



## Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence du coronavirus. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de membres des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

## La difficulté à prévoir les recettes fiscales

Prévoir les recettes fiscales durant l'actuelle pandémie de COVID-19 est une tâche délicate. Les méthodes de prévision classiques, qui reposent sur une simple élasticité globale du système fiscal ou sur des élasticités macroéconomiques, risquent de sous-estimer la diminution des recettes. Comme le choc actuel a des effets très asymétriques selon les secteurs et la taille des entreprises, des résultats plus plausibles pourront être obtenus si les prévisions de recettes sont ventilées par secteur et par type d'impôt, en exploitant les informations disponibles pour les différents secteurs. Les prévisions devront être actualisées en permanence, à mesure que de nouvelles informations concernant la pandémie et les mesures correctives seront disponibles.

**Veillez envoyer vos éventuelles questions et observations sur cette note à l'adresse [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)**

### I. INTRODUCTION

**La pandémie de COVID-19 provoquera une baisse sensible des recettes fiscales dans la plupart des pays.** Cela s'explique directement par le ralentissement économique et, indirectement, par les mesures de politique et d'administration fiscales prises en réaction. Les conséquences pour les ménages et les entreprises perturbent l'activité économique d'une manière propre à cette crise. À titre d'exemple, les mesures de distanciation sociale qui s'imposent ont des effets distincts sur l'assiette fiscale, l'administration de l'impôt et le respect des obligations fiscales. En outre, la pandémie peut modifier la structure des économies de façon plus permanente. Dans certains pays, le secteur extérieur risque aussi d'être mis en difficulté, d'où des dépréciations ou dévaluations, ce qui peut aussi avoir un impact sur les recettes fiscales, dont le signe (positif ou négatif) dépend de la structure économique.

**Dans ces conditions, il est difficile mais absolument primordial de prévoir les recettes publiques.** Un degré d'incertitude des prévisions<sup>1</sup> est inéluctable, sachant que l'évolution de la pandémie et la durée des

---

<sup>1</sup> Cette note emploie le terme « prévision » pour des raisons de concision mais celui-ci s'applique aussi aux estimations des recettes très récentes ou actuelles (appelées aussi prévisions immédiates).

mesures de restriction sont inconnues et que les prévisions concernant les principales variables économiques sont incertaines. Il est néanmoins important que les prévisions de recettes exploitent pleinement et systématiquement les hypothèses relatives à la pandémie et à son impact sur la croissance, en évitant d'introduire des biais inutiles ou de s'appuyer sur des méthodes vraisemblablement inadaptées. Les dirigeants devront en permanence faire des choix lourds de conséquences ; pour ce faire, ils auront besoin des meilleures informations possibles, dont les prévisions de recettes.

**L'expérience des pandémies antérieures, par exemple le SRAS, le virus H1N1 et Ébola, confirme qu'il est difficile de faire des prévisions mais elle ne donne que des indications partielles en raison de leur nature différente.** Ces maladies présentent des différences avec la COVID-19 : la propagation du SRAS a été très limitée à l'échelle locale et le virus H1N1 a eu une mortalité très faible, si bien qu'aucun des deux n'a nécessité de prendre des mesures généralisées de distanciation sociale. Même l'épidémie d'Ébola, qui a eu un impact prononcé en Sierra Leone, au Libéria et en Guinée, n'a en général pas donné lieu à une croissance négative (hormis en Sierra Leone en 2015).

La présente note commence par examiner les principaux circuits par lesquels la pandémie influera sur les recettes fiscales et non fiscales et comment ceux-ci peuvent être intégrés aux prévisions. Elle se penche ensuite sur plusieurs études de cas, qui montrent que de simples méthodes prévisionnelles classiques peuvent générer d'importantes erreurs. Elle s'achève sur une liste d'enseignements pour les prévisionnistes.

## II. DIFFICULTÉS À PRÉVOIR LES RECETTES PROPRES À LA COVID-19

---

**La méthode employée fréquemment pour prévoir les recettes à partir de l'élasticité globale du système fiscal par rapport aux prévisions de PIB est en général raisonnablement fiable. Toutefois, elle risque souvent de surestimer les recettes durant la pandémie.** L'élasticité globale correspond à la variation en pourcentage des recettes fiscales totales résultant d'une variation de 1 % du PIB<sup>2</sup>. Elle illustre donc les caractéristiques structurelles de l'économie et du système fiscal et les mesures prises par les pouvoirs publics pendant le cycle. Durant les périodes exceptionnelles, y compris la pandémie actuelle, il est peu probable que la corrélation historique demeure inchangée. Par conséquent, effectuer des projections sur la base de cette corrélation peut aboutir à des résultats biaisés, souvent à la hausse mais pas toujours. Cette partie examine les difficultés considérables à prévoir les recettes durant la pandémie et la manière dont les méthodes classiques peuvent être élargies.

