

REGARDS | 17

sur l'impact de la réforme fiscale en faveur des ménages

Auteurs: Ferdy Adam, Louay Kheder
Publication périodique | Juillet 2016

STATEC

Institut national de la statistique
et des études économiques

La récente réforme de la fiscalité des ménages prendra effet dès 2017. L'enveloppe budgétaire est de 425 Mio EUR pour 2017, ce qui englobe deux aspects de la réforme, à savoir la modification des barèmes d'imposition et la disparition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)¹.

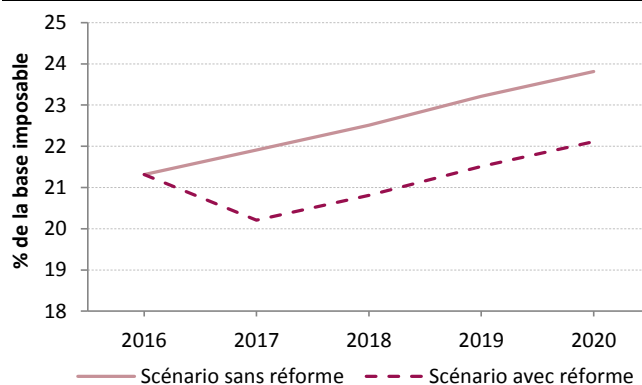
Ce Regards propose de mesurer les impacts économiques de cette réforme²³. De manière générale, cette réforme est positive pour l'économie luxembourgeoise. L'analyse et les simulations effectuées permettent de dégager les points suivants : la réforme fiscale consiste implicitement en une réduction du taux d'imposition des ménages. La hausse du revenu disponible qui en résulte entraînera des effets bénéfiques sur la consommation privée, le PIB et l'investissement. Cette hausse du PIB sera toutefois atténuée par la dégradation du solde extérieur résultant de la hausse des importations. L'emploi progressera mais l'effet sur le chômage est ambigu. Le solde budgétaire se dégrade mais dans une proportion moindre que le choc initial. Ce phénomène met en avant un effet multiplicateur⁴ qui apparaît toutefois limité. Les résultats de la simulation comportent des limites et des réserves susceptibles de biaiser les résultats. En particulier, l'absence dans le modèle de comportement ricardien⁵ tend à surestimer l'impact de la mesure alors que l'absence de propensions marginales à la consommation différentes en fonction du revenu tend éventuellement à sous-estimer l'impact.

Au travers du comportement de consommation et d'épargne des ménages, la réforme fiscale aura des conséquences positives sur l'économie luxembourgeoise.

Une réduction du taux d'imposition des ménages de 1.7%

Selon les simulations⁶, cette enveloppe budgétaire correspond à une réduction implicite du taux de taxation moyen des ménages dans Modux qui passera, en 2017, de 21.3% à 20.2% du revenu imposable contre 21.9% dans un scénario sans réforme. Cet écart de taux persistera sur tout l'horizon de simulation.

Graphique 1: Taux d'imposition implicite du revenu des personnes physiques avant et après réforme



Source : STATEC

¹ Consultez <http://www.reforme-fiscale.public.lu/fr/personnes-physiques/index.html> pour davantage de détails concernant la réforme fiscale des personnes physiques.

² Cette note constitue le résumé d'une étude parue dans la Note de Conjoncture 1-16, Impact de la réforme fiscale en faveur des ménages, pp. 96-100, Mai 2016

³ Il convient de spécifier que les modalités de la réforme ainsi que l'enveloppe budgétaire totale diffèrent des dispositions finales retenues par le gouvernement, ceci pour des raisons informationnelles et de calendrier. En particulier, comme indiquée dans le tableau « Implications budgétaires de la Réforme » disponible au travers du lien suivant <http://www.reforme-fiscale.public.lu/fr/links/index.html> l'enveloppe budgétaire prise en compte par le Ministère des Finances est de 417 Mio EUR en 2017 alors que le STATEC a estimé le choc en prenant une enveloppe de 425 Mio EUR pour cette même année. Par ailleurs, ce même tableau montre que les implications budgétaires des impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP), les retenues d'impôts sur les traitements et salaires (RTS) et de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) sont maintenus constants jusqu'en 2020 selon l'approche du Ministère des Finances alors que ces montants sont modélisés de manière dynamique selon l'approche du STATEC.

