

# Rapport spécial de la Cour des Comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales

## Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (21/11/2011)

La Commission se compose de: Mme Anne Brasseur, Président; M. Félix Eischen, Rapporteur; Mme Diane Aehm, MM. Félix Braz, Lucien Clement, Fernand Etgen, Gast Gibéryen, Claude Haagen, Lucien Lux, Mme Lydia Mutsch, MM. Robert Weber, Michel Wolter, Membres.

\*\*\*

Comme au cours des dernières années certaines catégories d'impôt ont présenté des écarts importants entre la planification et la réalisation avec des plus- ou moins-values de recettes considérables, la Cour des comptes a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2009 un contrôle portant sur la qualité de la planification des recettes fiscales.

M. Félix Eischen a été nommé rapporteur du rapport spécial le 21 mars 2011.

Monsieur le Ministre des Finances a fourni des explications supplémentaires à la Commission au cours de la réunion du 7 novembre 2011.

Au cours de la réunion du 21 novembre 2011, la Commission a examiné et adopté le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Félix Eischen.

### **1. Le contrôle de la Cour des comptes**

La Cour des comptes a examiné les procédures et techniques des administrations fiscales pour planifier leurs recettes fiscales respectives.

Les travaux de la Cour se sont concentrés sur l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les impôts sur le revenu des personnes physiques (IR), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés. Certains impôts, comme l'impôt commercial communal (ICC) ou l'impôt sur la fortune, n'ont pas été considérés vu qu'ils suivent une logique comptable et un rythme d'imposition comparables à l'IRC.

Par ailleurs, la Cour n'a pas analysé l'impôt sur le revenu des capitaux. Cette catégorie dépend largement de facteurs ayant un degré de volatilité élevé.

Le contrôle de la Cour a également porté sur les recettes communes de l'UEBL à encaisser par l'Administration des Douanes et Accises. Cette administration est en charge de la

planification de quelque 14% de recettes courantes pour l'année 2010. La Cour n'a pas formulé de constatations particulières quant à la planification de ces recettes.

## **2. Considérations générales**

En matière d'impôts directs, l'impôt est en principe établi au cours de l'exercice d'imposition qui suit l'année au cours de laquelle les revenus ont été générés. Ainsi, les revenus perçus au cours de l'année 2009 (période imposable 2009) seront imposés en 2010 (exercice d'imposition 2010). La perception peut se faire encore plus tard compte tenu du délai légal de prescription de cinq ans.

En matière d'impôts indirects, notamment de TVA, l'imposition suit largement le rythme des dépenses de consommation et d'investissement tant des administrations publiques que des ménages.

Ensuite, les recettes fiscales d'un exercice budgétaire se composent, d'une part, de recettes réalisées au titre des années d'imposition antérieures (soldes d'impôt) et, d'autre part, de recettes réalisées au titre de l'année d'imposition (avances). Ainsi, un impôt établi sur les revenus imposables d'une année « t » n'est pas systématiquement et intégralement perçu au cours de l'année « t ». Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours d'exercices ultérieurs à concurrence des montants encaissés. Dans le cas d'une fixation trop élevée des avances, l'administration fiscale procède à des restitutions dans les périodes qui suivent l'année « t ».

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes explique l'influence du contexte économique, de la taille de l'économie luxembourgeoise, des décisions prises par les grands groupes financiers et industriels, du changement des règles sur la fiscalité du e-commerce en 2015 et des particularités comptables sur le niveau des revenus. Elle en déduit que tous ces éléments doivent être pris en considération dans les travaux de planification et que seule une planification fiscale basée sur les recettes encaissées couvrant plusieurs années permet d'établir une cohérence entre les encaissements et les facteurs économiques qui déterminent la base taxable des revenus et le produit de l'impôt en découlant.

La Cour examine les méthodes de planification utilisées par l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (voir pages 11 à 14 du rapport spécial de la Cour).

## **3. Recommandations de la Cour des comptes**

### **3.1 Réduire le retard dans le traitement des dossiers et maîtriser les soldes d'impôt**

La planification fiscale présente des faiblesses au niveau de la comptabilité et des techniques de prévision.

En effet, une planification performante n'est concevable qu'en relation avec un suivi approprié des recettes dépassant les seuls encaissements. La Cour a pu constater des retards considérables dans le traitement des dossiers tant au niveau des impôts directs qu'au niveau

des impôts indirects. Il en découle des soldes importants qui se sont accumulés au fil des années passées et qui ne sont pas maîtrisés par les administrations respectives.

