être obligatoirement communiquée par écrit à l'investisseur ?</p> <p>4. Une décision négative doit-elle être obligatoirement motivée (autrement dit, l'organisme d'exécution doit-il justifier la décision négative) ?</p> <p>5. Une décision négative peut-elle faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité supérieure ou devant les tribunaux ?</p> <p>6. L'octroi d'une incitation donne-t-il lieu à publication, et cette information est-elle mise à la disposition du public ?</p>	<p>1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p> <p>2. Un <u>crédit partiel</u> est attribué à la question 1, en proportion de la part relative des incitations fiscales accordées automatiquement.</p>	<p><u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations fiscales à l'investissement <u>et de cabinets d'avocats nationaux</u>, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire :</u> Revue des instruments juridiques nationaux et des directives internes des organismes impliqués dans l'administration des incitations fiscales cités dans l'enquête.</p>
<p>Les investisseurs bénéficiant d'une incitation sont-ils tenus de souscrire une déclaration fiscale (dans le cas d'exonérations de TVA ou d'impôt sur les bénéfices) ou une attestation mentionnant les impôts acquittés et les exonérations accordées pendant la période de référence (dans d'autres cas) ?</p>	<p>1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p> <p>2. La <u>note est corrigée</u> en fonction de</p>	<p><u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations fiscales et d'un petit nombre de représentants du secteur privé, complétée par une</p>

<p>1. Les investisseurs bénéficiant d'une incitation fiscale sont-ils tenus de souscrire une déclaration ou une attestation fiscale ?</p> <p>2. Les informations fournies sont-elles suffisantes pour que l'administration fiscale puisse réaliser une analyse coûts-avantages ?</p>	<p>la part relative des bénéficiaires d'incitations qui souscrivent effectivement une déclaration/attestation [si cette information est disponible].</p>	<p>recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire</u> : Revue des bases de données et des rapports cités dans l'enquête.</p>
--	--	--

Examen des incitations

81. Les questions sur ce thème concernent l'évaluation et la publication des coûts associés aux incitations fiscales, l'examen périodique des incitations à l'investissement en vigueur sur la base des coûts et des avantages y afférents, et la collecte systématique de données permettant d'évaluer l'efficacité des différents dispositifs.

Questions	Note et méthodologie	Source des données
<p>Le montant du manque à gagner que représentent les incitations fiscales est-il régulièrement calculé et rendu public ?</p> <p>1. Un calcul détaillé des dépenses fiscales liées aux incitations (y compris des exonérations de droits de douane) est-il effectué ?</p> <p>2. Ces calculs sont-ils effectués régulièrement ?</p> <p>3. Les résultats des calculs sont-ils rendus publics ?</p> <p>4. La loi impose-t-elle de calculer les montants des dépenses fiscales et de les publier régulièrement ?</p>	<p>1. La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p> <p>2. La <u>note est corrigée</u> en fonction de la régularité avec laquelle les dépenses fiscales sont calculées. Si ces calculs sont effectués moins d'une fois par an, la note sera corrigée à la baisse.</p>	<p><u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire</u> : Revue des directives internes et autres sources citées dans l'enquête.</p>
<p>Chaque type d'incitation fait-il objet d'une évaluation régulière, y compris les coûts et les avantages qui lui sont associés et la mesure dans laquelle il remplit les objectifs annoncés ?</p> <p>1. Pour chaque type d'incitation à l'investissement, une analyse coûts-avantages ex post est-elle effectuée sur la base d'un échantillon de bénéficiaires (après qu'une incitation a été accordée automatiquement) ?</p> <p>2. Les changements de comportement des investisseurs en réponse aux incitations sont-ils pris en considération (par exemple au moyen d'enquêtes de motivation) ?</p> <p>3. Ces évaluations sont-elles conduites à intervalles réguliers (suivant la même périodicité) ?</p> <p>4. Les critères et les résultats des évaluations sont-ils rendus publics ?</p>	<p>La notation est définie sur la base de la <u>quantité de réponses négatives</u> au questionnaire (chaque réponse négative ajoute un segment au cercle).</p>	<p><u>Enquête auprès d'un petit nombre de représentants du secteur public</u> en charge des incitations à l'investissement, complétée par une recherche documentaire pour recouper et vérifier l'information.</p> <p><u>Recherche documentaire</u> : Revue des instruments juridiques nationaux, des directives internes et des autres sources cités dans l'enquête.</p>

