



Recettes fiscales de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2020

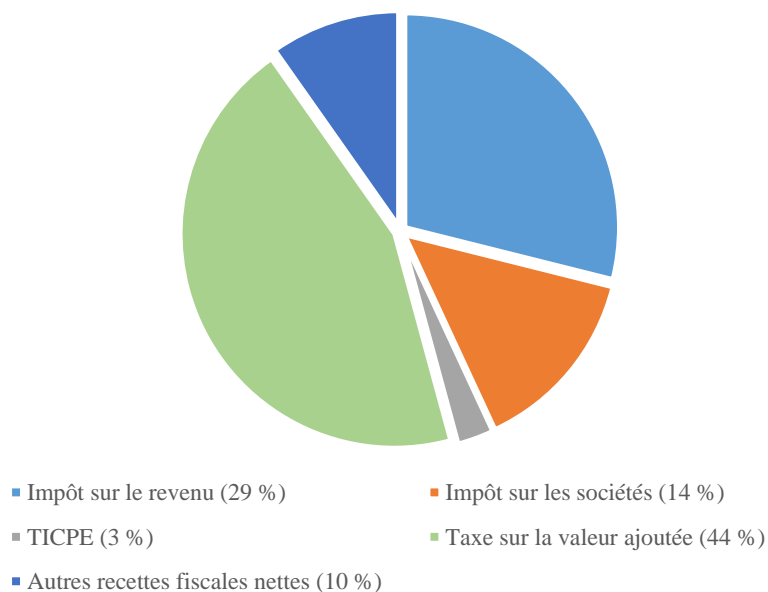
Recettes fiscales de l'État

Tableau n° 1 : prévision et exécution des recettes fiscales nettes de l'État en 2020 (Md€)

	2019	2020	2020
	Exéc.	LFI	Exéc.
<i>Impôt sur le revenu</i>	71,7	75,5	74,0
<i>Impôt sur les sociétés</i>	33,5	48,2	36,3
<i>TICPE</i>	11,3	12,5	6,9
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	129,0	126,0	113,8
<i>Autres recettes fiscales nettes</i>	35,8	30,8	25,0
Recettes fiscales nettes	281,3	293,0	256,0

Source : direction du budget

Graphique n° 1 : ventilation des recettes fiscales nettes de l'État en 2020 (en %)



Synthèse

Les recettes fiscales nettes ont fortement reculé en 2020

Les recettes fiscales nettes ont atteint 256,0 Md€ en 2020, en très fort recul (- 25,3 Md€) par rapport à 2019 (281,3 Md€). Elles ont cependant moins reculé que pendant l'année 2009 en dépit d'une récession plus forte (recul du PIB en valeur de 6,1 % contre 2,8 %). La contraction spontanée des recettes fiscales (- 8,2 %) a toutefois été plus marquée que celle du PIB en valeur en raison de la forte chute spontanée de l'IS (- 27,9 %) et de la TICPE (- 18,2 %).

Des révisions significatives des prévisions en cours d'année

Le ralentissement de l'activité économique a conduit à réviser sensiblement la prévision de recettes fiscales dans les lois de finances rectificatives, le point le plus bas ayant été atteint dans la troisième loi de finances rectificative avec 227,2 Md€, soit une estimation de moins-value de 65,8 Md€ par rapport à la LFI (- 22,5 %). La prévision a ensuite été revue à la hausse dans la quatrième loi de finances rectificative et l'exécution s'est située 28,8 Md€ au-dessus de la prévision de la LFR 3 (+ 12,7 %). L'oscillation a été marquée sur l'IS dont le produit attendu a été divisé par plus de trois lors de la troisième LFR avant de plus que doubler en exécution.

Les impôts indirects et l'IS ont le plus diminué

Les impôts indirects (TVA et TICPE) ont été particulièrement touchés par la contraction de l'activité tandis que l'IS a lui aussi été très affecté par la forte baisse attendue du bénéfice fiscal en 2020. En revanche, le produit de l'impôt sur revenu a légèrement progressé, soutenu par les dispositifs de maintien des revenus (activité partielle, indemnités journalières) et l'inertie de certains revenus (agents publics, pensions, revenus fonciers). Le rendement des impôts assis sur le capital n'a pas été significativement affecté par la crise.

L'administration fiscale a pris d'importantes mesures en gestion pour soutenir la trésorerie des entreprises

Face à la crise, l'administration fiscale a accordé des reports de paiement d'impôts aux entreprises (3 Md€ à l'occasion du premier confinement). La capacité de moduler les acomptes d'impôt sur les sociétés a, par ailleurs, été étendue. Les services gestionnaires de l'impôt ont

également accéléré le traitement des remboursements de créances fiscales des entreprises (environ 14 Md€ pour la TVA et l'IS) et allégé les contrôles en les ciblant sur les cas présentant une anomalie manifeste ou une présomption de fraude.

La Cour renouvelle une recommandation sur la présentation des mesures fiscales nouvelles en la reformulant et présente une recommandation nouvelle sur le rattachement des fractions de TICPE.

RECOMMANDATION

Recommandation n°1 (*DGDDI, DGFIP*) : rattacher budgétairement à l'année N les fractions de TICPE régionalisées du mois de décembre de N revenant à l'État (*recommandation nouvelle*).

Recommandation n°2 (*direction du Budget*) : faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement (*recommandation reformulée*).

Sommaire

Introduction	9
1 UN FORT IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RECETTES FISCALES	10
1.1 Des recettes fiscales significativement révisées lors des quatre lois de finances rectificatives	10
1.2 Des recettes fiscales en fort recul en raison de la crise sanitaire	13
2 UN REcul DE 25 MD€ DES RECETTES FISCALES NETTES PAR RAPPORT À 2019	15
2.1 Un recul spontané des recettes fiscales plus rapide que celui du PIB en 2020.....	16
2.2 Un fort recul de la plupart des impôts d'État en raison de la crise sanitaire.....	19
2.3 D'autres impôts peu ou pas pénalisés par la crise sanitaire ..	29
3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	32
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2019.....	32
3.2 Les recommandations formulées au titre de 2020	32

Introduction

Les recettes fiscales¹, nettes des remboursements et dégrèvements, se sont élevées à 256,0 Md€ en 2020. Elles constituent, avec les recettes non fiscales (14,8 Md€) et les fonds de concours et attributions de produits (12,0 Md€), l'ensemble des recettes du budget général de l'État.

Le produit des recettes fiscales nettes a été fortement révisé lors des quatre lois de finances rectificatives votées en 2020 pour intégrer les effets de la crise sanitaire qui a fortement pesé sur les recettes (I).

Le recul spontané des impôts a été plus rapide que celui du PIB en valeur mais les recettes fiscales ont mieux résisté qu'en 2009, année de la dernière récession, en dépit d'une contraction de l'activité plus forte (II-1).

Le repli des recettes fiscales en 2020 découle essentiellement de la contraction du rendement des impôts indirects (TVA et TICPE) et de l'IS (II-2). En revanche, l'IR a bien résisté ainsi que les impôts assis sur le capital dont l'assiette n'a pas été érodée par la crise (II-3).

