



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

Evaluation et rationalisation des dépenses fiscales en Guinée et en Afrique subsaharienne

Atelier

« De l'évaluation du coût des dépenses fiscales à la rationalisation : démarches, méthodes et outils, expériences internationales »

Juin 2020

Emilie Caldeira

Anne-Marie Geourjon

Plan de la présentation

- 1. L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, ce n'est pas....**
- 2. L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, c'est...**
- 3. Qu'est-ce que rationaliser ?**
- 4. Comment élaborer un plan de rationalisation ?**
- 5. Analyse d'impact : étape clé en vue de la rationalisation des dépenses fiscales**
 - Dépenses fiscales de TVA et équité (exemple de la Guinée)
 - Zones franches et efficacité (exemple de Madagascar)
- 6. Mener à terme le processus de rationalisation : l'appropriation et la communication**
- 7. Conclusion**

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, ce n'est pas.... (1)

1. Ce n'est pas l'évaluation d'un policy gap (1)

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales **ne vise pas l'estimation d'un manque à gagner théorique global associé à la politique fiscale (« Policy gap »)**.

L'écart fiscal conduit à évaluer des manques à gagner théoriques globaux

❖ A partir des données macroéconomiques, on estime :

1. Le montant parfaitement théorique, sans dérogations fiscales et à administration parfaite,
2. Le montant parfaitement théorique, avec dérogations fiscales et à administration parfaite,

⇒ L'écart dû à la politique fiscale (« Policy gap ») = 1-2.

3. L'écart dû à l'administration (« Compliance gap ») = 2 - Montant effectivement collecté.

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, ce n'est pas.... (2)

1. Ce n'est pas l'évaluation d'un policy gap (2)

- ❖ Pour guider les choix de politique fiscale et rationaliser le système fiscal, il faut **mesurer le coût budgétaire précis associé à chaque mesure dérogatoire particulière.**
- ❖ Cet objectif implique une contrainte forte : celle **d'utiliser pour l'évaluation des dépenses fiscales des données fiscales et douanières détaillées.** La qualité de l'exercice d'évaluation dépend en premier lieu de la capacité des administrations fiscales et douanières à constituer des bases de données détaillées et fiables, à les pérenniser et à les stocker.
- ❖ Puisque (1) **seules les mesures dérogatoires dont le coût peut être précisément mesuré peuvent être incluses** dans le périmètre d'évaluation et que (2) **ce périmètre est appelé à évoluer** en fonction de l'amélioration de la disponibilité des données, toute comparaison dans le temps et dans l'espace du coût global des dépenses fiscales est rendu impossible voire dangereuse.

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, ce n'est pas.... (3)

2. Ce n'est pas une fin en soi

- ❖ L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales ne devrait **pas être considéré comme une fin en soi visant à récupérer la recette équivalente au coût évalué de la dépense fiscale.**
- 1. Estimer les dépenses fiscales **n'entraîne pas une suppression systématique des avantages accordés.** Certaines dépenses fiscales peuvent être jugées efficaces et maintenues.
- 2. La suppression d'un avantage **ne se traduit par un gain équivalent à l'estimation du coût évalué de la dépense fiscale.** la méthode la plus couramment utilisée est celle de la « perte de recettes » et sa principale limite est le risque de surestimation du coût de la dépense compte tenu de la non-prise en compte des changements de comportement des contribuables.

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, c'est.... (1)

C'est le point de départ d'un processus devant conduire à la rationalisation de la politique fiscale et qui nécessite pour cela une réflexion préalable sur la démarche globale de l'exercice et sur sa finalité. :