**Il faudrait établir une distinction nette entre la phase d'endiguement marquée par des mesures très restrictives et la période ultérieure.** Les retombées seront probablement plus similaires à celles d'autres reprises consécutives à un choc, malgré des risques de nouvelles vagues d'infections et d'un retour à des mesures de restriction. Comme les estimations concernant le court terme serviront de référence pour les années à venir, il convient de s'efforcer d'améliorer leur qualité. Pour les prévisions au-delà de la deuxième année, des méthodes plus normalisées pourront être employées puisque les effets des difficultés propres à la COVID-19 s'estomperont. Cela ne veut pas dire que certains effets ne seront peut-être pas permanents mais ce

---

<sup>2</sup> Ces éléments peuvent être obtenus en utilisant les données de séries chronologiques pour estimer l'élasticité par pays avec une régression log-linéaire simple des recettes en fonction du PIB, en termes de niveaux ou d'écart. Il est aussi possible d'utiliser des estimations provenant d'études ou alors l'élasticité pourrait être fixée à 1 puisqu'elles tournent souvent autour de ce chiffre.

facteur serait pris en considération dans la base de recettes plus faibles à partir de laquelle les projections pour les années ultérieures sont effectuées.

## Tenir compte des mesures des pouvoirs publics

**Comme de nombreux pays ont pris des mesures exceptionnelles de politique et d'administration fiscales en réaction à la crise, il est important de tenir compte de leurs coûts au moment de formuler des prévisions**<sup>3</sup>. Par conséquent, il est encore plus important que d'habitude d'établir une distinction entre la prévision de référence, qui suppose des politiques constantes, et l'impact des nouvelles mesures des pouvoirs publics<sup>4</sup>. Le recours à une élasticité de l'impôt constitue une amélioration par rapport à l'utilisation d'une élasticité globale du système fiscal. Elle se définit par la variation en pourcentage des recettes fiscales nette des nouvelles mesures par rapport à une base. Cette méthode est donc plus précise car elle fournit une projection de référence à laquelle de nouvelles mesures peuvent s'ajouter. Il faut cependant que les changements de politique, y compris dans le passé, soient connus et quantifiables. Même si les mesures antérieures et donc les élasticités sont inconnues et que seule une élasticité globale du système fiscal peut être utilisée, la prévision pour l'année en cours devrait tout de même être corrigée afin de tenir compte de certaines des mesures propres à la COVID-19. En effet, ces dernières ont souvent une nature ou une ampleur inhabituelle, si bien qu'elles ne sont pas prises en considération par les estimations de l'élasticité globale.

## Effets asymétriques du choc par secteur d'activité et par taille d'entreprise

**Alors que le poids et l'élasticité de l'impôt varient d'un secteur à l'autre, l'évolution d'une ampleur inhabituelle de la composition sectorielle du PIB aura un impact prononcé sur les recettes.** Il est normal que les secteurs obtiennent des résultats différents durant le cycle mais cette asymétrie est nettement plus marquée durant l'actuelle pandémie. Ainsi, le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés et celui des transports accusent une forte baisse et certains sous-secteurs, à l'instar du transport aérien de passagers ou de la gastronomie, sont totalement à l'arrêt dans de nombreux pays. D'autres secteurs comme l'agriculture sont bien moins touchés ou moins importants parce qu'ils payent peu d'impôts, tandis que d'autres, par exemple les télécommunications et la distribution en livraison, peuvent prospérer. Par conséquent, l'utilisation d'estimations par secteur améliore la qualité des prévisions. En fonction du niveau d'imposition des secteurs particulièrement touchés par la pandémie, plus ou moins de recettes seront en jeu.

**Des entreprises de tailles diverses pourraient aussi être touchées différemment, et le cas des gros contribuables peut être particulièrement important pour les projections de recettes.** Les petites entreprises sont moins susceptibles d'être diversifiées dans plusieurs secteurs. Les estimations de l'élasticité par taille d'entreprise sont probablement moins pertinentes que celles par secteur (et souvent indisponibles). Néanmoins, elles apporteraient une plus-value par rapport aux estimations globales, lorsqu'aucune donnée sectorielle n'est disponible. Dans bon nombre de pays, les recettes fiscales sont dominées par un petit nombre de gros contribuables. Le dialogue avec ces derniers peut procurer des informations actualisées et probablement plus fiables que les corrélations historiques sur les recettes attendues.

---

<sup>3</sup> Pour une présentation générale des mesures de politique et d'administration fiscales qui peuvent être prises en réaction à la pandémie, voir [département des finances publiques, 2020, Questions fiscales : vue d'ensemble, Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19](#). Pour des précisions sur l'administration de l'impôt, voir [département des finances publiques, 2020, Administration douanière et fiscale Réponses, Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19](#).

<sup>4</sup> Il est aussi important d'établir une distinction entre la comptabilité sur la base des encaissements et décaissements (souvent utilisée dans la préparation du budget) et la comptabilité sur la base des droits et obligations et de passer de l'une à l'autre si nécessaire pour garantir la cohérence en fonction de l'objectif.