⁴ Par multiplicateur, il est entendu l'impact final sur le PIB de la variation des taxes.

⁵ Par comportement ricardien, il est entendu le comportement d'un ménage qui suite à une baisse des taxes, ne dépenserait pas le revenu disponible supplémentaire engendré par cette baisse en anticipation d'une hausse des taxes futures.

⁶ Les simulations sont effectuées au travers de Modux, l'outil macroéconométrique du STATEC. Une baisse de la charge fiscale de 425 Mio EUR en faveur des ménages entraîne une baisse ex-ante du taux d'imposition implicite de 1.7 point. Ce calcul s'effectue en deux étapes: premièrement, une différence entre la somme des impôts totaux des ménages avant et après applications des nouveaux barèmes est calculée. Cette différence est de 425 Mio EUR. Deuxièmement, la différence entre le taux d'imposition avant la réforme - calculé selon la formule suivante: impôts sur les revenus et la fortune des ménages / (Masse salariale intérieure - Cotisations sociales totales + Prestations sociales et pensions) - et le taux d'imposition après la réforme, calculé selon la même formule en soustrayant 425 Mio EUR au numérateur correspond à 1.7 point de pourcentage.

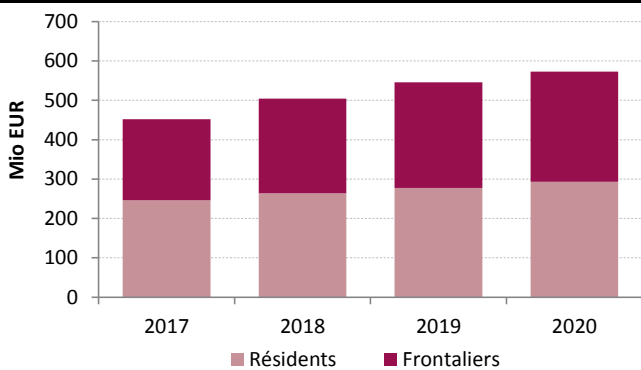
Hausse du revenu disponible des ménages de 1.2%.

L'allègement fiscal augmentera le revenu disponible des ménages de 1.2% en moyenne sur l'ensemble des années 2017 à 2020 (voir Tableau 1). En valeur, pour l'année 2020, la réforme représente une hausse d'environ 570 Mio EUR qui se partage à peu près équitablement entre résidents et frontaliers. Tout au long de la période de simulation, l'augmentation du revenu disponible est supérieure à l'enveloppe initialement annoncée. Ceci est attribuable à un effet multiplicateur qui sera discuté ci-après.

Hausse du PIB de 0.2%

Toutes choses égales par ailleurs, cette hausse du revenu disponible va se répercuter sur la consommation des ménages résidents et frontaliers. Notons toutefois que la propension marginale à consommer au Luxembourg est plus petite pour les frontaliers que pour les résidents.

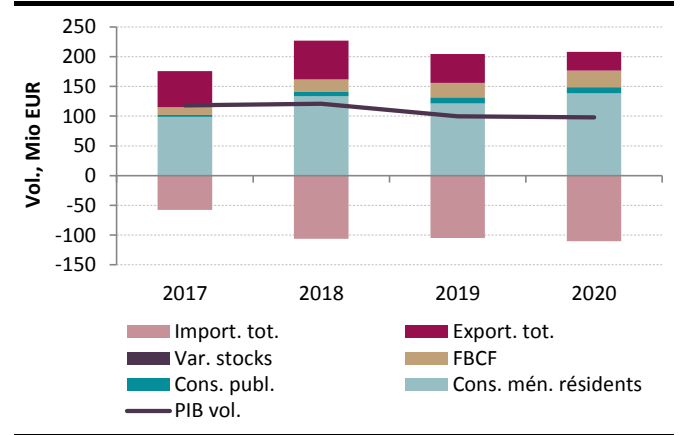
Graphique 2 : Écart de revenu disponible par rapport au scénario sans réforme



Source : STATEC

Cette hausse de la consommation se répercutera sur le PIB. L'impact sur le PIB est toutefois modéré par une dégradation de la balance commerciale qui résulte d'une hausse des importations. Selon les simulations, l'écart en pourcentage du PIB en volume par rapport au scénario sans réforme est de 0.2% en moyenne sur la période.