Maîtriser ces soldes est pourtant une condition préalable à tout effort de modélisation économique en ce sens qu'elle déboucherait sur une connaissance appropriée du « produit de l'impôt ». En effet, les facteurs économiques déterminants de l'impôt ne peuvent être appréciés que par rapport au produit de cet impôt, indépendamment du fait que l'encaissement et le remboursement puissent s'étaler sur plusieurs exercices budgétaires.

En conséquence, l'élaboration du budget des recettes basée sur une modélisation macro-économique fondée n'est pas possible au stade actuel. Dès lors, la planification des impôts ne reflète que de manière lacunaire les données macro-économiques présentées au projet de budget, tels que l'évolution du PIB, la masse salariale, le chômage ou encore l'inflation.

A fortiori, il est difficile d'inscrire la programmation budgétaire des recettes dans une perspective pluriannuelle. Par ailleurs, la détermination du bien fondé économique de mesures fiscales nouvelles est rendue hasardeuse.

Pour mettre en place une modélisation économique, la Cour est d'avis qu'une condition préalable doit être remplie, à savoir la maîtrise des soldes d'impôts par les administrations fiscales.

Pour ce faire, la Cour recommande aux administrations concernées de **réduire les délais de traitement des dossiers, aussi bien au niveau de leur comptabilisation que de leur imposition, et de garantir une gestion transparente des postes ouverts**.

Concernant la création d'une modélisation économique des recettes, la Cour recommande la mise en place d'un comité de prévision (voir point 3.2 ci-dessous).

\*

Dans sa prise de position écrite, annexée au rapport spécial de la Cour, Monsieur le Ministre des Finances explique qu'une modélisation statistique et fiable telle que celle exigée par la Cour des comptes, lui paraît difficilement réalisable, pour le moins à court terme, pour ce qui est du Luxembourg, d'autant plus que des simulations récemment effectuées par l'Administration des Contributions directes n'ont pas permis de dégager des coefficients de corrélation significatifs entre l'évolution de certains sous-jacents économiques, d'une part, et les résultants fiscaux, d'autre part.

Il est néanmoins d'avis que la planification fiscale est en train d'être améliorée et reste perfectible sur le plan de la qualité des données à la base des prévisions. Un perfectionnement et une actualisation plus rapide des données de base devraient ainsi permettre de dégager une meilleure qualité des prévisions budgétaires.

Dans cet ordre d'idées, Monsieur le Ministre des Finances se rallie au constat de la Cour concernant la nécessité de réduire le retard dans le traitement des dossiers et celle de mieux maîtriser les soldes d'impôt. Il signale que ces besoins ont clairement été identifiés par le Gouvernement depuis quelque temps déjà et sont actuellement en train d'être solutionnés.

Ainsi, en ce qui concerne par exemple l'impôt sur le revenu des collectivités, le recours accru par l'Administration des Contributions directes à la procédure d'imposition suivant déclaration devrait permettre une résorption assez rapide des retards accumulés au niveau de l'imposition et donc du recouvrement des soldes d'impôt d'exercices d'imposition antérieurs.

En attendant la résorption totale de ces retards, l'Administration des Contributions directes se propose de mieux quantifier le niveau des provisions fiscales et ainsi de chiffrer plus précisément le solde qualifié par la Cour de « réserve » pour ce qui est du secteur financier moyennant une enquête annuelle auprès de l'ensemble des établissements financiers de la place.

En combinaison avec une meilleure connaissance par l'administration de la population des contribuables, de la ventilation de leurs revenus et d'une réduction des délais au niveau de la réception des déclarations d'impôt, ces mesures d'ores et déjà engagées devraient être de nature à faciliter l'évaluation des impôts dus et donc aussi la prévision des recettes futures.

\*

Au cours de la réunion du 7 novembre 2011, Monsieur le Ministre des Finances a précisé que la procédure d'imposition, aussi bien au niveau des personnes physiques qu'à celui des sociétés, a été accélérée et que le nombre de dossiers traités au cours de la dernière année a augmenté de façon substantielle. Cette accélération et augmentation ont déjà permis de réduire les soldes et de diminuer les retards. Il n'en reste pas moins qu'un retard de 2 à 3 ans sera difficilement évitable au niveau de l'imposition de certaines sociétés.