## Des effets différents selon les assiettes fiscales

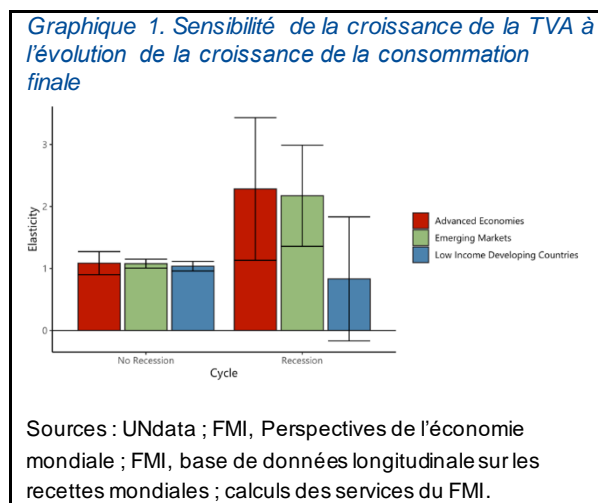
**Comme la pandémie a des effets différents selon les assiettes fiscales, il est encore plus important que d'habitude de prévoir séparément l'ensemble des principaux impôts.** Il est naturel que les recettes fiscales diffèrent suivant les bases d'imposition durant le cycle. Par exemple, les impôts sur les bénéfices, à l'instar de l'impôt sur les sociétés, sont beaucoup plus irréguliers que les impôts sur la consommation ou le patrimoine<sup>5</sup>. Toutefois, ces effets peuvent être plus prononcés et différents durant cette pandémie : les mesures de distanciation sociale perturbent fortement les recettes de l'impôt sur la consommation, qui sont normalement assez stables. Certaines assiettes, par exemple celles du droit sur le transport aérien de passagers ou des taxes sur les chambres d'hôtel, peuvent même s'effondrer (et si elles sont peut-être négligeables globalement, elles peuvent s'avérer importantes pour les bénéficiaires de leurs recettes, par exemple les communes). Le montant des droits de douane dépendra de l'impact de la crise sur le commerce et pourra évoluer rapidement en cas d'ajustements des taux de change.

### Non-linéarités

**Il n'existe probablement pas de corrélation systématiquement linéaire ou log-linéaire entre les recettes fiscales et les assiettes fiscales.** Cela s'explique par exemple par la progressivité de la plupart des régimes d'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui signifie que les recettes fiscales augmentent plus que proportionnellement avec les revenus. Dans le cas de l'impôt sur les sociétés, les taux non ajustés sont généralement stables mais les recettes sont tout de même susceptibles d'évoluer de manière non linéaire en raison du traitement asymétrique des pertes, des exonérations et des définitions de la base d'imposition. Ainsi, les déductions fiscales généreuses, à l'instar de l'amortissement accéléré, ont une valeur fixe et réduisent donc les bénéfices faibles plus que proportionnellement que les bénéfices élevés.

**À tout le moins, les prévisions pourraient être améliorées en utilisant les élasticités provenant des récessions antérieures au lieu d'en calculer la moyenne sur l'ensemble des phases du cycle.** Pour la TVA par exemple, les services du FMI ont estimé des élasticités nettement plus fortes pendant les récessions, même si cela dépend aussi du niveau de revenu d'un pays (graphique 1). Le recours à des élasticités issues d'une situation conjoncturelle similaire passerait à côté de tout effet propre à la crise actuelle mais prendrait au moins en considération certains des effets communs à tous les replis cycliques de l'activité.

**Le cas échéant, les microdonnées, comme les données propres aux entreprises, pourraient fournir des indications supplémentaires.** Malgré une consommation importante de ressources, cela permet de modéliser plus précisément les chocs réels qui frappent différents individus ou entreprises en tenant compte des particularités du régime fiscal dans un pays donné.



<sup>5</sup> Pour les élasticités par impôt, voir [Dudine et Jalles, 2017, « How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel »](#), document de travail du FMI n° 17/4.

## Effets des cours des produits de base

**La baisse sensible des cours de nombreux produits de base, dont le pétrole brut, aura un impact prononcé sur les recettes des pays qui sont de gros producteurs<sup>6</sup>.** Ces baisses des cours sont assurément dictées par de nombreux facteurs, et non pas uniquement ou principalement par la pandémie. Même pour la partie découlant de la pandémie, l'effet de la chute des cours n'est en principe pas différent de celui observé durant les autres périodes de faiblesse des cours des produits de base, même s'il est particulièrement marqué. Néanmoins, il signifie en tout cas que les recettes tirées des ressources naturelles et non tirées de celles-ci devraient faire l'objet de prévisions distinctes.