Graphique 3 : Écart du PIB et de ses composantes en volume par rapport au scénario sans réforme



Source : STATEC

En réponse à cette hausse du PIB, comme illustré au Graphique 3, l'investissement augmente légèrement. L'écart par rapport au scénario sans réforme est de 0.1% en 2017, 0.2% de 2018 à 2019 et de 0.3% en 2020.

Dégradation du solde extérieur de 0.2%

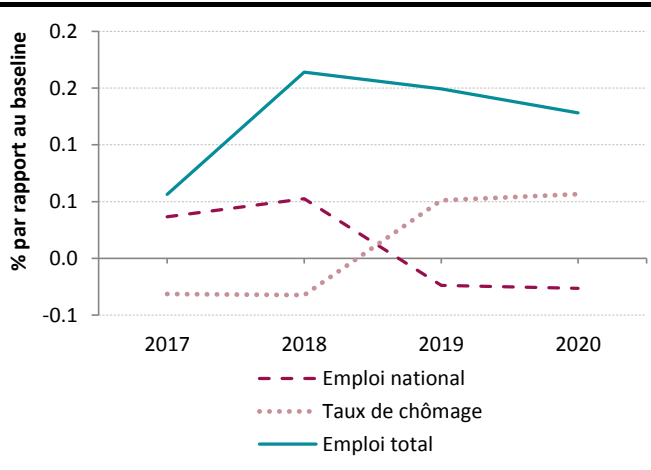
La hausse de demande qui résulte de l'allègement fiscal est partiellement satisfaite par une hausse des importations. La dégradation de la balance commerciale est toutefois atténuée par la hausse de la consommation des frontaliers comptabilisée, quant à elle, en exportations.

Hausse de l'emploi de 0.1% et effet ambigu sur le chômage

Comme constaté au Graphique 4, de manière générale, la situation sur le marché du travail s'améliore : la hausse du PIB induit un effet bénéfique sur les créations d'emplois. Ainsi on peut observer un pic en 2018, correspondant à la création supplémentaire de +/- 720 postes, chiffre qui a tendance à s'amenuiser quelque peu par après.

Le chômage quant à lui, évolue de manière irrégulière (cf. Graphique 4). Ainsi, il décline au moment du choc mais augmente par la suite. En effet, la hausse des salaires nets attire des travailleurs frontaliers qui réduisent la part de l'emploi résident dans l'emploi total. L'emploi national d'ailleurs évolue de manière moins soutenue que l'emploi total.

Graphique 4 : Écart en % de l'emploi et du chômage par rapport au scénario sans réforme

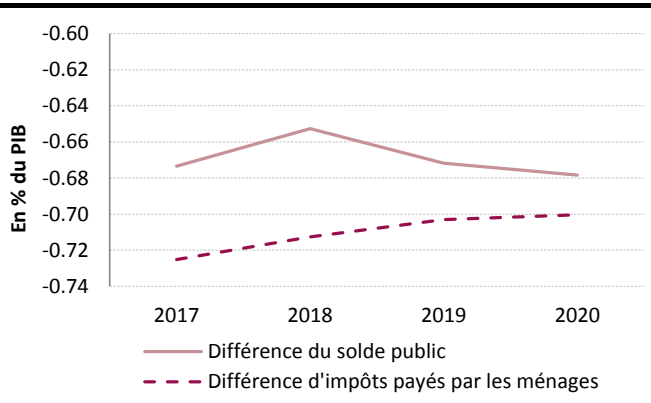


Source : STATEC

Détérioration du solde public de 0.67 point de PIB en 2017

Suite à la baisse de la fiscalité, le solde public diminuerait de 0.67 point de PIB en 2017 par rapport au scénario sans réforme, ce qui est moindre que l'impulsion initiale de 0.71 point de PIB. En effet, en raison d'effets multiplicateurs favorables, la perte d'impôts est moindre que l'enveloppe accordée ex-ante, ce qui signifie que la réforme se finance en partie d'elle-même. Une manière différente de comprendre ceci est de considérer le ratio solde public-impôts payés par les ménages en variation. Dans notre cas, ce dernier est de 0.94 en moyenne sur la période de simulation. Ce résultat, inférieur à 1, indique qu'une baisse d'impôt d'1 EUR induit une baisse du solde public de seulement 0.94 EUR.

