



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

L'évaluation des dépenses fiscales : vers des réformes portées par le numérique

Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International

Anne-Marie Geourjon (FERDI), Emilie Caldeira (CERDI)

« Le numérique au service de l'élargissement de l'assiette fiscale » -
34^{ème} conférence annuelle du CREDAF

Yaoundé (Cameroun), du 10 au 13 juin 2019

Définition des dépenses fiscales

- ❖ « *Une dépense fiscale est un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à une norme, plutôt que d'une dépense directe* » (OCDE, 2010).
- ❖ La dépense fiscale est une alternative à la dépense publique directe.

Caractéristiques des dépenses fiscales

- ❖ Un écart par rapport à la norme fiscale qu'il convient de définir : le Système Fiscal de Référence (SFR).
- ❖ Une perte de recettes pour l'Etat.

Objectifs de leur évaluation

- ❖ Améliorer la transparence budgétaire (IMF, 2007),
- ❖ Evaluer le coût budgétaire des avantages fiscaux accordés,
- ❖ Apprécier la pertinence de ceux-ci quant aux objectifs recherchés,
- ❖ Eclairer les choix de politique fiscale, rationaliser le système fiscal,
- ❖ Inciter à la création d'une structure dédiée à la politique fiscale au sein du ministère des finances (Unité de politique fiscale, UPF).

Introduction

- ❖ Estimer les dépenses fiscales n'entraîne pas une suppression systématique des avantages accordés mais va dans le sens d'une **rationalisation de la politique fiscale** et d'une prise de conscience du risque de fragilisation de l'administration et de hausse des taux standards qu'elles sont susceptibles d'induire.
- ❖ L'évaluation du coût budgétaire constitue **une étape préliminaire** indispensable à la rationalisation des dépenses fiscales.
- ❖ Celle-ci nécessite l'adoption d'une approche rigoureuse afin d'éviter **erreurs et illusions**.

http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/publication/fichiers/br96_a.m.geourjon_et_graziosi_web_1.pdépenses_fiscales

Guide méthodologique (Ferdì, 2018)

- ❖ Prolongement du guide du CREDAF : **des principes à la pratique**.
- ❖ Basé sur des **expériences** concrètes, répond à des questions pratiques.
- ❖ Traite de l'**aspect institutionnel** et des **principales étapes** de la démarche
 - Identification des dépenses fiscales
 - Evaluation du coût budgétaire
 - Rédaction du rapport final
- ❖ Identifie les **principaux arbitrages** et choix rencontrés et propose des orientations (ex. : SFR, cas d'un IS à taux multiples ; dépenses fiscales « négatives »).
- ❖ N'aborde pas la méthodologie d'analyse d'impact des dépenses fiscales.

Une démarche numérique pour la conduite de la politique fiscale

Une démarche numérique interne au ministère des finances....

- ❖ Processus qui consiste à extraire de l'information afin de tirer des conclusions sur l'efficacité de la politique fiscale.
- ❖ Traitement des données : collecte/extraction des données (textes légaux, données fiscales et douanières, données économiques et sociales), mise en relation/fusion de plusieurs bases de données, transformation de l'information du qualitatif en quantitatif.
- ❖ Analyse des données à partir de logiciels informatiques (Stata, Excel, R, SAS....).
- ❖ Systématisation de la production et du partage de données.

L'utilisation d'informations internes dans le cadre de cet exercice, permet de **limiter les risques** associés au développement du numérique.

Une démarche numérique pour la conduite de la politique fiscale

...qui permet de réduire les asymétries informationnelles entre le décideur de la politique fiscale et les administrations en charge de son application (*modèle Principal-Agent*)

- ❖ Comprendre l'application des politiques, identifier les changements souhaitables, suivre leurs effets et éventuellement les ajuster.
- ❖ Outil de diagnostic de l'ensemble du système fiscal.

Au-delà des réformes de politique fiscale, celles des administrations fiscale et douanière

Un révélateur de dysfonctionnements dans les administrations

- ❖ Non disponibilité des textes fiscaux,
- ❖ Manque de traçabilité des données fiscales,
- ❖ Inadéquation des outils informatiques ou des supports/formulaires et des systèmes d'information,
- ❖ Absence de stockage des données,
- ❖ Mauvaise organisation des missions et des compétences entre et dans les administrations.

Au-delà des réformes de politique fiscale, celles des administrations fiscale et douanière

L'engouement actuel en faveur de l'évaluation des dépenses fiscales est une porte d'entrée pour l'accélération des réformes, en particulier, par l'utilisation du numérique.

- ❖ C'est une illustration du fait que « *l'efficacité des administrations dépend fondamentalement de leur capacité à recueillir et traiter les informations puis à agir* » (Gupta et al., 2018).
- ❖ Conduire l'exercice est **une opportunité pour faire apparaître le numérique comme un moyen** de réduire les coûts de réplication et les coûts informationnels (Goldfarb, Tucker, 2019) **et non une fin en soi** : favorable à l'adhésion des personnels à l'utilisation et au développement du numérique.

Au-delà des réformes de politique fiscale, celles des administrations fiscale et douanière

L'exercice d'évaluation de la dépense fiscale initie un cercle vertueux pour la mobilisation des recettes

- ❖ L'élargissement de l'assiette,
- ❖ L'accroissement des performances des administrations,
- ❖ L'amélioration du consentement à l'impôt et du civisme fiscal : via l'amélioration de la transparence, celle de l'efficacité des dépenses fiscales, et plus globalement celle de la gouvernance.

Une incitation à la promotion du numérique

Trois orientations prioritaires révélées par l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales

1. La numérisation des textes fiscaux

- A partir de l'inventaire des textes réalisés
- Actualisation permanente de la base d'informations obtenue
- Organisation de l'accessibilité à la base pour les différents services concernés de l'administration, les contribuables et les investisseurs potentiels (mise en ligne).

Une incitation à la promotion du numérique

Trois orientations prioritaires révélées par l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales (suite)

2. L'adoption d'une codification commune des exonérations entre la douane et les impôts

- Définie à partir de la matrice des mesures dérogatoires
- Objectif : assurer la cohérence dans le référencement des exonérations et faciliter l'extraction et l'exploitation des données
- Résultat : améliore l'application des mesures dérogatoires en harmonisant les pratiques entre les deux administrations.

Une incitation à la promotion du numérique

Trois orientations prioritaires révélées par l'exercice d'évaluation (suite):

3. Systématisation des extractions et mise à disposition des données

- A la douane, la requête pour l'extraction à partir de SYDONIA de toutes les informations contenues dans les déclarations pour une année devrait systématiquement être effectuée au cours du premier trimestre de l'année suivante, et la base constituée mise à disposition des services concernés par l'analyse des données fiscales (UPF).
- Aux impôts, la même démarche systématique devrait aboutir à la création de bases détaillées pour les différents impôts.

Une incitation à la promotion du numérique

Au-delà des orientations prioritaires

- ❖ La systématisation des extractions et la mise à disposition des données ouvrent la voie au **développement d'interfaces** pour échanger et partager ces données et à la **création d'entrepôts de données**.
- ❖ Plus généralement, la pérennisation de l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales encourage la mise en place de **réseaux d'échange et de partage d'expériences** plus orientés sur les différentes composantes de l'exercice (ex : arbitrage pour la définition d'un SFR, méthodologies d'analyse d'impact).

=> Particulièrement important au sein d'une zone d'intégration régionale.

Merci pour votre attention