L'administration a mis en œuvre les deux recommandations formulées par la Cour au titre de son analyse de l'exécution budgétaire de 2019, mais de façon incomplète pour l'une d'entre elles. La Cour la réitère en la reformulant et propose une nouvelle recommandation (III).

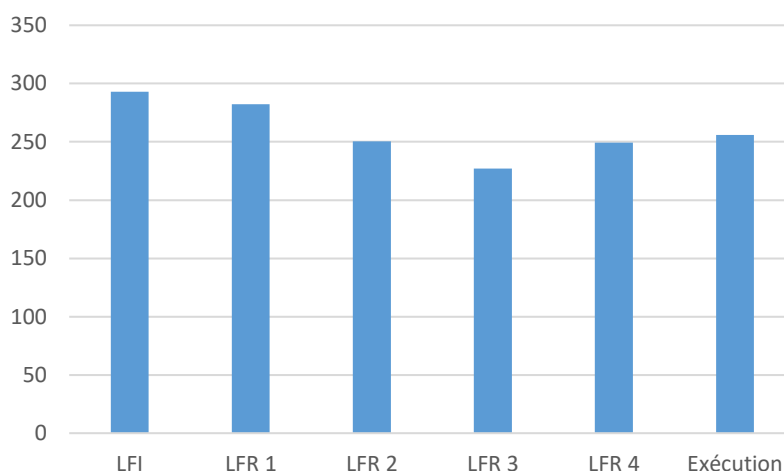
¹ Cette note analyse les recettes fiscales nettes du budget général de l'État. Elles se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes (407,0 Md€ en 2020) et les remboursements et dégrèvements (151,0 Md€ en 2020). Cette note analyse uniquement la prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes : d'une part, elles ont plus de sens du point de vue économique que les recettes brutes et, d'autre part, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une note d'analyse spécifique. Sauf indication contraire, dans le cas des impôts partagés (TVA et TICPE), les chiffres et évolutions analysés portent sur la seule part affectée à l'État.

1 UN FORT IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RECETTES FISCALES

1.1 Des recettes fiscales significativement révisées lors des quatre lois de finances rectificatives

L'année 2020 a été marquée par le vote de quatre lois de finances rectificatives² lors desquelles le niveau attendu des recettes fiscales nettes a été fortement révisé.

Graphique n° 2 : révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Au cours du premier semestre, trois lois de finances rectificatives ont conduit à de fortes révisions à la baisse des estimations de recettes fiscales, le repli étant particulièrement marqué en LFR 3 (- 65,8 Md€ par rapport à la LFI, soit - 22,5 %). Cette prévision a été sensiblement réévaluée à la hausse à l'automne, en LFR 4 (+ 22,0 Md€), mais cette

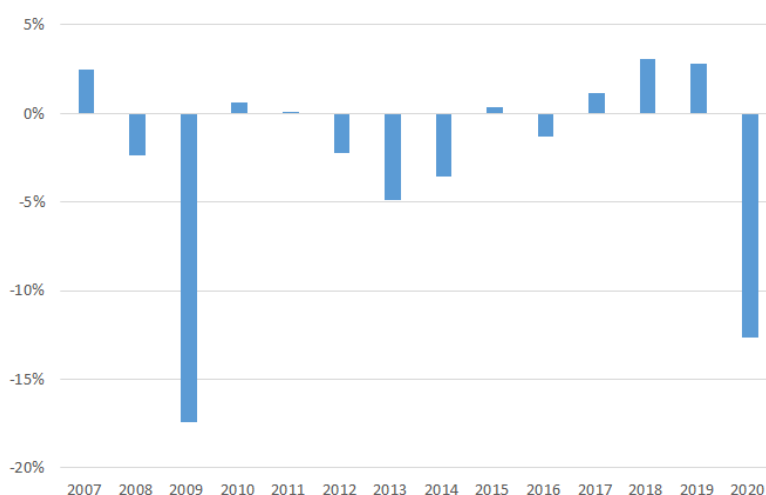
² Loi du 23 mars 2020, loi du 25 avril 2020, loi du 30 juillet 2020, loi du 30 novembre 2020.

dernière estimation est toutefois restée encore en-deçà de l'exécution de 6,8 Md€.

La moins-value de recettes fiscales par rapport à la LFI a atteint 37,0 Md€ et le recul par rapport à 2019 s'est élevé à 25,3 Md€.

L'écart entre la LFI et l'exécution (37,0 Md€ soit - 12,6 %) reste en deçà de celui relevé lors de la dernière récession en 2009 (- 45,1 Md€ soit - 17,4 %) alors que le PIB en valeur a davantage reculé en 2020 (- 6,1 %³ contre - 2,8 %).

Graphique n° 3 : révisions des recettes fiscales nettes entre l'exécution et la LFI (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'écart entre la prévision de la LFR 3 (227,2 Md€) votée en juillet et l'exécution s'est révélé très important (28,8 Md€).

Les ajustements successifs de prévision de recette d'impôt sur les sociétés ont été très marqués. Attendue à 48,2 Md€ en LFI, l'estimation d'IS a été divisée par plus de trois en LFR 3 (15,7 Md€) pour finalement s'établir à 36,3 Md€. La prévision de la LFR3 apparaissait particulièrement

³ La croissance du PIB utilisée dans cette note est relative à celle du PIB en valeur établi aux prix courants. C'est cette notion qui est traditionnellement utilisée dans les calculs d'élasticité.

faible. En effet, au moment de la discussion parlementaire⁴, les encaissements d'impôt d'IS atteignaient déjà la prévision de recette inscrite dans ce texte, ce qui revenait à n'attendre aucune recette additionnelle durant le second semestre.

Tableau n° 2 : évaluations successives des recettes fiscales nettes (Md€)

	LFI	LFR 3	Exéc.
Impôt sur le revenu	75,5	69,5	74,0
Impôt sur les sociétés	48,2	15,7	36,3
TICPE	12,5	10,6	6,9
Taxe sur la valeur ajoutée	126,0	106,2	113,8
Autres recettes fiscales	30,8	25,1	25,0
Total	293,0	227,2	256,0

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les prévisions de la LFR 3 des produits de l'impôt sur le revenu (finalement supérieur de 5,5 Md€ au montant estimé en juillet) et de la TVA (en plus-value de 7,6 Md€ entre la LFR 3 et l'exécution) apparaissent également sous-évaluées.

Sans méconnaître le contexte d'incertitude qui a prévalu tout au long de l'année, ces aléas dans les prévisions de recettes fiscales renforcent l'intérêt d'une expertise distincte de celle du Gouvernement qui permette un examen *ex ante* du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques dans les lois financières annuelles. Dans son récent rapport sur la gouvernance des finances publiques⁵, la Cour a ainsi recommandé d'élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses.

⁴ Le texte a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 juin 2020 et la loi promulguée au journal officiel le 31 juillet 2020.

⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

1.2 Des recettes fiscales en fort recul en raison de la crise sanitaire

La crise sanitaire, qui a conduit à un fort recul du PIB en valeur (- 6,1 %), a fortement érodé les recettes fiscales dont la plupart sont très liées à l'activité.