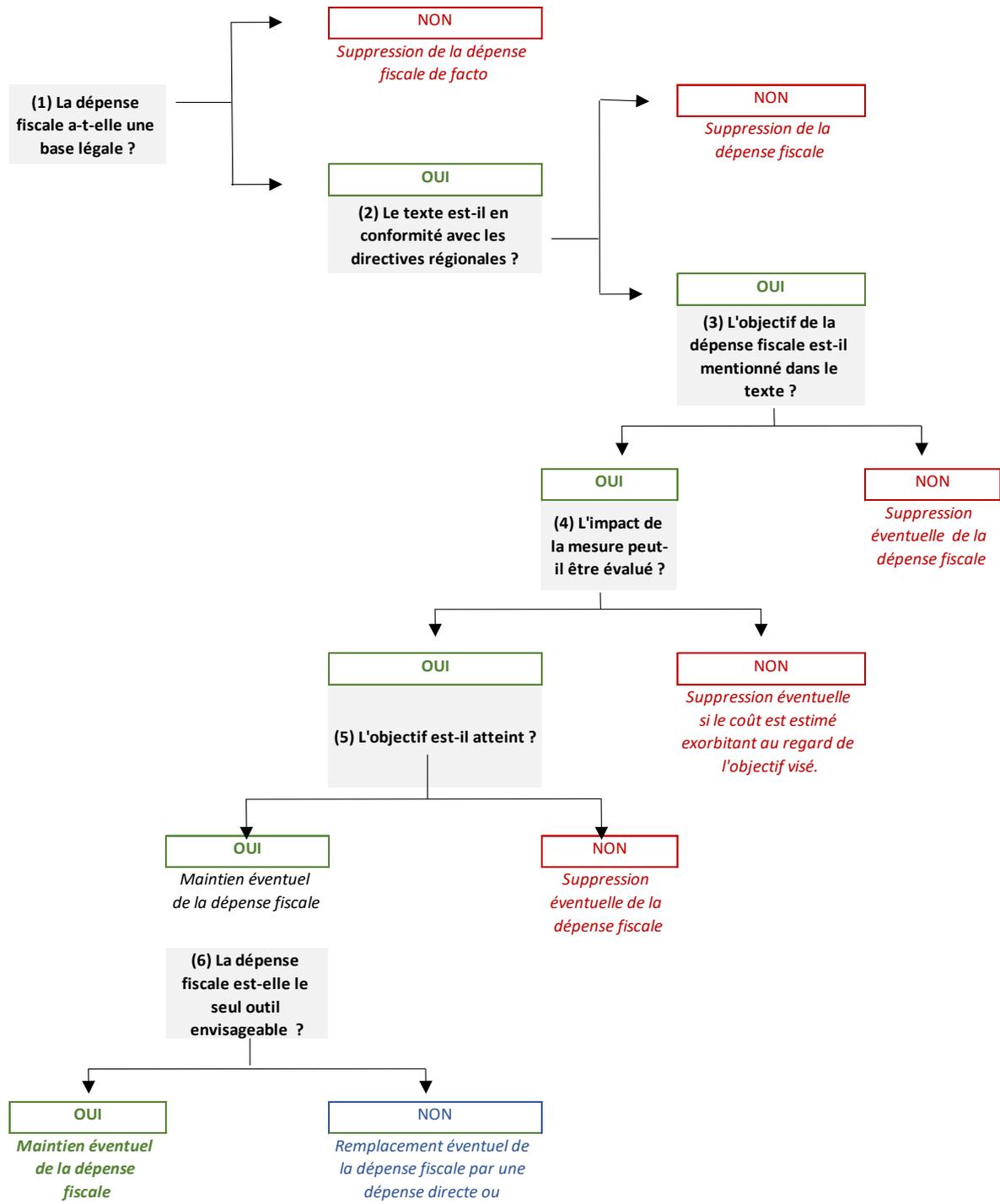
- ❖ La prise de conscience du risque de fragilisation de l'administration et de hausse des taux standards qu'elles sont susceptibles d'induire doit inciter à démarrer ce processus partant de l'évaluation du coût mais allant dans le sens d'**une évaluation et d'une rationalisation de la politique fiscale.**
- ❖ L'évaluation du coût budgétaire constitue la première étape de la démarche visant la rationalisation des dépenses fiscales (la **seconde étape est celle de l'analyse de leur impact** économique et social/de leur légitimité).

Qu'est-ce que rationaliser ? (1)

- ❖ **Rationaliser** consiste à **arbitrer en fonction des objectifs visés**.
- ❖ C'est répondre à la question suivante : quelles dépenses fiscales sont-elles justifiées compte tenu de leur coût et de leur bénéfice ?
- ❖ La rationalisation ne peut se faire que **mesure par mesure**. Ne peut en aucun cas être envisagée de manière globale.

Conditions préalables à la réalisation d'un tel exercice :

- ❖ Avoir défini précisément les objectifs des mesures dérogatoires en amont de la proposition et du vote de chaque mesure,
- ❖ Préciser à l'occasion de l'inventaire des dépenses fiscales, les objectifs recherchés pour chacune d'entre elles,
- ❖ Adapter la collecte des données statistiques en fonction des besoins des analyses.



Analyse d'impact : étape décisive en vue de la rationalisation des dépenses fiscales (1)

Analyses d'impact les plus fréquemment réalisées :

- ❖ **Impact social des exonérations de fiscalité indirecte** sur les produits de grande consommation.
- ❖ **Impact économique des incitations fiscales** à l'investissement.

Dépenses fiscales de TVA et équité (1)

Les exonérations de TVA sur les biens de consommation finale **réduisent le champ d'application de la TVA** et donc sa productivité. Ainsi, une analyse d'impact de leurs effets est souhaitable pour **s'assurer de l'atteinte des objectifs d'équité initialement visés**.