## Civisme fiscal

**La crise entravera la capacité de l'administration à recouvrer les impôts et pourrait influencer sur le respect des obligations fiscales.** Une analyse de l'impact de la crise financière<sup>7</sup> a montré que le civisme fiscal a tendance à diminuer pendant une contraction de l'activité économique mais s'améliore rapidement par la suite. Cela met en évidence un effet de discipline fondé sur la trésorerie plutôt qu'un changement plus durable de comportement des contribuables. Dans la crise actuelle, les recettes seront très certainement impactées puisque les pays repoussent les dates de dépôt ou de paiement, soit pour soutenir la trésorerie des contribuables soit, lorsque le dépôt des déclarations s'effectue encore en personne, pour permettre la distanciation sociale. Il est donc important d'avoir conscience des mécanismes de recouvrement et de leur incidence potentielle sur les recettes.

## Données à haute fréquence et situation des autres pays

**Compte tenu de la grande incertitude entourant les prévisions fiscales, il est utile d'examiner de près les données à haute fréquence portant sur le recouvrement et d'adapter les prévisions en fonction des éventuels écarts avec les projections antérieures.** Comme les pays se situent à différents stades de la propagation du virus et des mesures correctives, ceux qui ont une structure similaire mais sont en avance du point de vue de la pandémie pourront aussi donner des indications. De même, les informations tirées des impôts à recouvrement rapide, la TVA par exemple, pourront aider à effectuer des projections pour ceux qui sont recouverts plus tard, à l'instar de l'impôt sur les sociétés, mais bien sûr après avoir procédé à des ajustements pour tenir compte des différences d'assiettes fiscales.

## III. EXEMPLES CONCRETS

---

**Cette partie donne des exemples d'utilisation possible des méthodes étudiées ci-dessus pour améliorer les prévisions par rapport à une méthode simple fondée sur l'élasticité globale du système fiscal.** Les pays ont été choisis pour couvrir globalement les principales caractéristiques, par exemple le niveau de revenu, la région et la dépendance à l'égard des ressources naturelles, tout en tenant compte aussi des données facilement accessibles.

### Ventilations par secteur et par impôt : le cas de la Somalie

**Le recours à des méthodes de prévision des recettes par secteur et par impôt multiplie pratiquement par deux la baisse des prévisions de recettes par rapport à une méthode classique fondée sur**

---

<sup>6</sup> Voir aussi Baunsgaard *et al.*, 2020, « Natural Resource Fiscal Regimes: Tax Policy Response », Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19.

<sup>7</sup> FMI, 2015, *Current Challenges in Revenue Mobilization - Improving Tax Compliance*, Policy Paper.

**l'élasticité globale du système fiscal en Somalie.** La Somalie est un pays à faible revenu doté d'un régime fiscal fortement tributaire des taxes sur les échanges internationaux (69 % des recettes) et des impôts sur les biens et services (16 %). Les principaux secteurs qui alimentent les recettes, à savoir le transport aérien, la construction, l'énergie, les télécommunications et le commerce de détail, sont susceptibles d'être impactés de manière très différente par la COVID-19, si bien que les projections devraient être formulées par secteur. Si les données relatives au recouvrement pour le premier trimestre provenant de l'administration des douanes et des impôts sont encore conformes aux évolutions passées, faire abstraction des informations par secteur pour les trimestres suivants serait de nature à induire en erreur. Compte tenu de la fermeture des aéroports et des établissements du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, les recettes de la taxe sur les ventes devraient notamment chuter de 80 % selon les projections, alors que les baisses de recettes dans le secteur des télécommunications sont limitées. La prévision opère aussi une distinction par type d'impôt : les taxes sur les échanges diminuent dans certains domaines (par exemple les importations de matériaux de construction en provenance de Chine), tandis que l'impôt sur les sociétés reste pour l'essentiel inchangé en 2020 car les paiements actuels tiennent compte des bénéfices de l'année précédente, un recul s'expliquant uniquement par la dégradation attendue de la discipline de paiement. (Il va de soi que les paiements en 2021 seront donc moindres, sur la base des bénéfices réalisés en 2020). Dans l'ensemble, cette méthode de prévision des recettes par secteur et par impôt aboutit à une réduction de 23 % des recettes pour 2020, à comparer à un repli de 14 % en utilisant la méthode classique d'élasticité globale du système fiscal par rapport au PIB.

### Microsimulations pour affiner les prévisions d'impôt sur les sociétés : le cas du Rwanda

**Comme le choc se concentre sur un petit nombre de secteurs, une ventilation par secteur permettrait déjà de formuler des prévisions de recettes plus précises.** Au Rwanda, le secteur du tourisme et les industries extractives sont les plus durement touchés par la pandémie. Le tourisme fait les frais des restrictions de déplacements et des mesures de distanciation sociale, toutes les frontières du pays étant fermées. Dans le même temps, un ralentissement des importations de biens intermédiaires et d'équipement (notamment en provenance de Chine) pénalise les industries extractives.