Dans ce contexte, l'administration fiscale a consenti de nombreuses mesures de soutien aux entreprises notamment en reportant certaines échéances fiscales.

S'agissant de l'IS, les entreprises ont eu la possibilité de reporter au 15 juin le versement de l'acompte prévu au 15 mars. S'il avait déjà été payé, elles ont pu en demander la restitution. Le dépôt de la liasse fiscale et du paiement du solde de l'IS prévu au mois de mai ont été remis au 30 juin.

Le versement des acomptes d'IS de juin, septembre et décembre a également pu être assoupli⁶ suivant les règles suivantes :

- le deuxième acompte a pu être modulé de sorte que la somme des premier et deuxième acomptes corresponde au moins à 50 % de l'IS provisionnel de l'exercice en cours avec une marge d'erreur de 30 % ;

- le troisième acompte a pu être ajusté de sorte que la somme des trois premiers acomptes corresponde au moins à 75 % de l'IS provisionnel de l'exercice en cours avec une marge d'erreur de 20 % ;

- le quatrième acompte a pu être modifié de sorte que la somme de tous les acomptes versés corresponde au moins au montant de l'IS provisionnel de l'exercice en cours avec une marge d'erreur de 10 %.

Ces facilités n'étaient offertes aux grandes entreprises que sous réserve qu'elles respectaient des engagements de responsabilité (absence de versement de dividendes notamment).

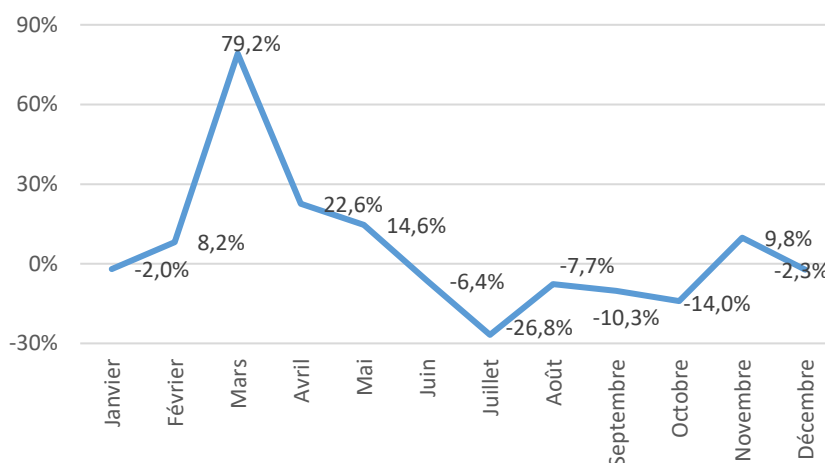
L'ensemble des reports effectivement mobilisés par les entreprises a atteint 3,0 Md€ pour la première vague de l'épidémie. Cet agrégat comprenant les facilités accordés pour les impôts locaux (la CVAE notamment) ou la taxe sur les salaires affectée à la sécurité sociale, les mesures de report apparaissent faiblement utilisées par les entreprises sur le champ des impôts d'État.

⁶ Selon les règles générales, les entreprises doivent verser un premier acompte égal à 25 % de l'IS de l'année (N-2) et les trois autres de 25 % de l'IS de l'année (N-1). Elles peuvent réduire le montant des acomptes en cas d'anticipation de la diminution du bénéfice ou cesser de payer dès lors qu'elles ont versé le montant total de l'IS de l'exercice en cours (sans marge d'erreur).

Si les services fiscaux ont accordé des délais aux entreprises, ils ont aussi anticipé le remboursement de leurs créances. Ainsi, les services ont accéléré les restitutions des crédits d'impôts à l'IS et des crédits de TVA. Les contrôles préalables aux remboursements ont été allégés et ciblés sur les cas présentant une anomalie manifeste ou une présomption de fraude.

Les remboursements anticipés de crédits de TVA et d'IS ont représenté environ 14 Md€⁷. Il s'agit d'une avance infra-annuelle de trésorerie.

Graphique n° 4 : évolution mensuelle des remboursements de crédits de TVA par rapport au même mois de l'année 2019 (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Par ailleurs, un décret⁸ réduisant de six mois à trois mois la périodicité des remboursements de TICPE au profit des transporteurs routiers de marchandises et des exploitants de transport public routier de voyageurs a conduit à rembourser cinq trimestres de consommation pour un effet de 340 M€.

Dans le même temps, la crise a perturbé le fonctionnement des services fiscaux. L'interruption, durant quelques semaines, de l'activité des services chargés du contrôle fiscal a pu peser sur le montant des recettes issues des contrôles. En revanche, le ralentissement du fonctionnement des services chargés du suivi des contentieux et des tribunaux a pu également freiner les remboursements contentieux.

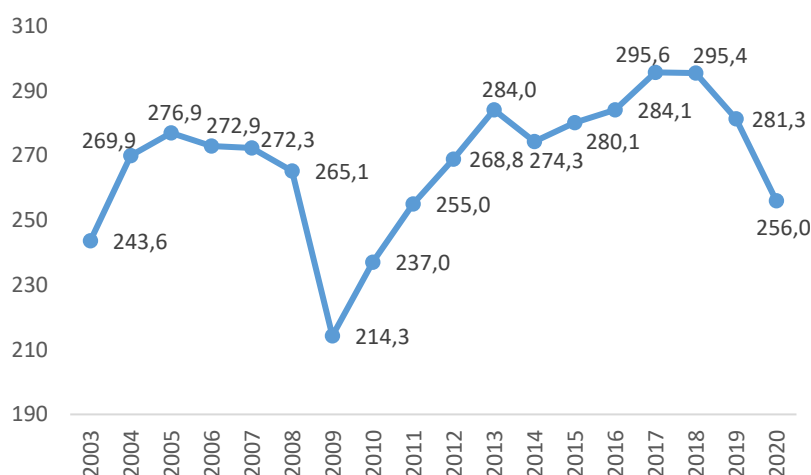
⁷ Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2021.

⁸ Décret 2020-665 du 2 juin 2020.

2 UN REcul DE 25 MD€ DES RECETTES FISCALES NETTES PAR RAPPORT À 2019

Les recettes fiscales nettes ont très fortement reculé en 2020 (- 25,3 Md€ soit - 9,0 % par rapport à 2019) pour atteindre 256,0 Md€. En dépit de ce repli, elles restent sensiblement plus élevées que le niveau atteint en 2009 (214,3 Md€), année de la précédente récession issue de la crise financière.

Graphique n° 5 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

L'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année se décompose de la manière suivante :

- l'évolution spontanée (à législation constante) qui dépend notamment de l'évolution de l'activité économique et du comportement des agents ;

- les mesures nouvelles, qu'il s'agisse de mesures d'allègement ou d'alourdissements fiscaux, de mesures de périmètre ou bien encore de décalages comptables.

2.1 Un recul spontané des recettes fiscales plus rapide que celui du PIB en 2020

Si les recettes fiscales nettes ont reculé de 25,3 Md€, une petite fraction de cette baisse (2,4 Md€) est due aux mesures nouvelles et de transfert qui ont pesé sur les recettes. Environ 90 % de la baisse des recettes fiscales est dû à la crise, le solde découlant de mesures nouvelles.