❖ Principe général :

- L'analyse de l'équité de la dépense fiscale est faite selon une approche toute chose égale par ailleurs : on considère que la seule composante qui varie est le montant de TVA payé sur les biens et services.
- On calcule et on étudie le poids de la dépense fiscale par segment de revenu et on détermine l'effet distributionnel de la dépense fiscale.

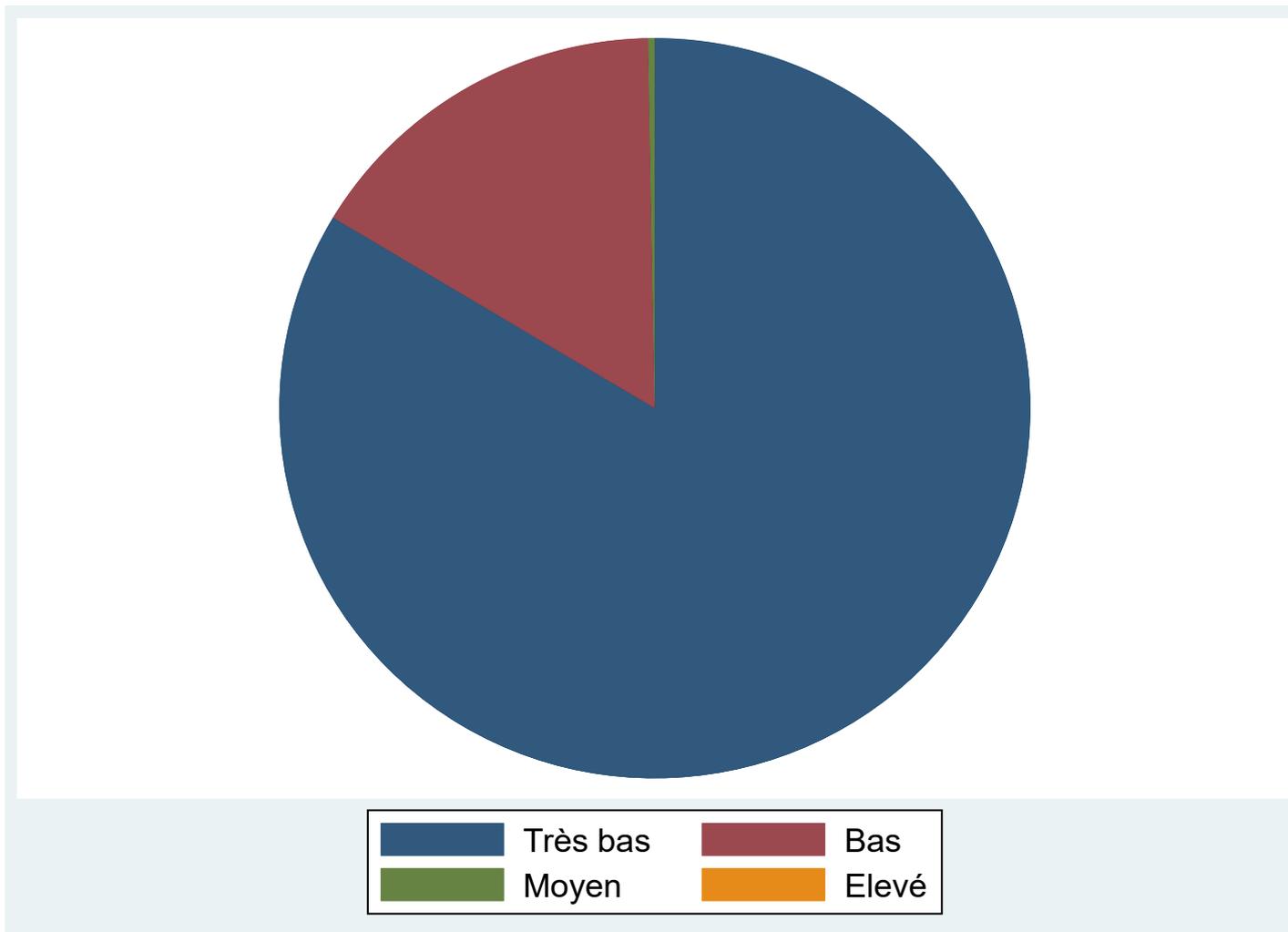
Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (2)

Les données :

- ❖ Données détaillées de consommation fournies par la Banque Mondiale : ***Global Consumption Database***
- ❖ Basées sur des enquêtes ménage, la base de données construite offre les niveaux de consommation pour **106 produits**, ventilés en **quatre segments de la population**. Les données d'enquête peuvent être rigoureusement agrégées pour être représentatives de la population nationale.
- ❖ La décomposition de la consommation en segment permet d'estimer les effets distributionnels des choix de politiques fiscales en matière d'exonération de TVA.
 - 4 segments : « lowest », « low », « middle », « higher »,
 - définis à partir de seuils de revenu en valeur absolue par tête et par jour, les mêmes pour l'ensemble des pays de la base.

Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (3)

Graphique 1 : Segments de consommation en Guinée



Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (4)

La méthode :

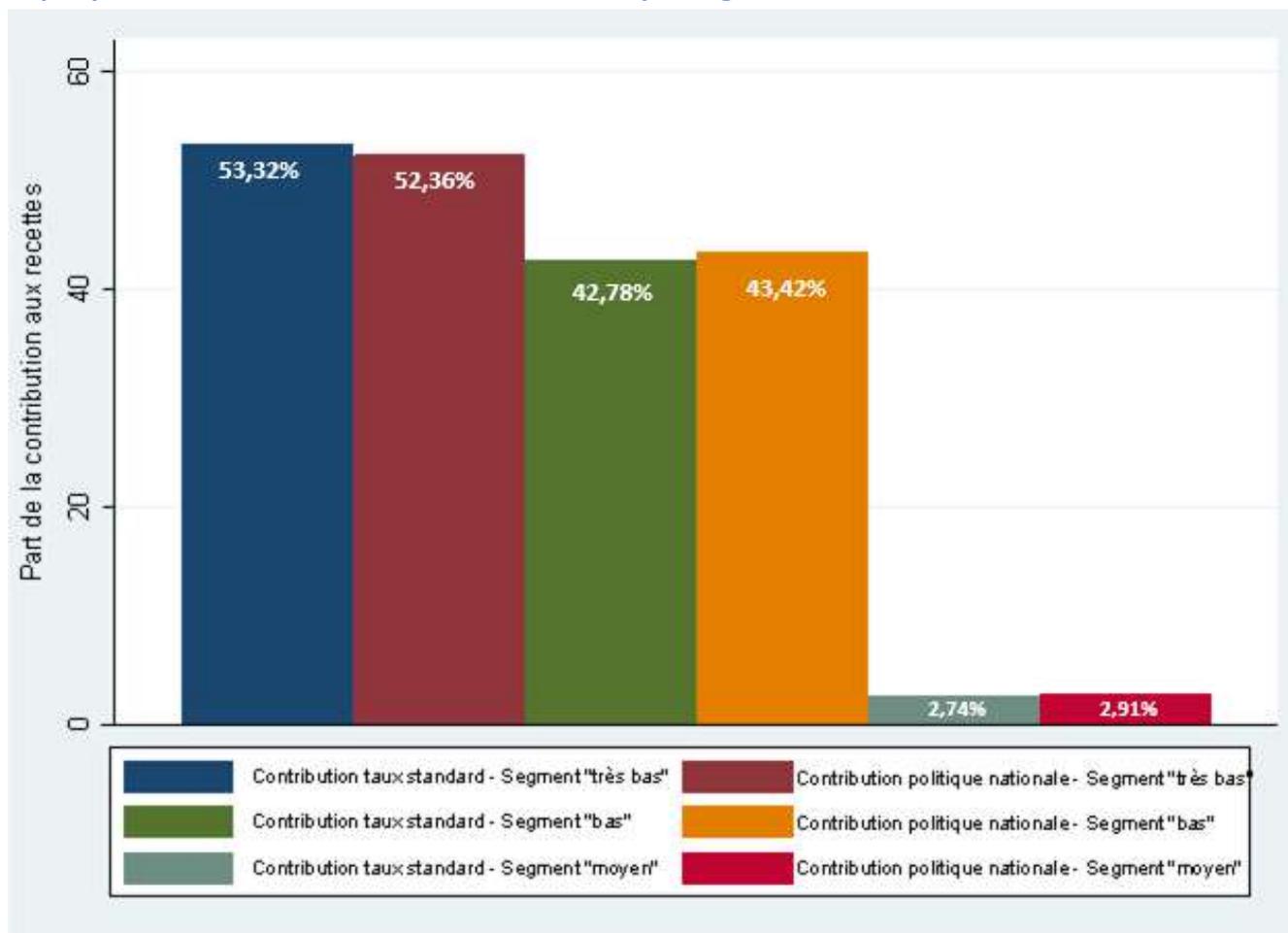
1. Une première étape consiste à déterminer, parmi les biens de consommation disponibles, **lesquels bénéficient d'exonérations.**
2. Ensuite, pour chaque segment, la **contribution théorique aux recettes de TVA** est calculée (1) si seul le taux standard national est appliqué et (2) si l'ensemble des choix de politique nationale y compris l'application des exonérations de certains biens et services s'appliquent.
3. Les **bénéfices des exonérations pour les ménages sont ensuite déduits.** Ils sont déterminés par segment de sorte à analyser les **impacts distributionnels des exonérations.**

En Guinée, un peu plus de 10% des 106 produits sont exonérés et cela représente 19.5% de la consommation totale.

Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (6)

Contribution aux recettes de TVA en valeur absolue de chaque segment

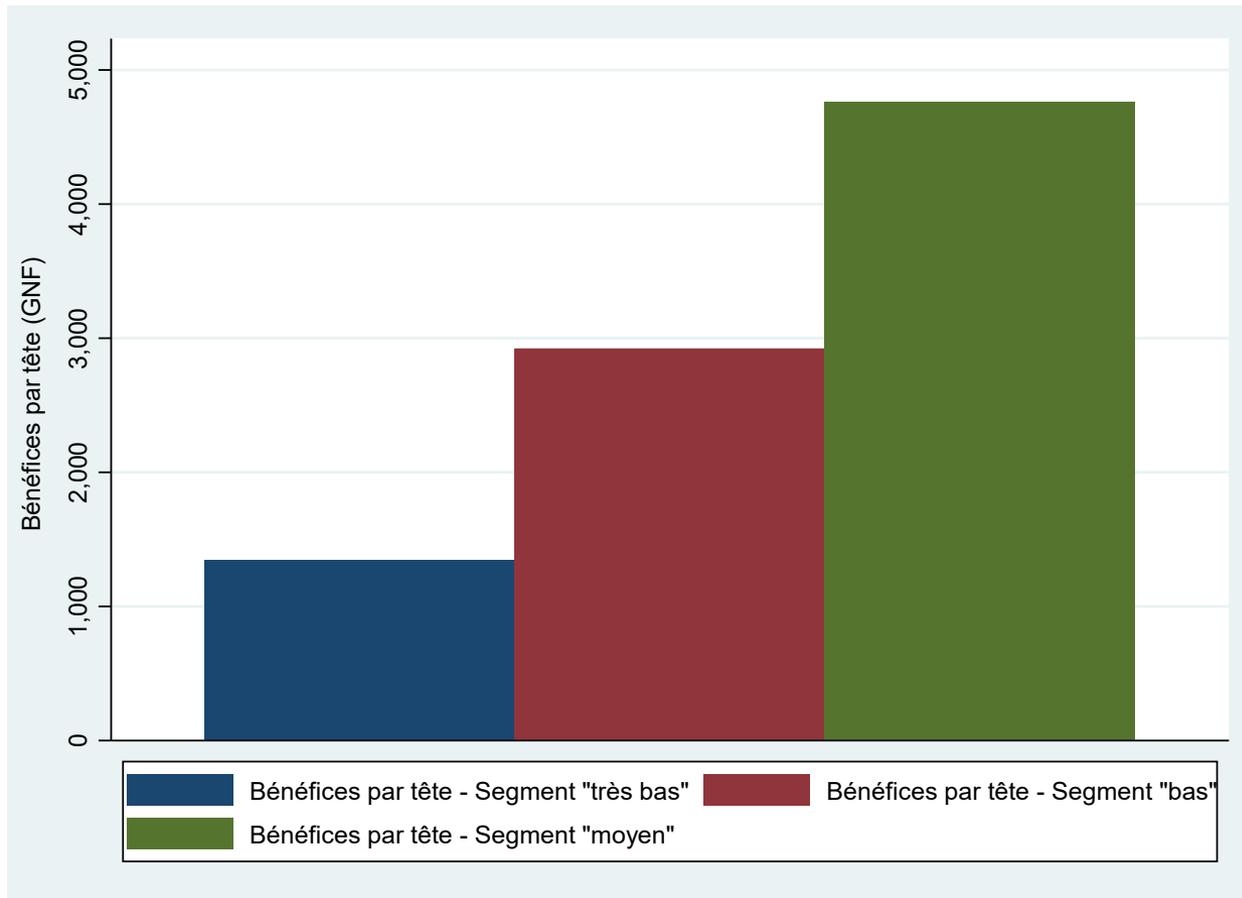
Graphique 2 : Part de la contribution aux recettes par segment



Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (7)