**Un modèle de microsimulation par entreprise pour le Rwanda fait apparaître des pertes de recettes de près de deux fois le montant attendu d'après une estimation macroéconomique de l'élasticité globale du système fiscal.** Pour chaque entreprise, le montant attendu de l'impôt exigible durant la pandémie est estimé à l'aide d'un modèle de microsimulation (tableau 1)<sup>8</sup>. Conformément aux projections des *Perspectives de l'économie mondiale*, le chiffre d'affaires du secteur de l'hébergement et de la restauration, qui représente 3 % du total des recettes de l'impôt sur les sociétés, devrait baisser de 10 % par rapport à une situation sans pandémie. On suppose que les entreprises de ce secteur réduiront leurs frais variables de 10 % en réaction mais sans ajuster leurs coûts fixes, compte tenu du caractère inattendu du choc. Pour les entreprises du secteur, la part relativement faible des coûts variables se traduit par une diminution plus marquée de leurs bénéfices et donc par une réduction disproportionnée des recettes fiscales (21 %). À titre de comparaison, pour les entreprises des services administratifs, la part des coûts variables est élevée, si bien que la diminution des recettes (3,6 %) est comparable à la baisse du chiffre d'affaires (3,2 %). Dans l'ensemble, au vu de l'ampleur actuelle de la pandémie, une réduction de 3,2 % de la production globale/du chiffre d'affaires par rapport à la référence antérieure à la COVID-19 devrait se solder par un recul de 6,5 % des recettes de l'impôt sur les sociétés. Un ralentissement nettement plus prononcé, dans lequel la production globale se contracte de 14 %

---

<sup>8</sup> Le modèle utilise les données fournies par les administrations et une enquête sectorielle qui permet d'identifier le secteur d'activité, les ventes, les frais variables et les frais fixes au niveau des entreprises. Les coûts fixes comprennent les amortissements, les loyers et les paiements d'intérêts.

selon les hypothèses, entraînerait une chute de 24 % des recettes. En revanche, durant les périodes d'activité économique normale, où les entreprises sont en mesure d'ajuster leurs coûts fixes, le modèle de microsimulation aboutit à une élasticité globale de 1,1, ce qui est conforme aux élasticités estimées à l'aide des agrégats macroéconomiques.

Tableau 1. Effets de la pandémie sur les recettes de l'impôt sur les sociétés (écart en pourcentage par rapport à la référence)

|                                      | Part des coûts variables | Part des recettes fiscales | Pandémie           |                                 | Ralentissement plus prononcé |                                 |
|--------------------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
|                                      |                          |                            | Choc de production | Effet sur les recettes fiscales | Choc de production           | Effet sur les recettes fiscales |
| Agriculture                          | 100 %                    | 0,8 %                      | -2,2 %             | -3,9 %                          | -9,9 %                       | -15,4 %                         |
| Industries extractives               | 88 %                     | 0,3 %                      | -12,8 %            | -37,3 %                         | -57,3 %                      | -95,9 %                         |
| Industrie manufacturière             | 80 %                     | 9,2 %                      | -2,9 %             | -8,2 %                          | -13,0 %                      | -33,8 %                         |
| Électricité                          | 97 %                     | 0,1 %                      | -3,3 %             | -4,1 %                          | -14,8 %                      | -18,0 %                         |
| Alimentation en eau                  | 90 %                     | 0,2 %                      | -3,3 %             | -7,2 %                          | -14,8 %                      | -27,2 %                         |
| Construction                         | 98 %                     | 6,4 %                      | -8,0 %             | -11,9 %                         | -35,8 %                      | -18,7 %                         |
| Commerce de gros et de détail        | 75 %                     | 15,1 %                     | -3,2 %             | -6,8 %                          | -14,3 %                      | -26,0 %                         |
| Transport et stockage                | 75 %                     | 3,9 %                      | -6,0 %             | -11,9 %                         | -26,9 %                      | -40,4 %                         |
| Hébergement et restauration          | 83 %                     | 2,9 %                      | -10,0 %            | -21,2 %                         | -44,8 %                      | -72,2 %                         |
| Information et communication         | 76 %                     | 9,5 %                      | -3,3 %             | -6,6 %                          | -14,8 %                      | -29,1 %                         |
| Activités financières et d'assurance | 83 %                     | 41,8 %                     | -3,0 %             | -3,9 %                          | -13,4 %                      | -17,4 %                         |
| Activités immobilières               | 33 %                     | 0,8 %                      | 0,0 %              | 0,0 %                           | 0,0 %                        | 0,0 %                           |
| Services professionnels              | 89 %                     | 2,2 %                      | -3,2 %             | -4,4 %                          | -14,3 %                      | -18,7 %                         |
| Services administratifs              | 95 %                     | 3,1 %                      | -3,2 %             | -3,6 %                          | -14,3 %                      | -14,2 %                         |
| Administration publique              | 0 %                      | 0,1 %                      | 0,0 %              | 0,0 %                           | 0,0 %                        | 0,0 %                           |
| Éducation                            | 91 %                     | 1,1 %                      | 2,3 %              | 2,1 %                           | 10,3 %                       | 11,4 %                          |
| Santé et action sociale              | 98 %                     | 0,5 %                      | 2,3 %              | 4,4 %                           | 10,3 %                       | 20,1 %                          |
| Autres services                      | 80 %                     | 0,2 %                      | -6,5 %             | -30,1 %                         | -29,1 %                      | -68,8 %                         |
| Total                                |                          |                            | -3,2 %             | -6,5 %                          | -14,3 %                      | -24,0 %                         |

Source : estimations des services du FMI sur la base de données provenant des autorités rwandaises.