Tableau n° 3 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes en 2020 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Recettes supplémentaires	IR/IS	Suppression du CICE	11,1
	IR/IS	Effet retour des allègements de cotisations	5,9
	IR	Instauration du PAS	1,5
Moindres recettes	IR	Réforme du barème de l'IR	-5,0
	R&D TH	Suppression progressive de la taxe d'habitation	-3,7
	IS	Baisse du taux d'IS	-2,5
	IS	Renforcement du 5ème acompte en 2019	-1,5
	IR	Défiscalisation des heures supplémentaires	-0,8
	IR	Retour IR transfert cotisations - CSG	-0,3
	TVA	Mesures bailleurs sociaux	-0,3
	TICPE	Avancement de remboursements pour les transporteurs routiers	-0,3
	Successions	Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession	-0,3
Mesures de périmètre	TVA	Transfert à la sécurité sociale	-6,6
	TICPE	Transferts aux collectivités, CAS transition énergétique et AFITF	-2,2
	Malus auto	Budgétisation de la taxe additionnelle à l'immatriculation	0,6
	Autres		0,2
Mesures ponctuelles	IR	Contrecoup décalage comptable lié au PAS	5,1
	Divers	Contentieux de série	-3,2
	Autres		0,0
	Total		-2,4

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

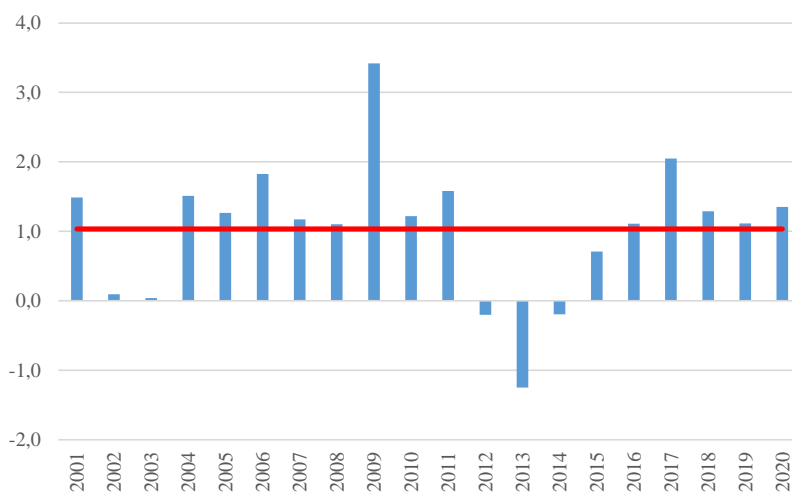
À l'exception notable de l'effet de la suppression du CICE (11,1 Md€) et de l'élargissement de l'assiette de l'IS et de l'IR (majorant

leur produit de 5,9 Md€) faisant suite au renforcement des allègements généraux accordés en substitution du CICE, la grande majorité des mesures nouvelles a pesé sur les recettes de 2020.

En particulier les baisses d'impôts accordées aux ménages (réforme du barème de l'IR pour 5 Md€ et dernière tranche de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 3,7 Md€⁹) ont minoré les recettes fiscales de l'État. Celles-ci ont également été affectées par les transferts de recettes fiscales aux autres sous-secteurs des administrations publiques.

Sans ces mesures nouvelles et de transfert, les recettes fiscales nettes auraient atteint 258,4 Md€, soit un repli spontané de 8,2 %. Les recettes fiscales nettes ont ainsi reculé spontanément 1,3 fois plus vite que le PIB. Cette élasticité est beaucoup plus faible que celle observée en 2009 (3,4), dernière année de recul du PIB. Depuis 2001, l'élasticité moyenne des recettes fiscales nettes au PIB est très proche de 1 (1,03).

Graphique n° 6 : élasticité des recettes fiscales nettes de l'État



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, calculs Cour des comptes. NB: le trait rouge représente l'élasticité moyenne sur 2001-2020 (1,03).

⁹ La réduction (le dégrèvement) de la taxe d'habitation représente un coût pour l'État puisque ce dernier compense la perte de recettes aux collectivités territoriales. Dans le budget de l'État, ce versement est comptabilisé en déduction des « autres recettes fiscales nettes » (cf. *infra*).

L'IS (-27,9 %) et la TICPE (- 18,2 %) sont les deux impôts qui reculent spontanément le plus.

Tableau n° 4 : croissance des principaux impôts en 2020 (en Md€ sauf indication contraire)

	Exec. 2019	Évolution spontanée		Mesures nouvelles	Exec 2020
		Md€	%		
IR	71,7	1,0	1,4%	1,3	74,0
IS	33,5	-9,3	-27,9%	12,2	36,3
TICPE	11,3	-2,1	-18,2%	-2,4	6,9
TVA	129,0	-8,4	-6,5%	-6,8	113,8
Autres RFN	35,8	-4,2	-11,8%	-6,6	25,0
Total	281,3	-23,0	-8,2%	-2,4	256,0

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

La dégradation de l'IS en raison de la conjoncture a ainsi été plus forte en 2009 qu'en 2020 (recul spontané de la recette de 37,8 % en 2009 contre - 27,9 % en 2020) en dépit d'un recul du PIB plus faible en 2009.

Cela s'explique par une très bonne tenue du bénéfice fiscal de 2019 qui a soutenu le versement du solde en 2020 tandis que les résultats fiscaux des entreprises avaient diminué très sensiblement au moment de la crise financière de 2008-2009 sous l'effet de la dégradation conjoncturelle et de la comptabilisation d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs. Cette baisse avait été particulièrement sensible pour le secteur des banques et des assurances).

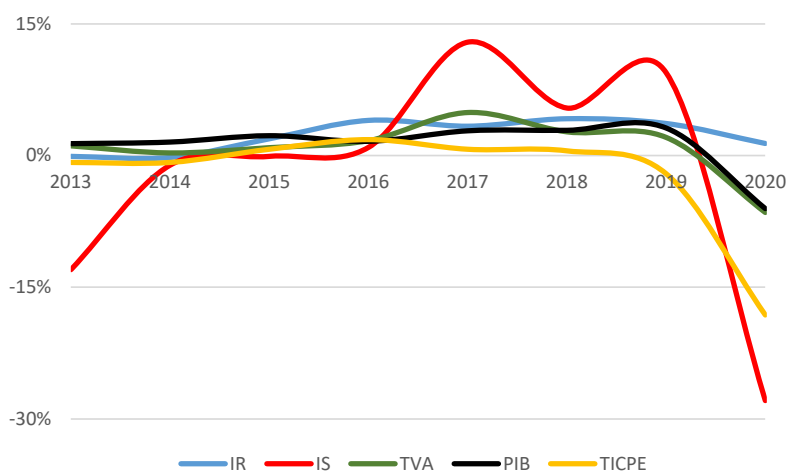
La TVA a reculé spontanément globalement au même rythme que le PIB durant les deux épisodes récessifs (- 3,0 % en 2009 et - 6,5 % en 2020).