Pour 2012, le projet de budget prévoit une augmentation des effectifs des administrations fiscales d'environ 25 personnes. L'évolution de l'informatisation de ces administrations devrait également contribuer à l'amélioration de la situation actuelle.

### **3.2 Mise en place d'un comité de prévision et d'une modélisation économique**

Il ressort de l'analyse de la Cour que les administrations fiscales ne disposent pas des moyens nécessaires pour asseoir leur planification sur une modélisation économique performante.

La Cour note que lors des discussions en vue de la mise en place du nouveau Gouvernement, en juillet 2009, le groupe de travail « Finances publiques » avait demandé aux représentants du Statec, de l'IGF et de l'IGSS de rédiger en concertation avec les trois administrations fiscales une note sur l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques et sur l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014. Cette note a été annexée à la déclaration gouvernementale. Il est souligné que la démarche méthodologique employée par les auteurs des prévisions a été présentée dans cette note.

La Cour est d'avis que ce groupe devrait continuer ses travaux en évoluant à terme vers un véritable comité de prévision. Pour ce faire, il pourrait s'inspirer des modèles allemand et français présentés aux pages 20 et 21 du rapport spécial de la Cour. Il devrait coordonner les travaux de prévision et élaborer les prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir.

Afin de garantir son indépendance, ce comité devrait être composé, entre autres, de représentants du Ministère des Finances, des administrations fiscales, du STATEC, de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale, de la Trésorerie de l'Etat et du Conseil supérieur pour le développement durable. Il devrait se réunir au moins deux fois par an. La présidence devrait nécessairement être assurée par le Ministère des Finances.

Ses rapports devraient être rendus publics et servir de base à l'élaboration du projet de budget des recettes de l'Etat. Par ailleurs, le comité devrait être entendu en son avis pour toute mesure fiscale nouvelle.

\*

Dans sa prise de position écrite, annexée au rapport spécial de la Cour, Monsieur le Ministre des Finances estime qu'une institutionnalisation du groupe de travail « Finances publiques » actuellement en place en comité plus formel est parfaitement concevable. Ces travaux pourront, par exemple, s'inscrire dans le cadre de l'élaboration du programme de stabilité suivant des modalités de publicité, de composition et d'indépendance à déterminer. En effet, suite à l'introduction du « semestre européen » à partir de 2011, l'élaboration du programme de stabilité précédera l'élaboration du projet de budget, impliquant que les estimations concernant tant les dépenses que les recettes publiques feront l'objet d'une évaluation externe et indépendante, notamment par la Chambre des Députés, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne.

\*

Au cours de la réunion du 7 novembre 2011, Monsieur le Ministre des Finances explique qu'un comité de prévision, regroupant des représentants du Ministère des Finances, de l'IGF, des administrations fiscales, du Ministère de l'Economie, du STATEC, de l'IGSS et de la CSSF a d'ores et déjà été instauré. Ce comité de prévision permet une approche plus coordonnée de la préparation des prévisions des recettes fiscales et en augmente donc la qualité. Il a déjà été consulté dans le cadre de la préparation du projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2012.

Monsieur le Ministre des Finances ajoute que le comité de prévision, comme toute autre institution, se heurte à la difficulté d'appréhender la volatilité actuelle de l'économie mondiale qui, vu la taille restreinte du pays, peut avoir des répercussions considérables sur ses recettes fiscales.

Il conclut que, même si les prévisions élaborées par le comité de prévision sont le résultat d'analyses techniques se basant sur différentes hypothèses, il appartient finalement au Gouvernement de proposer et à la Chambre des Députés d'arrêter le niveau de recettes fiscales inscrites dans le budget de l'Etat (choix politique).

#### **4. Conclusion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie entièrement aux recommandations de la Cour des comptes.

Comme ces recommandations ont déjà fait l'objet d'une motion déposée le 7 décembre 2010 par M. Alex Bodry, rapporteur du budget de l'Etat pour l'exercice 2011, et adoptée le 9 décembre 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de transmettre le rapport spécial de la Cour des comptes ainsi que son propre rapport à la Commission des Finances et du Budget en lui demandant d'en tenir compte dans le cadre des travaux budgétaires portant sur l'exercice 2012.

Luxembourg, le 21 novembre.2011

Le Président,

Anne Brasseur

Le Rapporteur,

Félix Eischen

Annexes :

- 1- Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales
- 2- Motion déposée par M. Alex Bodry le 7 décembre 2010