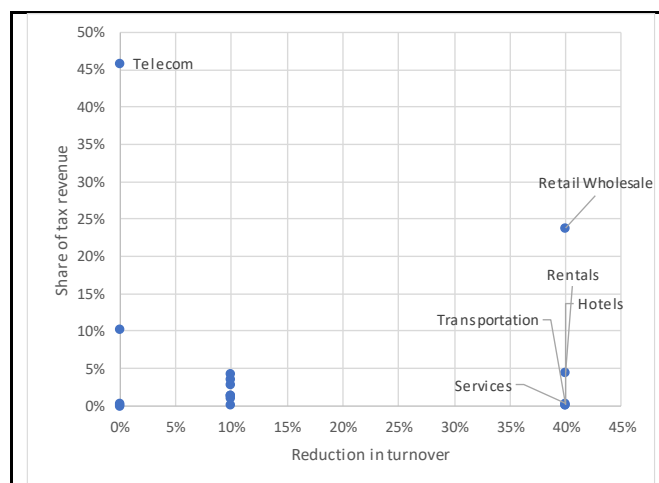
Graphique 2. Sensibilité des secteurs à la pandémie et importance des recettes

## Microsimulations pour affiner les prévisions d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu des personnes physiques : le cas de la Dominique

**Si les secteurs habituels sont touchés à la Dominique, une fois que les régimes fiscaux propres aux entreprises sont pris en compte, l'impact sur les recettes est très différent.** Compte tenu des généreuses exonérations temporaires d'impôt sur les sociétés et autres traitements préférentiels dont bénéficie le secteur du tourisme, les services de transport, d'hôtellerie, de locations et autres n'ont contribué qu'à hauteur de 5 % aux recettes totales de l'impôt sur les sociétés

(Graphique 2), alors même que le secteur pèse 20 % du PIB. Les conséquences sur le plan fiscal d'une réduction de 40 % du chiffre d'affaires des secteurs du tourisme et du commerce de détail/de gros ainsi que de baisses plus modestes de 0-10 % dans d'autres secteurs sont calculées à l'aide des données provenant des déclarations de revenu. Dans l'ensemble, selon les prévisions, le chiffre d'affaires diminuera de 15 % et les recettes de l'impôt sur les sociétés de 20 %, ce qui signifie que l'élasticité globale est nettement plus faible que dans l'exemple du Rwanda. En l'absence d'informations sur les généreuses dispositions fiscales s'appliquant aux entreprises touchées, qui payent donc peu d'impôts avant et après la crise, les estimations de recettes seraient probablement biaisées, mais à la baisse dans ce cas.

**Comme la perte de revenu du travail se concentre parmi les bas salaires, l'impact sur les prévisions d'impôt sur le revenu des personnes physiques est aussi plus modéré que ce que la baisse des revenus cumulés aurait pu laisser supposer.** Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration se caractérise par des salaires moyens relativement faibles (9 000 dollars est-caribéens (ECD)), soit environ la moitié de la moyenne pour l'ensemble de l'économie et moins d'un tiers du seuil d'exonération d'impôt (30 000 ECD). Par conséquent, les pertes de salaire dans ce secteur ont des répercussions très limitées sur les recettes. Sachant que les déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques ne précisent pas le secteur d'activité, une prévision a été effectuée en supposant que les individus sont touchés de manière différente en fonction de leur niveau de revenu, qui sert d'indicateur indirect de la nature de leurs emplois<sup>9</sup> : ceux qui perçoivent moins de 45 000 ECD subissent une réduction de 40 % de leur revenu ; ceux qui touchent jusqu'à 70 000 ECD voient leur revenu baisser de 10 % et ceux qui gagnent davantage (les 12 % de contribuables les plus aisés) ont un revenu inchangé. Dans ce scénario, le revenu imposable chute de 20 %, tandis que les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques diminuent de 16 %. En revanche, avec une réduction uniforme de 20 % du revenu imposable, les recettes plongeraient de 42 % parce qu'environ 19 % du revenu imposable total serait



Source : calculs des services du FMI sur la base de données provenant des administrations fiscales.

<sup>9</sup> Cette hypothèse concorde avec les données pour d'autres pays. Par exemple, sur la base des données de l'enquête American Time Use, environ 9 % des travailleurs dont les revenus figuraient dans le 25<sup>e</sup> centile inférieur peuvent travailler depuis leur domicile, contre 62 % des travailleurs du 25<sup>e</sup> centile supérieur. Les travailleurs à temps plein avaient deux fois plus de chances que les travailleurs à temps partiel de pouvoir travailler depuis leur domicile. Ils encourent donc un risque nettement moindre de chômage s'ils ont besoin d'être physiquement éloignés de leur lieu de travail officiel.