En revanche, le recul spontané de la TICPE a été beaucoup plus fort en 2020 (- 18,2 %) qu'en 2009 (- 0,8 %). Cela peut s'expliquer notamment par deux effets. D'une part, alors que les contraintes sanitaires et notamment les périodes de confinement ont eu un fort impact sur les déplacements professionnels et la consommation de carburant, le télétravail a permis de limiter les pertes d'activité. D'autre part, la réduction de certains déplacements (réunions familiales, loisirs) a également contribué à réduire la consommation de carburant sans que cela ait un impact direct sur le produit intérieur brut.

Soutenu par les mesures de maintien du pouvoir d'achat, l'IR a progressé spontanément (+ 1,4 %).

Sur plus longue période, l'IS apparaît comme l'impôt dont la croissance spontanée est la plus éloignée de celle du PIB. La TICPE croît spontanément moins vite que le PIB (à l'exception de l'année 2016). En revanche, la croissance de l'IR et celle de la TVA sont plus proches de celle du PIB.

Graphique n° 7 : croissance spontanée des principaux impôts et du PIB (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

2.2 Un fort recul de la plupart des impôts d'État en raison de la crise sanitaire

2.2.1 Des impôts indirects particulièrement affectés par la baisse de l'activité économique

2.2.1.1 Une forte baisse de la TVA

Première recette fiscale de l'État, la TVA a reculé en lien avec la contraction de l'activité en 2020. La recette, de 129,0 Md€ en 2019, a atteint 113,8 Md€ en 2020, soit un recul de 15,2 Md€. Toutefois, cette recette a été très fortement affectée par l'attribution d'une fraction

supplémentaire (6,6 Md€) à la sécurité sociale. Ce transfert réduit encore la part du produit de cet impôt affecté à l'État (69,7 %).

Tableau n° 5 : partage des recettes de TVA nette

	Montant (Md€)	Part (%)
<i>État</i>	113,8	69,7%
<i>Régions</i>	4,0	2,5%
<i>Sécurité sociale</i>	45,4	27,8%
Total	163,2	100,0%

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Celle-ci compense d'une part (2,5 Md€) le manque à gagner pour les comptes sociaux des mesures mises en œuvre, principalement l'effet en année pleine de l'extension des allègements généraux au 1^{er} octobre 2019 et le transfert du financement de deux agences sanitaires¹⁰ de l'État à la sécurité sociale. D'autre part, le transfert comprend l'effet (4,2 Md€) sur les encaissements du mois de janvier 2020 de la hausse substantielle du taux de TVA affectée à la sécurité sociale pour compenser les allègements de cotisations accordés en 2019 en compensation du CICE¹¹.

En neutralisant les mesures nouvelles et de transfert de TVA, le repli spontané du produit de cet impôt est, en comptabilité budgétaire, de 8,4 Md€ (- 6,5 %), soit une baisse relative proche de celle du PIB en 2020 (- 6,1 %)¹².

¹⁰ L'agence nationale de la santé publique (ANSP) et l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

¹¹ Le taux de TVA affecté à la sécurité sociale pour une année N s'applique aux encaissements de février de l'année N à janvier de l'année suivante. La forte majoration du taux en vigueur pour l'année 2019 est donc perceptible sur les encaissements de TVA de février 2019 à janvier 2020.

¹² En comptabilité nationale, le recul spontané est plus fort (- 7,2 %), soit un rythme proche de la variation des emplois taxables (- 6,9 %). La comptabilité nationale rattache à l'année N les recettes dont le fait générateur est la consommation ou l'investissement de l'année N.

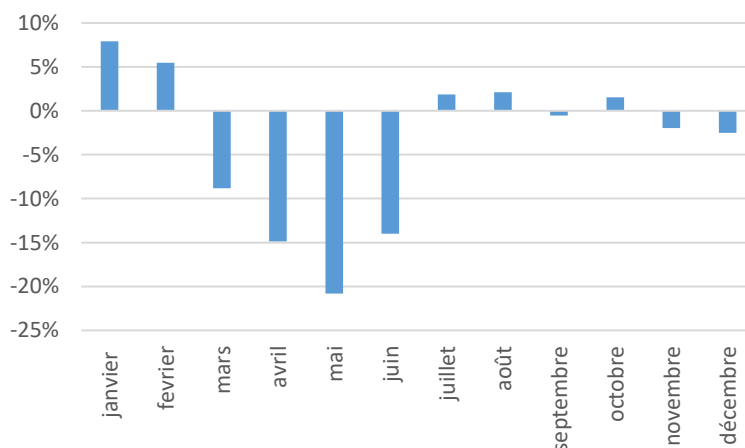
Tableau n° 6 : mesures nouvelles et de transfert relatives à la TVA en 2020 (Md€)

Mesure	Montant
Transfert à la sécurité sociale	-6,6
Mesures sur les bailleurs sociaux	-0,3
Autres	0,1
Total	-6,8

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

La baisse du produit net de TVA provient de la conjugaison de la baisse du produit de TVA brute collectée (- 3,5 %) et de la hausse des remboursements et dégrèvements de (+ 5,6 %).

Les encaissements de TVA brute ont reculé au printemps pendant le premier confinement (- 14,9 %¹³ en avril et -20,8 % en mai) et, dans de moindres proportions, à la fin de l'année durant le second confinement (- 2,0 % en novembre et - 2,5 % en décembre). Le recul des encaissements de mars (- 8,8 %), relatif au mois d'affaires de février, pourrait s'expliquer par les perturbations qu'a fait peser la crise sur les services comptables des entreprises.

Graphique n° 8 : évolution des recouvrements de TVA brute en 2020 par rapport au même mois de 2019 (en %)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

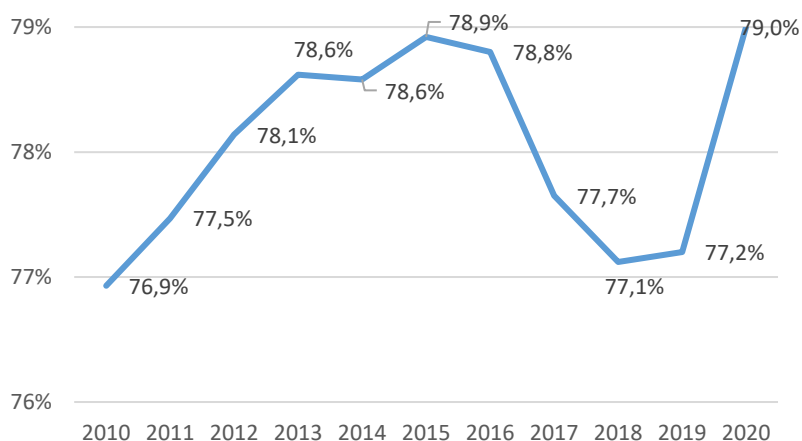
¹³ Ce chiffre ainsi que ceux qui suivent est calculé en variation par rapport au même mois de l'année précédente.