Bénéfices par tête du fait de la mise en place des exonérations

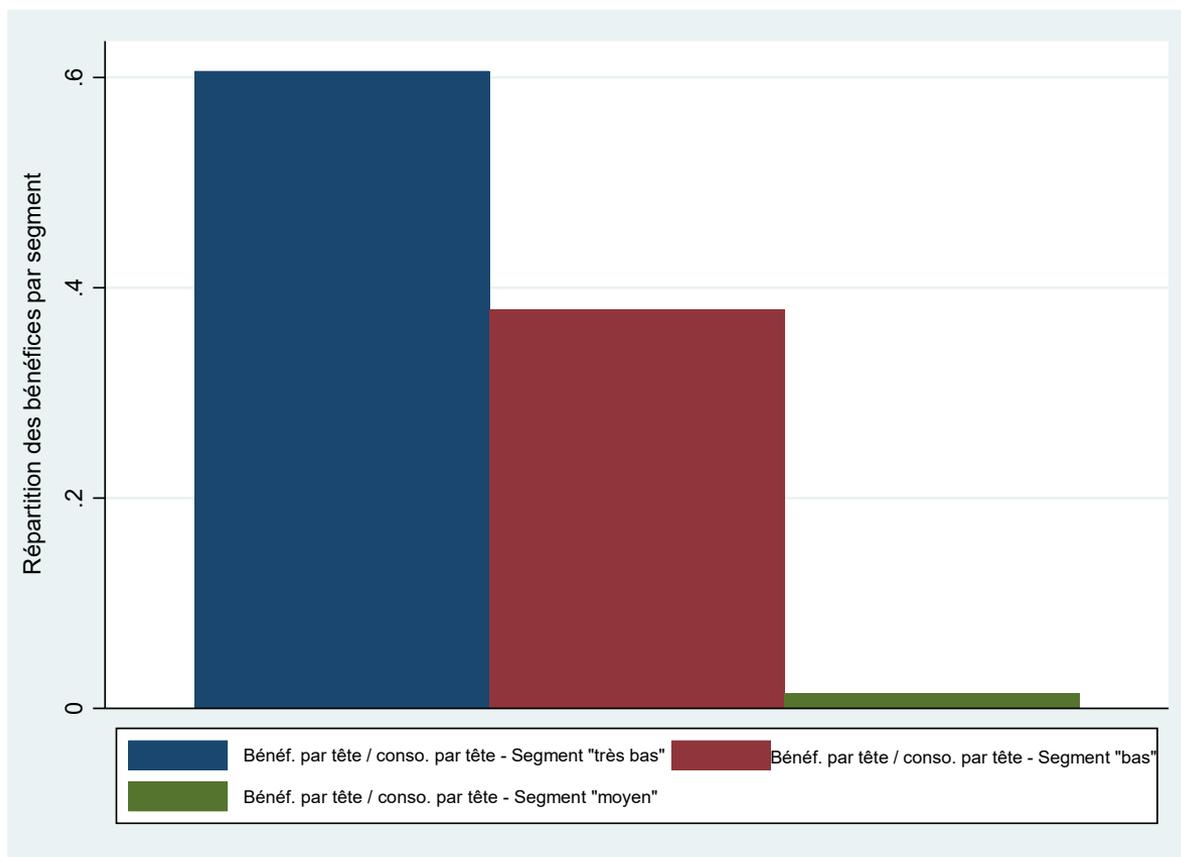
Graphique 3 : Bénéfices par tête du fait de la mise en place des exonérations – Par segment de consommation



Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (9)

Equité des exonérations : bénéfices par tête rapporté au niveau de consommation par tête