Graphique 5 : Écart des impôts payés par les ménages et solde public par rapport au scénario sans réforme



Source : STATEC

Un multiplicateur positif mais limité

Il convient d'abord de revenir sur ce qu'est un effet multiplicateur. Toutes choses égales par ailleurs, une baisse des impôts payés par les ménages induit une hausse de l'activité au travers de la hausse du revenu disponible qui se répercute sur la consommation privée et, in fine, sur le PIB.

Toutefois, la consommation finale (ou le PIB) ne va pas nécessairement augmenter d'un montant exactement égal au gain du revenu disponible généré par la baisse d'impôt. La hausse dépendra en réalité d'un multiplicateur, appelé dans la littérature le multiplicateur fiscal⁷.

Un multiplicateur de 0 signifie qu'une baisse d'impôts n'a aucun impact sur l'activité économique. Un multiplicateur de 1 en valeur absolue signifie qu'une baisse d'impôts de 100 Mio EUR induit une hausse du PIB d'exactement 100 Mio EUR. Enfin, un multiplicateur supérieur à l'unité indique que la richesse économique engendrée sera supérieure à la baisse d'impôts. Cela se produit si les revenus, issus de la baisse d'impôts initiale, donnent lieu à des dépenses en cascade qui s'accumulent au sein de la demande agrégée⁸. Plus concrètement, la baisse d'impôts va, dans un premier temps, augmenter le PIB au travers de l'amélioration de la consommation finale. Dans un second temps, cette hausse de PIB va, en réaction, faire augmenter la consommation au travers de la hausse de l'emploi et des salaires.

Dans Modux, le multiplicateur fiscal réel en valeur absolue est en moyenne de 0.2. Ainsi, une baisse des impôts des ménages de 1 EUR induit une hausse du PIB réel de l'ordre de 0.2 EUR. Ce montant met en évidence la faiblesse du multiplicateur. Une des raisons, que nous développerons par la suite, est que la hausse du revenu disponible n'est pas entièrement consommée mais épargnée en partie par les ménages ou encore exportée via les salaires des frontaliers

Des effets dépendants du comportement des agents

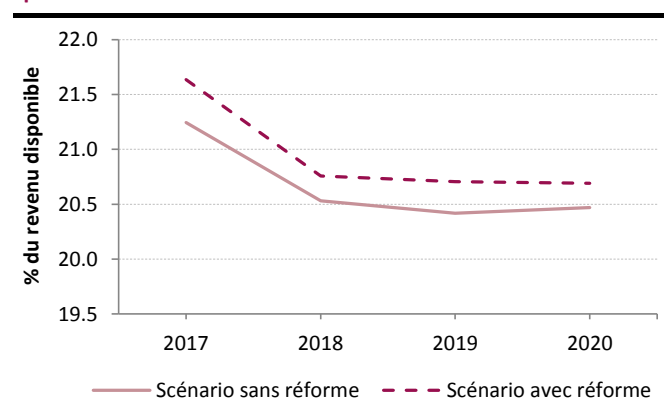
La modélisation retenue comporte toutefois des limites, en particulier (i) la non prise en compte d'un comportement ricardien des ménages et (ii) l'absence de propensions marginales à la consommation différentes en fonction du revenu. Ces deux limites tendent à biaiser les impacts sur l'activité, respectivement, à la hausse et à la baisse.

⁷ Plus précisément, le multiplicateur correspond à la variation du PIB en volume suite à une variation unitaire des impôts ($\Delta \text{PIB} / \Delta \text{Impôts}$) ou Δ correspond à la variation. Ce multiplicateur est pris en valeur absolue.

⁸ STATEC, Regards n°21 : Regards sur l'impact des mesures budgétaires, Décembre 2012, Adam. F et Haas T.