La coexistence d'une TVA collectée qui baisse et de restitutions de crédits de TVA qui progressent s'explique par trois raisons :

- d'abord, au début de la crise, la TVA collectée a chuté tandis que les entreprises bénéficiaient encore de crédits de TVA relatifs à des achats effectués avant le début de la crise ;

- ensuite, le comportement des entreprises disposant de crédits de TVA a légèrement évolué. Pouvant choisir entre le remboursement immédiat de leurs créances ou bien leur imputation sur la TVA à reverser à l'État, elles ont davantage opté pour le remboursement (79 % contre 77,2 % en 2019).

Graphique n° 9 : part des crédits de TVA remboursés (en %)



Source : DGFIP ; Nota bene : la valeur 2020 est provisoire.

- enfin, 0,9 Md€ de hausse des restitutions de crédits de TVA peut s'expliquer par une accélération de leur traitement par les services gestionnaires de la DGFIP. Afin de soutenir la trésorerie des entreprises pendant la crise, la DGFIP a en effet allégé les contrôles préalables au remboursement et les a ciblés sur les cas présentant une anomalie manifeste ou une présomption de fraude.

2.2.1.2 Une chute de la TICPE plus forte que celle de la TVA

Alors qu'il s'établissait à 11,3 Md€ en 2019, le produit de la TICPE affecté au budget de l'État a chuté de 4,5 Md€ pour atteindre 6,9 Md€. Plus de la moitié de cette baisse s'explique par des mesures nouvelles et de transfert.

Tableau n° 7 : mesures nouvelles et de transfert de TICPE en 2020 (Md€)

	Mesure	Montant
<i>Transferts</i>	Transfert aux APUL	-0,6
	Augmentation de la fraction du CAS Transition énergétique	-1,1
	Augmentation de la part affectée à l'AFITF	-0,6
<i>Mesures nouvelles</i>	Avancement de remboursements pour les transporteurs routiers	-0,3
	Autres	0,1
	Total	-2,4

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Une fois les mesures nouvelles et de transfert neutralisées, le repli spontané est de 1,8 Md€ (- 18,2 %), soit un recul bien supérieur à celui du PIB (- 6,1 %).

Il est notable qu'une fraction de TICPE (375 M€) placée sur un compte d'attente, aurait dû être rattaché budgétairement à 2020 mais ne l'a pas été. Cela est dû à un changement de comptabilisation des fractions régionalisées de TICPE¹⁴ à partir de 2020. Le système d'information *Isope* de la DGDDI chargé de la liquidation de la taxe, n'est en effet pas en mesure techniquement de réaliser le partage du produit entre les affectataires (État, les régions et Île-de-France mobilités) en temps réel. Celui-ci est réalisé au milieu du mois suivant les mises à la consommation. Le reliquat destiné à l'État relatif aux encaissements du mois de décembre 2020 n'a été connu que le 18 janvier 2021 soit à une date trop tardive pour être rattaché budgétairement à l'année 2020. Il sera en revanche rattaché budgétairement à l'année 2021.

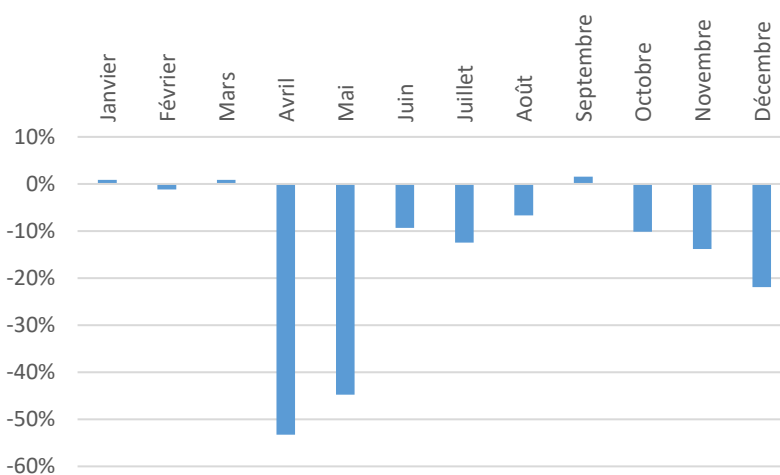
Recommandation n°1 (DGDDI, DGFIP) : rattacher budgétairement à l'année N les fractions de TICPE régionalisées du mois de décembre de N revenant à l'État (recommandation nouvelle).

¹⁴ Une fraction régionalisée de TICPE est une part de l'impôt qui présente des taux distincts par région et pour laquelle le produit de TICPE attribué à une région est assis sur ses consommations régionales de carburant. Au contraire, le produit de fractions non régionalisées pour lesquelles il n'existe qu'un taux fixe est assis sur les consommations nationale de carburant.

La chute du produit net de TICPE s'explique par la conjugaison d'un repli de l'impôt brut recouvré par la DGDDI (- 14,6 %) et d'une croissance des remboursements et dégrèvements (+ 7,3 %) portée par le passage d'un versement semestriel à un versement trimestriel des remboursements de TICPE aux transporteurs routiers.

Les recettes brutes ont chuté en avril (- 53,3 % par rapport à avril 2019) et en mai (- 44,8 % par rapport à mai 2019) et dans une moindre mesure lors du second confinement en novembre et décembre (respectivement - 13,8 % et - 21,9 % par rapport au même mois de l'année précédente).

Graphique n° 10 : évolution des recouvrements de TICPE brute en 2020 par rapport au même mois de 2019 (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

2.2.2 Un fort repli spontané de l'IS masqué par la suppression du CICE

L'IS a progressé de 2,8 M€ en 2020 pour s'établir à 36,3 Md€, mais cette progression est due à un ensemble de mesures nouvelles d'un montant de 12,2 Md€.

Tableau n° 8 : mesures nouvelles à l'impôt sur les sociétés (Md€)

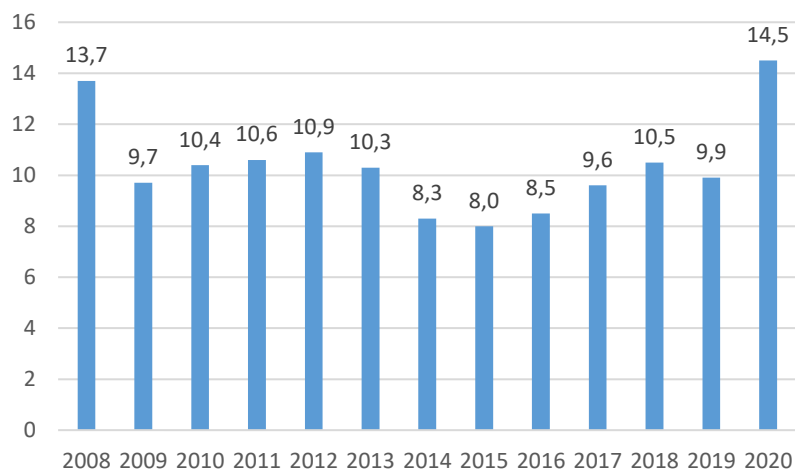
Mesure nouvelle	Montant
Suppression du CICE	10,5
Effet retour des allègements de cotisations	5,6
Baisse du taux d'IS	-2,5
Renforcement du 5è acompte en 2019	-1,5
Remboursement immédiat des reports en arrière de déficits	-0,1 ¹⁵
Autres	0,2
Total	12,2

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

En effet, la suppression en 2019 du CICE a majoré les recettes nettes d'IS de 10,5 Md€ tandis que le renforcement des allègements de cotisations sociales en 2019 a élargi l'assiette de l'IS et en a majoré le produit de 5,6 Md€. À l'inverse, la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition a amputé les recettes de 2,5 Md€ et l'élargissement du cinquième acompte en 2019 (1,5 Md€) a réduit, à due concurrence, le solde versé 2020.