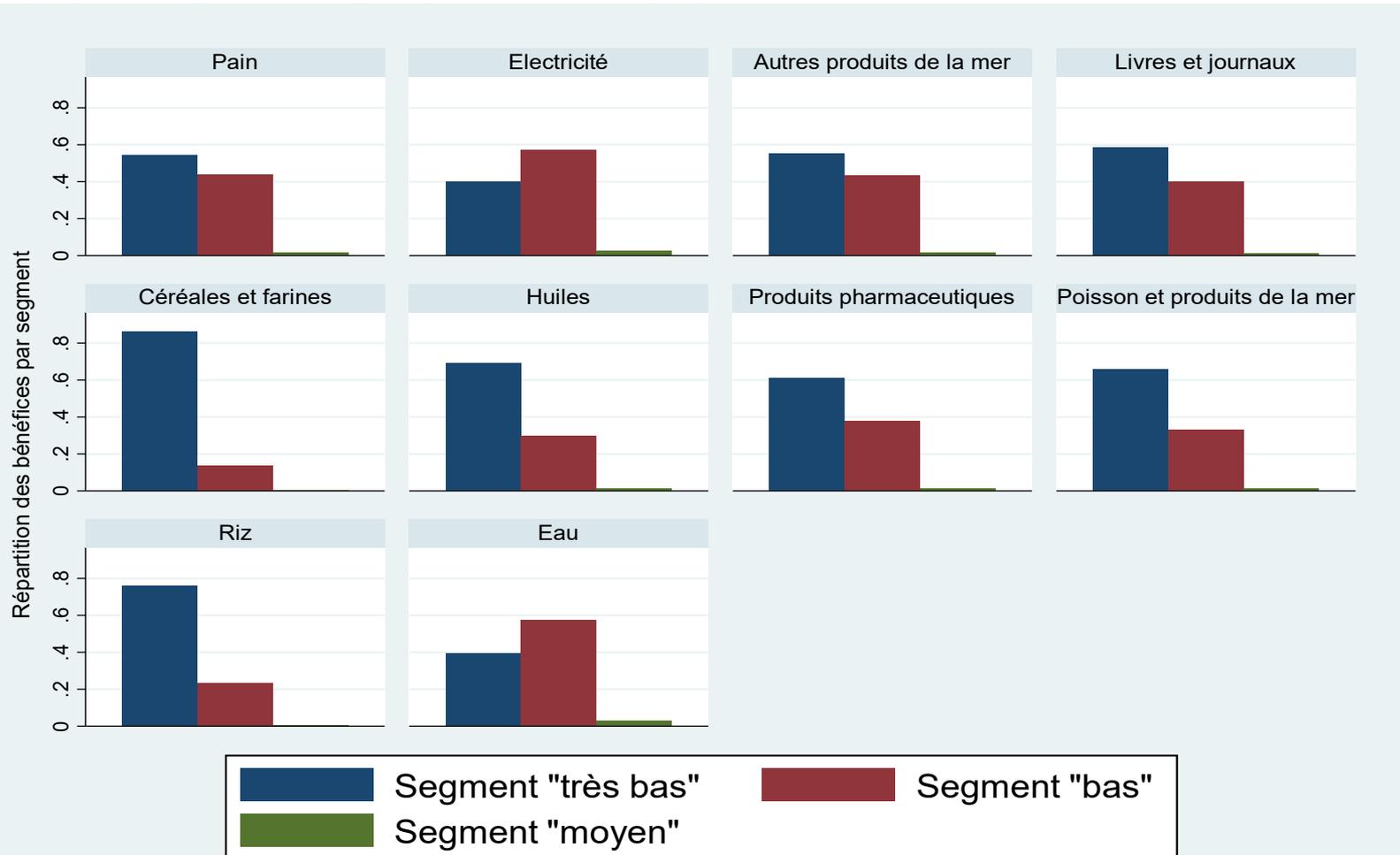
Graphique 4 : Répartition par segment des bénéfices par tête rapporté au niveau de consommation par tête (% de la contribution totale)



Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (10)

Progressivité des principales exonérations par produit

Graphique 5 : Progressivité des principales exonérations par produit



Dépenses fiscales de TVA et équité : exemple de la Guinée (11)

- ❖ Un **impact globalement positif** des dépenses fiscales en matières de TVA sur les biens de consommation finale pour la réduction des inégalités.
 - ❖ Il convient toutefois de noter que **les bénéfices par tête sont une fonction croissante du niveau de revenu** des ménages, ce qui favorise davantage les catégories les plus aisées.
 - ❖ Par ailleurs, **l'analyse montre que la progressivité de l'exonération varie selon les produits**
- => La réduction des inégalités pourrait être améliorée par un ciblage plus pertinent des produits à exonérer..

Zones franches et efficacité (1)

- ❖ L'étude d'impact des zones franches sur l'efficacité des entreprises n'est pas aisée.
- ❖ Il n'y a pas de méthodologie type.
- ❖ Il est nécessaire de s'intéresser au contexte particulier et d'appliquer une approche extrêmement rigoureuse, au risque d'obtenir des résultats biaisés.

Ne pas confondre de simples corrélations et des causalités.

Etre prudent sur l'interprétation des résultats.

Zones franches et efficacité (2)

- ❖ Le cadre statistique général adapté à la démarche évaluative a été à l'origine développé par les statisticiens de **l'évaluation des traitements dans le domaine biomédical**.
- ❖ Le fait d'être agréée zone franche pour une entreprise est considéré comme un **traitement particulier**.
- ❖ L'idée c'est donc de trouver un **contrefactuel** pour évaluer l'effet de traitement : à niveau de santé, à caractéristique (âge, sexe etc.) identique, quel est l'effet du médicament ?

Zones franches et efficacité : exemple de Madagascar (3)

Données

- ❖ La base de données est constituée de 2 107 entreprises, ayant très majoritairement le statut de personnes morales (82%), et relevant de trois centres fiscaux : 28% relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE) et 72% des 2 services régionaux des entreprises (SRE) de la région Analamanga .
- ❖ L'analyse de l'impact de la zone franche porte sur la comparaison des 143 entreprises franches (6,69% de l'échantillon) avec les 1 851 entreprises relevant du régime de droit commun (87,85%) .