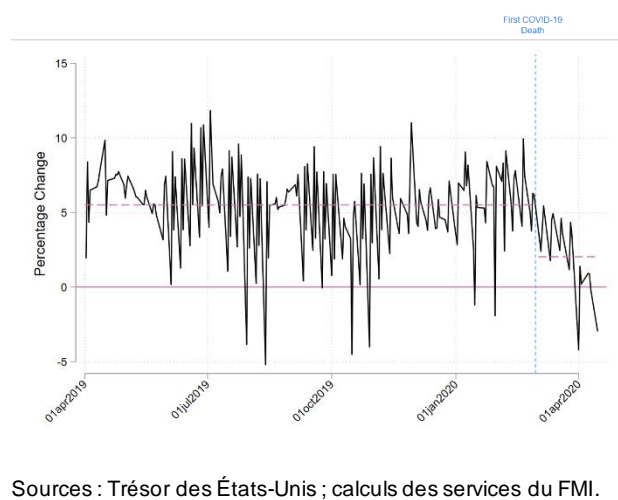


inférieur au seuil d'exonération d'impôt. Par conséquent, dans ce cas, des méthodes prévisionnelles simples auraient sous-estimé, et non pas surestimé, les recettes.

## Données à haute fréquence sur les recettes : le cas des États-Unis

**Les données quotidiennes sur les recettes publiées par les États-Unis font déjà apparaître un impact de la COVID-19.** Les États-Unis publient chaque jour des statistiques des recettes sur la base des flux de trésorerie avec un décalage de quelques jours. S'ils sont exposés à un bruit statistique important et à une saisonnalité complexe, les effets de la COVID-19 peuvent déjà être détectés. Le Graphique 3 met en évidence la diminution des recettes recouvrées quotidiennement depuis le premier décès causé par la **Error! Reference source not found.** COVID-19 (les lignes en tirets rouges illustrent la moyenne simple avant et après). Des statistiques analogues sur le recouvrement de la TVA pour les pays européens et latino-américains sont disponibles avec des décalages de 1 à 3 mois. Par conséquent, à la fin des mois d'avril et de mai, les premiers chiffres couvrant la période de la pandémie de COVID-19 seront communiqués à la population et pourraient donner des indications supplémentaires, sachant que l'administration des recettes pourrait recevoir des données internes encore avant<sup>10</sup>.

Graphique 3. Variation quotidienne des recettes du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques



## Prévisions de recettes du secteur pétrolier : le cas du Ghana

**Pour les pays tributaires des recettes tirées des ressources naturelles, un modèle de prévision des recettes par projet ou à l'échelle du secteur donne une estimation plus affinée de l'impact d'une baisse des cours des produits de base durant la crise.** Un modèle de recettes facilite aussi l'élaboration d'autres scénarios pour différentes prévisions de prix. Le modèle fiscal du secteur pétrolier pour le Ghana préparé par le département des finances publiques en est un exemple : il tient compte du calendrier d'investissement et de production pour trois champs de pétrole et des différences d'élasticité-prix des principaux instruments fiscaux. Avant le récent effondrement des cours du pétrole, la prévision de recettes pétrolières s'établissait à 1,5 milliard de dollars en 2020 ou 2 % du PIB<sup>11</sup>. Après la forte baisse des cours du pétrole en 2020, les recettes pétrolières pourraient chuter de 60 % (880 millions de dollars)<sup>12</sup>. L'élasticité-prix des recettes dans le régime fiscal du pétrole est élevée, à 1,2, ce qui montre que l'impôt sur les sociétés est plus sensible aux variations des cours du pétrole que la redevance (avec une élasticité-prix de respectivement 1,7 et 1,0). D'autres effets sur le secteur sont observés. Par exemple, en raison de l'incertitude entourant l'évolution des cours, les investisseurs