5. Les lois instituant des incitations à l'investissement comportent-elles des clauses de caducité automatique ?		
--	--	--

RÉFÉRENCES

- Abramovsky, Laura, Alexander Klemm, and David Philipps, 2014, "Corporate Tax in Developing Countries: Current Trends and Design Issues," *Fiscal Studies*, Vol. 35.
- Bilicka, Katarzyna and Michael Devereux, 2012, "CBT Corporate Tax Ranking 2012," Oxford University Centre for Business Taxation.
- Broadway, Robin and Neil Bruce, 1984, "A General Proposition on the Design of Neutral Business Tax", *Journal of Public Economics*, Vol. 24(2), pp. 231-239..
- CIAT, 2011, "*Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements: An Iberoamerican experience*", Panama: Inter-American Center of Tax Administrations.
- Chen, Duanjie and Jack Mintz, 2013, "2013 Annual Global Tax Competitiveness Ranking: Corporate Tax Policy at a Crossroads," *SPP Research Papers*, Vol. 6, The School of Public Policy, University of Calgary.
- Chennells, Lucy and Rachel Griffith, 1997, "Taxing Profits in a Changing World," London: Institute for Fiscal Studies.
- Clark, W. Steven, 2010, "Assessing the Foreign Direct Investment Response to Tax Reform and Tax Planning," in Arthur J. Cockfield (ed.), *Globalization and its Tax Discontents—Tax Policy and International Investments*, University of Toronto Press, pp. 84-114.
- Clark, W. Steven and A. Klemm, 2015, "Effective Tax Rates and Multinationals: The Role of Tax Incentives and Tax Planning", *Canadian Tax Journal* 63(1), pp. 133-148.
- Department of Finance Philippines, 2014, "Tax Expenditure Account for the Philippines, Fiscal Year 2011," Manila: Department of Finance Philippines.
- Devereux, Michael P. and Rachel Griffith, 2003, "Evaluating Tax Policy Decisions for Location Decisions," *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp. 107–26.
- _____, _____, and Alexander Klemm, 2002, "Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition", *Economic Policy*, Vol. 17, pp. 451-495.
- Eurostat, 2014, "Taxation Trends in the European Union", Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Jorgenson, Dale, 1963, "Capital Theory and Investment Behavior," *American Economic Review*, Proc., 53, pp.247-259.

- King, Mervyn and Don Fullerton, 1984, "The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, United Kingdom, Sweden and Germany", Chicago: The University of Chicago Press.
- Klemm, Alexander, 2010, "Causes, benefits, and risks of business tax incentives," *International Tax and Public Finance*, Vol. 17, pp. 315-336.
- _____, 2012, "Effective Tax Rates for Permanent Investment," *Journal of Economic and Social Measurement*, Vol. 37, pp.253-264.
- Loretz, S. 2008, "Corporate taxation in the OECD in a wider context", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, pp. 639-660.
- Mintz, Jack, 1990, "Corporate Tax Holidays and Investment," *The World Bank Economic Review*, Vol. 4, pp. 81–102.
- Nicodeme, Gaetan, 2001, "Computing Effective Corporate Tax Rates: Comparisons and Results," Economic Paper 153, DG Economic and Financial Affairs, European Commission.
- OECD, 1991, "Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues," Paris.
- _____, 1996, Tax Expenditures: Recent Experiences, Paris.
- _____, 2001, "Tax Ratios: A Critical Survey," *Tax Policy Studies*, No. 5, Paris.
- _____, 2003, "Using Micro-data to Assess Average Tax Rates," *Tax Policy Studies*, No.8, Paris.
- _____, 2013, "Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries.
- Sorensen, Peter-Birch, ed., 2004, "Measuring the Tax Burden on Capital and Labor," Cambridge, MA: MIT Press, pp. 1–33.
- Spengel, Christoph, Dieter Endres, Katharina Finke, Jost Heckemeyer, 2014, "Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology," ZEW, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120.
- Trigueros, Miguel Pecho, 2014, "Tax Expenditures in Latin America 2008-2012, CIAT Working Paper No. 2-2014.
- Wiedemann, Verena and Katharina Finke, 2015, Taxing Investments in the Asia-Pacific Region: The Importance of Cross-Border Taxation and Tax Incentives, ZEW Discussion paper 15-014.