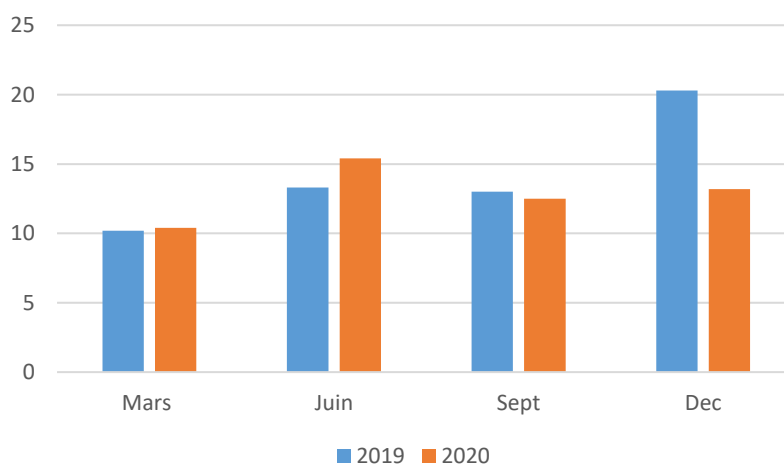
Les mesures nouvelles ont soutenu le solde élevé au regard de ses valeurs passées (14,5 Md€ en 2020 après 9,9 Md€ en 2019).

¹⁵ Donnée provisoire.

Graphique n° 11 : recettes du solde de l'IS (Md€)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

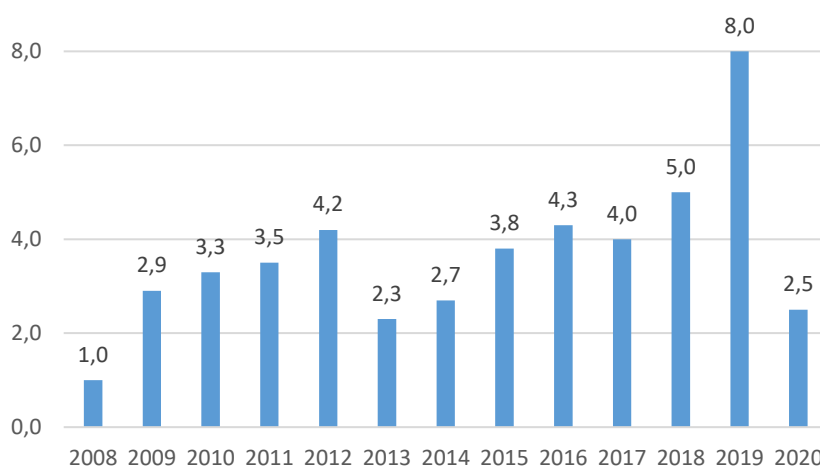
Les encaissements en mars, juin et septembre (trois premiers acomptes versés par les entreprises dont la date de clôture des comptes est fixée à la fin de l'année) se sont bien tenus et se sont établis à un niveau proche de ceux de l'année 2019. Le niveau d'encaissement de mars 2020 met en évidence la faible utilisation, par les entreprises de la faculté de reporter le versement de cet acompte au mois de juin.

Graphique n° 12 : Encaissements d'IS en 2019 et 2020 (Md€)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

En revanche, les acomptes versés en décembre 2020 ont baissé fortement en raison de la chute du cinquième acompte.

Graphique n° 13 : montant du 5^{ème} acompte brut de l'IS (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'analyse des déclarations de solde de l'impôt 2020 en 2021 permettra de connaître dans quelle mesure les entreprises ont mobilisé les marges de manœuvre qui leur ont été attribuées pour ajuster à la baisse le niveau des acomptes versé en 2020.

Les recettes d'IS ont également été pénalisées par la baisse du rendement du contrôle fiscal (- 2,0 Md€), une hausse des remboursements faisant suite à des contentieux (+ 1,0 Md€) et une plus forte utilisation du crédit d'impôt recherche (+ 1,1 Md€).

Une fois l'effet de ces mesures nouvelles neutralisé, l'impôt recule de 9,3 Md€ soit un recul spontané de 27,9 % plus de quatre fois supérieur à celui du PIB (- 6,1 %).

2.2.3 Une baisse des autres recettes fiscales nettes due notamment au recul du rendement d'autres impôts

D'autres impôts, de rendement plus modeste, que l'IS, la TVA et la TICPE ont également fortement reculé en 2020 suite à la crise sanitaire et la contraction de l'activité.

Tableau n° 9 : impôts dont le produit brut a été touché par la crise sanitaire (en Md€ sauf indication contraire)

Libellé	2019	2020	Évolution	
			En Md€	En %
Retenues à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	1,0	0,8	-0,3	-26,7%
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes	4,7	3,2	-1,4	-30,9%
Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)	2,4	2,2	-0,2	-9,5%
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7,8	7,4	-0,5	-6,2%
Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)	2,6	2,1	-0,5	-19,0%
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	0,8	0,5	-0,3	-40,3%
Total	19,3	16,1	-3,2	-16,8%

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les retenues à la source brutes sur les revenus distribués à des non-résidents et à des résidents sur des produits de source étrangère ont reculé en 2020 en raison de la chute, entre 2019 et 2020, des dividendes versés. Les recettes brutes des taxes intérieures sur les consommations finales d'électricité et de gaz naturel ainsi que celles assises sur le produit des jeux ont diminué en raison de la baisse de l'activité due à la pandémie.

Le recul de ces impôts en 2020 par rapport à 2019 (- 3,2 Md€) conjugué à la non reconduction, en 2020, d'écritures erronées en matière de fiscalité douanière¹⁶ (- 1,1 Md€) explique la baisse des autres recettes fiscales brutes (- 4,4 Md€)¹⁷.

La forte progression, entre 2019 et 2020, des remboursements dans le cadre des contentieux de série OPCVM et Précompte (+ 2,1 Md€ de droits et + 1,0 Md€ d'intérêts moratoires) explique la progression des

¹⁶ Cf page 17 de la note d'exécution budgétaire de 2019 de la mission *Remboursements et dégrèvements*, disponible sur www.ccomptes.fr, pour une description détaillée.

¹⁷ Agrégat rassemblant tous les impôts hors la TVA, l'IS, l'IR et la TICPE.

remboursements et dégrèvements des autres impôts d'État¹⁸ (2,3 Md€). La dernière étape du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages qui a majoré les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de 3,7 Md€ explique la hausse des remboursements et dégrèvements des impôts locaux (4,0 Md€).

Au total, les autres recettes fiscales nettes¹⁹ ont reculé de 10,8 Md€.