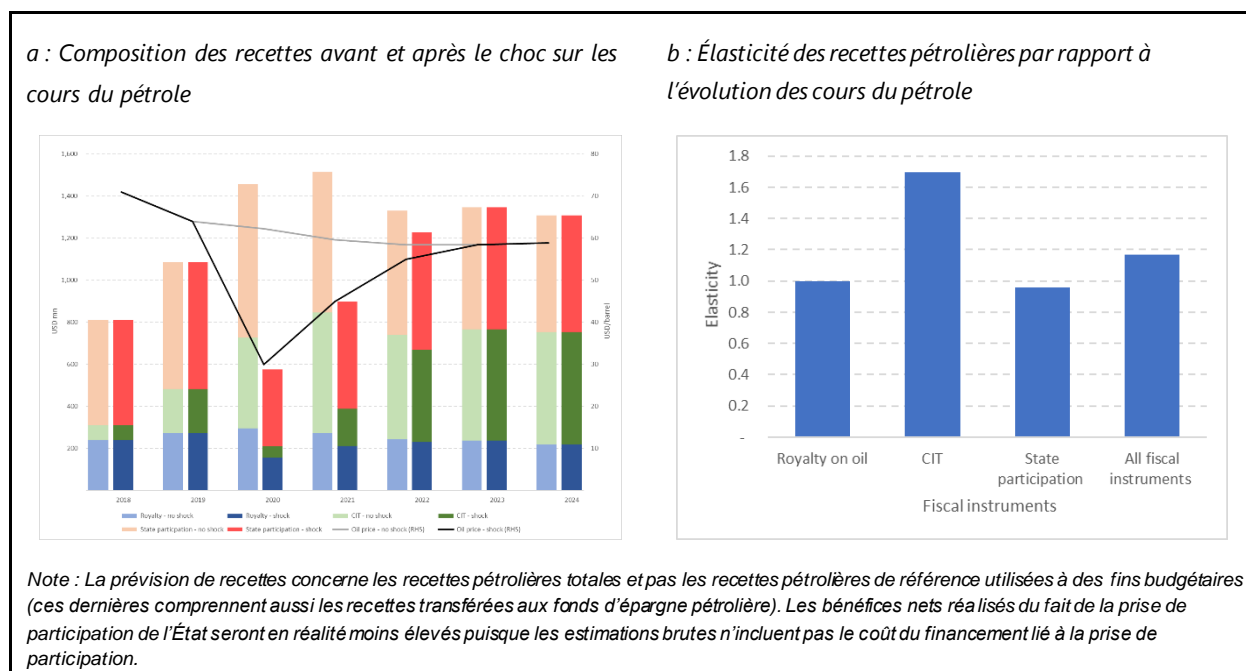
<sup>10</sup> Pour d'autres exemples de l'utilisation des données budgétaires à haute fréquence, voir : F. Misch, B. Olden, M. Poplawski-Ribeiro et L. Keiji (2017), « Nowcashing: Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis », Document de travail du FMI n° WP/17/227.

<sup>11</sup> Il s'agit d'une application du modèle d'analyse fiscale de l'industrie extractive (AFIE). Voir <https://www.imf.org/external/np/fad/fari/>.

<sup>12</sup> Il y a aussi un risque que la production de pétrole puisse être affectée par la mise en place de restrictions temporaires liées à la santé publique.

ont décidé de reporter la décision d'investissement concernant un nouveau champ de pétrole, ce qui influera sur les recettes pétrolières potentielles durant la reprise économique consécutive à la crise.

Graphique 4. Recettes du secteur pétrolier au Ghana : simulation du modèle AFIE



#### IV. ENSEIGNEMENTS POUR LES PRÉVISIONNISTES

**La stratégie la mieux adaptée pour prévoir les recettes dépendra du pays, et concrètement de la disponibilité des données.** Il semble évident que la méthode prévisionnelle la plus courante, à savoir l'utilisation d'une élasticité globale du système fiscal, risque à présent de donner des résultats biaisés. Ce biais se traduira souvent, mais pas toujours, par une surestimation des recettes. Les stratégies examinées dans cette note peuvent améliorer les prévisions et, plutôt que d'en choisir une, il est possible de les associer. Par exemple, dans une ventilation sectorielle, pour les secteurs qui ne sont pas directement touchés, une méthode classique pourrait tout de même fonctionner, alors que dans les secteurs directement touchés, il serait mieux de remplacer les élasticités estimées à partir de données antérieures par une valeur fondée sur une appréciation, en s'appuyant sur les informations disponibles pour ce secteur. Plus généralement, les prévisionnistes devront peut-être utiliser (avec prudence) des ajustements subjectifs pour tenir compte d'événements qui sont susceptibles de se concrétiser, et qui pourraient influencer sur les recettes, mais ne sont pas appréhendés par le modèle (comme une augmentation ou une diminution du respect des obligations fiscales). Lorsqu'il s'agit d'intégrer des ajustements subjectifs, la transparence est la règle. Les prévisionnistes devraient communiquer des informations sur la nature et l'ampleur de ces ajustements.

- Se préparer à la possibilité que les recettes soient plus faibles que ne le suggèrent les méthodes simples axées sur l'élasticité globale du système fiscal.
- Concentrer les efforts sur les prévisions à court terme, les prévisions à plus long terme (au-delà de deux ans) pouvant se fonder sur des méthodes classiques pour l'heure.
- Tenir compte séparément des mesures des pouvoirs publics.

- Actualiser les prévisions à mesure que de nouvelles informations concernant la pandémie et les mesures correctives (la durée du confinement par exemple) deviennent disponibles.
- Utiliser des élasticités ventilées le cas échéant. Ventiler les recettes par impôt et aussi par secteur dans l'idéal.
- Faire preuve de discernement pour passer outre aux prévisions reposant sur des modèles ou des données antérieures, surtout lorsque les modèles ne peuvent pas prendre en considération les événements liés à la COVID-19.