Selon la théorie économique, un comportement ricardien dérive de l'équivalence valable sous certaines conditions entre l'augmentation de la dette publique aujourd'hui et l'augmentation des impôts requise demain pour le remboursement de cette dette. Ainsi, si les agents économiques se comportent de manière rationnelle, une diminution des impôts aujourd'hui ne les poussera pas à consommer, mais plutôt à épargner, en prévision de hausses d'impôts futures. Dès lors, il est aisé de comprendre dans quelle mesure l'effet multiplicateur décrit précédemment peut être affecté par ce type de comportement.

Graphique 6 : Évolution du taux d'épargne des ménages avant et après la réforme



Source : STATEC

Bien que Modux ne prenne pas en compte explicitement ce type de comportement, les simulations font apparaître, pour des raisons techniques, une hausse du taux d'épargne (voir Graphique 6). Il convient d'alerter le lecteur sur les limites de cette théorie de l'équivalence ricardienne. En effet, plusieurs études⁹ ont montré que les ménages adoptent des comportements intermédiaires, c'est-à-dire se situant entre une dépense totale et une épargne totale du gain de revenu disponible.

La seconde limite de l'approche est de ne pas distinguer les comportements de consommation-épargne en fonction de la classe de revenu. En effet, il apparaît que la propension marginale à la consommation d'un ménage est dépendante de son revenu. Ainsi un ménage avec un haut revenu, non-contraint financièrement, ne verra pas la nécessité de consommer l'allègement fiscal que lui apporte la réforme autant que le ménage à faible revenu, contraint financièrement.

En distinguant les différentes classes de revenus et en supposant que la mesure fiscale est parfaitement ciblée vers les revenus faibles à moyens, on comprend, à la lumière de ce qui a été décrit précédemment comment l'impact de la réforme fiscale peut être amplifié. Dans ce dernier cas, la hausse du taux d'épargne devrait être moindre qu'escompté et le multiplicateur plus important.

Afin d'illustrer ce possible scénario, une simulation alternative a été effectuée qui suppose que le taux d'épargne des ménages reste identique à celui du scénario sans réforme. Les résultats obtenus ne diffèrent que marginalement : le multiplicateur ne gagne que 0.1 point, l'activité économique gagne seulement 0.04 point de pourcentage en 2017 alors que le ratio solde public-impôts payés passe de 0.94 à 0.92 pour cette même année.

Résumé des impacts de la réforme sur les principaux indicateurs macroéconomiques

Tableau 1 : Résumé des effets de la baisse des impôts en faveur des ménages

	2017	2018	2019	2020
Écart en pourcentage par rapport au scénario sans réforme (sauf * : en points de %)				
<i>Variables modifiées</i>				
Taux d'imposition du revenu des ménages*	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7
Impôts directs payés par les ménages	-7.7	-7.3	-7.1	-6.9
<i>Principales variables endogènes</i>				
PIB en vol.	0.2	0.2	0.2	0.2
Revenu disponible des ménages, vol.	1.2	1.1	1.1	1.1
Consommation des ménages résidents, vol.	0.7	0.8	0.7	0.8
Formation brute de capital fixe, vol.	0.1	0.2	0.2	0.3
Exportations totales, vol.	0.1	0.1	0.0	0.0
Importations totales, vol.	0.1	0.1	0.1	0.1
Taux d'épargne des ménages (% du rev. disp)*	0.0	0.0	0.4	0.2
<i>Marché de l'emploi</i>				
Emploi intérieur (1000 pers.)	0.1	0.2	0.1	0.1
Taux de chômage*	0.0	0.0	0.1	0.1
Coût salarial moyen	0.0	0.1	0.1	0.1
<i>Finances publiques</i>				
Solde public (% PIB)*	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7

Source : STATEC

**Institut national de la statistique
et des études économiques
Luxembourg**

info@statec.etat.lu
Tél.: (+352) 247-84219

www.statistiques.lu

ISSN 2304-7135

⁹ Voir notamment Stanley, T.D. (1998), "New Wine in Old Bottles : A Meta-Analysis of Ricardian Equivalence", Southern Economic Journal, 64, 713-727, ou encore, Elmendorf, D.W. and Mankiw N.G. (1999). "Government Debt", in Taylor, J.B. and Woodford, M. (eds.), Handbook of Macroeconomics, North Holland, Amsterdam.