Tableau n° 10 : autres recettes fiscales nettes (en Md€ sauf indication contraire)

	2019	2020	Évolution	
			Md€	%
Autres recettes fiscales brutes (1)	62,4	58,0	-4,4	-7,1%
Remboursements et dégrèvement des autres impôts d'État (2)	7,7	10,0	2,3	29,6%
Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux (3)	18,9	22,9	4,0	21,4%
Autres recettes fiscales nettes = (1) - (2) - (3)	35,8	25,0	-10,8	-30,2%

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Note bene : les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État excluent les remboursements et dégrèvements sur la TVA, l'IR, l'IS et la TICPE.

2.3 D'autres impôts peu ou pas pénalisés par la crise sanitaire

2.3.1 Une bonne résistance du produit de l'IR à la crise

Le produit de l'impôt sur le revenu a progressé de 2,3 Md€ par rapport à 2019 pour atteindre 74,0 Md€. Cette hausse est supérieure au montant des mesures nouvelles (+ 1,3 Md€) si bien que l'IR a crû spontanément (+ 1,0 Md€ soit + 1,4 %) pendant que le PIB se contractait.

¹⁸ Cet agrégat rassemble des remboursements et dégrèvements des impôts d'État sauf ceux relatifs à la TVA, l'IS, l'IR et la TICPE.

¹⁹ Agrégat rassemblant tous les impôts nets des remboursements et dégrèvements hors la TVA nette, l'IS net, l'IR net et la TICPE net.

Tableau n° 11 : mesures nouvelles relatives à l'IR net en 2020 (Md€)

Mesures	Montant
Décalage comptable lié au PAS	5,1
Réforme du barème de l'IR	-5,0
Instauration du PAS	1,5
Défiscalisation des heures supplémentaires	-0,8
Suppression du CICE	0,6
Retour IR de la transformation du CICE en allègements de cotisations	0,3
Imposition des revenus au PFU	-0,1
Autres	-0,3
Total	1,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les deux principales mesures nouvelles se compensent. D'une part, l'enregistrement de onze mois de recettes en 2019 dû à l'entrée en vigueur du prélèvement à la source en 2019 a augmenté les recettes de 5,1 Md€ en 2020 par rapport à 2019. D'autre part, l'abaissement du taux de la première tranche du barème de 14 % à 11 %²⁰ a contracté les recettes en 2020 d'un montant équivalent.

Le maintien d'une croissance spontanée de l'IR en dépit de la crise s'explique par plusieurs éléments :

- des dispositifs de grande ampleur ont été mis en place pour soutenir les revenus des salariés (activité partielle et indemnités journalières) ;
- une partie des revenus soumis à l'IR est peu sensible à la crise (revenus des agents publics, pensions de retraite, revenus fonciers) ;
- l'application, sauf modulation, d'un taux d'imposition aux sommes collectées à la source calculé à partir des revenus 2018 et 2019. Si l'effet de la crise sur l'assiette des revenus inclus dans le champ du prélèvement à la source joue bien dès 2020, l'effet sur le taux jouera au moment du versement du solde en 2021.

²⁰ Avec un plafonnement du gain pour les ménages relevant de la deuxième tranche et une neutralisation de la baisse pour les ménages les plus aisés.

2.3.2 Des impôts assis sur le capital insensibles à la crise

S'ils n'ont pas nécessairement été stables en 2020, d'autres impôts, assis sur le capital n'ont pas été affectés par la crise sanitaire.

**Tableau n° 12 : produit des impôts non affectés par la crise sanitaire
(en Md€ sauf indication contraire)**

	2019	2020	Évolution	
			Md€	%
<i>Impôt sur la fortune immobilière</i>	2,1	2,0	-0,1	-4,2%
<i>Prélèvement de solidarité</i>	10,6	10,8	0,1	1,2%
<i>Droits de donation</i>	3,0	2,5	-0,5	-17,0%
<i>Droits de succession</i>	12,3	12,6	0,3	2,5%

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'impôt sur la fortune immobilière, assis sur la valeur des biens immobiliers des assujettis au 1^{er} janvier 2020 n'a, ainsi, que peu varié tandis que les droits de mutation à titre gratuit (donations et successions) assis sur la valeur du capital transmis ont varié mais pour des raisons indépendantes de la crise. La croissance des droits de succession (0,3 Md€) a été freinée par la réforme des crédits de paiement accordés par l'État (- 0,3 Md€) mais soutenue par la surmortalité observée en 2020 en raison de la pandémie de Covid 19. Le prélèvement de solidarité assis sur les revenus et plus-values du capital a, pour sa part, légèrement progressé.

3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2019

Deux recommandations avaient été formulées au titre de la gestion 2019.

Recommandation n°1 : *présenter, dans un document budgétaire (projet de loi de règlement, annexe Voies et moyens du projet de loi de finances), l'évolution du produit des impôts de l'année révolue en la décomposant entre évolution spontanée et mesures nouvelles et en précisant l'impact de chacune des mesures (recommandation reformulée).*

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. En effet, si un tableau figurant dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pour 2019 décompose bien la croissance des recettes entre évolution spontanée, mesures nouvelles et mesures de périmètre et de transfert, il ne détaille pas les mesures nouvelles. Il serait utile de fournir un détail des mesures nouvelles une fois l'année écoulé (actuellement ce détail ne figure que dans l'annexe des voies et moyens pour l'année du PLF). Cela fera l'objet d'une recommandation reformulée.

Recommandation n°2 : faire apparaître le montant de TICPE net des remboursements et dégrèvements dans le tableau des recettes fiscales nettes (nouvelle recommandation)

Cette recommandation a été mise en œuvre.

3.2 Les recommandations formulées au titre de 2020

Au titre de l'année 2020, la Cour formule deux nouvelles recommandations, la seconde reprenant partiellement une recommandation de l'année précédente.

Recommandation n°1 (*DGDDI, DGFIP*) : rattacher budgétairement à l'année N les fractions de TICPE régionalisées du mois de décembre de N revenant à l'État (*recommandation nouvelle*).

Recommandation n°2 (*direction du Budget*) : Faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement (*recommandation reformulée*).

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 Recettes fiscales.

Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. Novembre 2020.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2019	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DB, DGFIP, DG Trésor) : Présenter, dans un document budgétaire (projet de loi de règlement, annexe Voies et moyens du projet de loi de finances), l'évolution du produit des impôts de l'année révolue en la décomposant entre évolution spontanée et mesures nouvelles en précisant l'impact de chacune des mesures (recommandation reformulée).	Recommandation mise en œuvre (tableau présenté dans l'exposé général des motifs du PLR 2019)	Le tableau de l'exposé général du PLR 2019 décompose certes la croissance des recettes fiscales entre croissance spontanée et mesures nouvelles, de périmètre et de transfert mais il ne détaille pas l'effet de chaque mesure.	Mise en œuvre incomplète
2	(DB) : Faire apparaître le montant de TICPE net des remboursements et dégrèvements dans le tableau des recettes fiscales nettes (nouvelle recommandation).	Recommandation mise en œuvre	La recommandation a été mise en œuvre	Totalemment mise en œuvre

* *Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*