Zones franches et efficacité : exemple de Madagascar (4)

Les erreurs à ne pas commettre

- 1) Une **analyse globale** risque d'être biaisée et de surestimer l'impact des **zones franches**.

La proportion d'entreprises franches au sein de la DGE est de 14% contre 5% pour les entreprises rattachées au SRE et les premières ont de meilleurs résultats.

*Une comparaison par **sous-groupes DGE et SRE** semble plus pertinente.*

- 2) De même, compte tenu de la variation des CA/investissement/création d'emplois par secteur d'activité d'une part et de l'hétérogénéité du pourcentage d'entreprises franches dans les différents secteurs d'autre part, **une analyse rigoureuse devrait prendre en compte la nature du secteur d'activité des entreprises**.

Problème de disponibilité des données.

Zones franches et efficacité : exemple de Madagascar (5)

Méthode et résultats

- ❖ Une fois le contrefactuel identifié, il suffit de faire des **différences de moyenne avec le groupe traité et le groupe non-traité.**
- ❖ Les résultats ne laissent **pas apparaître d'effet positif de la zone franche sur les performances en termes de CA et d'investissements** mais la zone franche est néanmoins positivement et significativement associée à un **plus grand nombre d'emplois créés.**
- ❖ Des résultats à relativiser et à prendre avec prudence :
 - Des données plus exhaustives par secteur d'activité sont indispensables pour permettre une analyse statistique rigoureuse
 - Des données sur les dirigeants des entreprises pourraient permettre d'affiner l'analyse.

Conclusion sur l'analyse d'impact (6)

- ❖ Seule l'estimation du coût précis d'une mesure –associé à l'analyse de l'impact de celle-ci – peut contribuer à la **rationalisation éclairée des dépenses fiscales**.
- ❖ La réalisation et la systématisation de telles études impliquent :
 - De disposer des **données nécessaires**,
 - Des **compétences techniques** pour réaliser certaines analyses (stata....).

Mener à terme le processus de rationalisation : l'appropriation et la communication (1)

- **L'équipe technique d'évaluation des dépenses** est en charge de l'évaluation du coût budgétaire et de l'impact de la dépense fiscale et de la rédaction d'un rapport.
- L'Unité de Politique Fiscale (UPF) à laquelle appartient cette équipe technique devrait être en mesure d'élaborer un plan de rationalisation visant à éclairer les décideurs dans leurs arbitrages.
- Le décideur de la politique fiscale (Ministre des finances ou du Budget) reçoit ces propositions et juge de l'opportunité politique de les proposer au décideur (le gouvernement) pour les mettre en œuvre. Il doit s'approprier l'exercice pour être en mesure de prendre les bonnes décisions et de communiquer correctement sur les résultats de l'exercice.

Mener à terme le processus de rationalisation : l'appropriation et la communication (2)

- ❖ La rationalisation ne peut se faire sans une **communication large**.
 - ✓ Auprès de la société civile pour faire accepter d'éventuels choix de rationalisation (ex. Maroc et logements sociaux).
 - ✓ Auprès des ministères techniques : qui sont sollicité pour obtenir des avantages fiscaux alors que ceux-ci devraient venir du ministère des finances (*maîtrise future des DF*).
 - ✓ Sensibilisation de toutes les structures concernées qui doivent suivre les exonérations sur l'importance d'avoir des objectifs précis, quantifiables (*suivi futur des DF*).

Mener à terme le processus de rationalisation : l'appropriation et la communication (1)

- ❖ L'évaluation des DF, dans un objectif de rationalisation de celle-ci, est un **processus sans fin** : varie dans l'espace et dans le temps (expérience directive TVA en CEMAC) et donc doit toujours être requestionné.
 - Cet exercice doit être fait avec **rigueur**.
 - Il ne peut être mené sans l'**information** nécessaire.
 - Il nécessite la mise en place d'un **cadre institutionnel adapté**.

Mener à terme le processus de rationalisation : l'appropriation et la communication (1)

- ❖ La prise de conscience du besoin de rigueur et d'une collaboration large dans la dernière étape qu'est la rationalisation est une incitation à **revoir à la fois le processus d'octroi et la gestion des dépenses fiscales.**
- ❖ Cette démarche **favorise la transparence et les échanges d'informations** et permet de facto de réduire les asymétries informationnelles entre le décideur de la politique fiscale et les administrations en charge de son application.
- ❖ S'engager dans un tel processus à long terme **constitue un pas significatif vers une meilleure gouvernance.**

Merci pour votre attention