

Dépenses fiscales : principaux concepts

Définition et identification des dépenses fiscales
Identification des données et périmètre d'évaluation

Conakry, décembre 2021



Définition et identification des dépenses fiscales

Objectifs de l'évaluation des dépenses fiscales

- ❖ 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 au sein du ministère de tutelle.

Objectifs de l'évaluation des dépenses fiscales

- ❖ Estimer les dépenses fiscales n'entraîne pas une suppression systématique des avantages accordés mais va dans le sens d'une **évaluation et 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 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). Cette étape préliminaire nécessite l'adoption d'une approche rigoureuse afin d'éviter **erreurs et illusions**.

Définition d'une dépenses fiscale

« 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 *Systeme Fiscal de Référence (SFR)*,
- ❖ Une *perte de recettes* pour l'Etat.

Le Système Fiscal de Référence (SFR)

Approche normative ou positive ?

- ❖ Normative : ce que devrait être le système fiscal visé par la politique fiscale (meilleures pratiques).
- ❖ Positive : basée sur la législation existante de droit commun.

Plutôt une approche pragmatique !

- ❖ Situation la plus neutre possible identifiée à partir des textes existants.
- ❖ Démarche non exempte de subjectivité car dépendante d'arbitrages et de choix politiques.

Le Système Fiscal de Référence (SFR)

Le SFR est généralement défini à partir :

- ❖ du régime général de l'impôt tel que décrit dans les textes,
- ❖ des mesures dérogatoires considérées comme « normales » par les autorités,
- ❖ des accords internationaux multilatéraux qui s'imposent aux États,
- ❖ des accords régionaux, et éventuellement des accords bilatéraux.

Stabilité du SFR

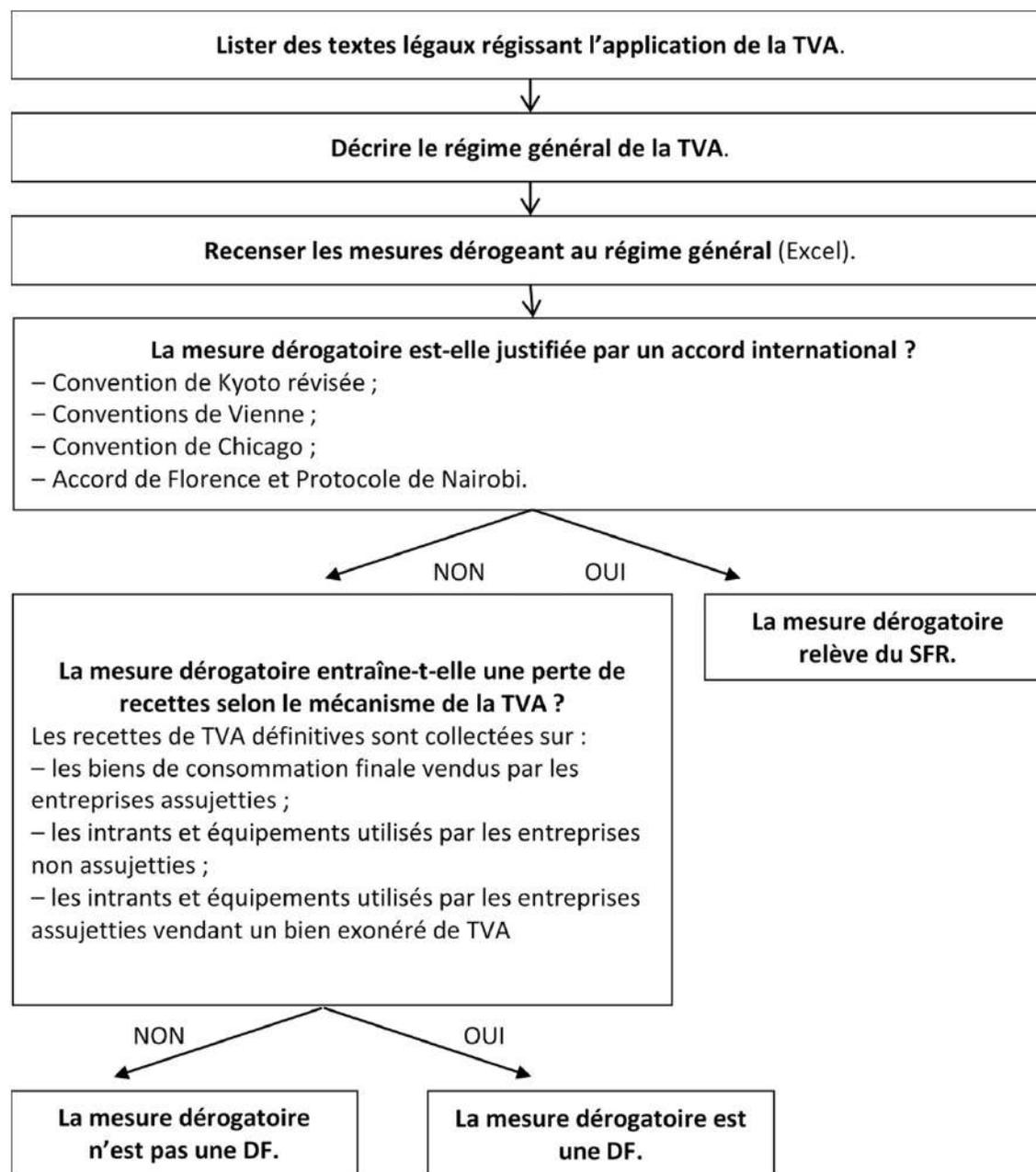
Même s'il est susceptible d'évoluer en fonction des changements de la législation (approche positive), la stabilité est à rechercher : les mesures provisoires ne peuvent être incluses dans le SFR.

La perte de recettes comme critère d'identification

Pour être identifiée comme une dépense fiscale, une mesure hors SFR doit générer une perte de recette définitive pour l'État.

- ❖ Ainsi, par exemple, en matière de TVA, les exonérations de biens d'équipement et d'intrants accordées à des assujettis ne sont pas des dépenses fiscales,
- ❖ ...et a contrario, l'utilisation d'un mécanisme comptable pour gérer la prise en charge par l'État du paiement des droits et taxes, ce qui revient à une exonération, doit être prise en compte dans l'évaluation des dépenses fiscales.

Identification des dépenses fiscales relatives à la TVA



Références bibliographiques

- CREDAF (2015), *Guide méthodologique : Evaluation des dépenses fiscales*, 65p.
- Geourjon A-M., Bouterige Y., Caldeira E., Laporte B., de Quatrebarbes C. (2018) *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique-guide méthodologique*, Ferdi, 72 p.
- Geourjon, A-M., et G. Rota-Graziosi "L'illusion des dépenses fiscales en Afrique" Ferdi, note *brève B96*, juin 2014.
- Heady, C. and M. Mansour (2019) « Tax Expenditures Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies », *How-to-Notes*, FAD, IMF,
- OECD (2010) *Tax Expenditures in OECD Countries*, Paris, OECD



Identification des données et périmètre d'évaluation

Ecart fiscal versus évaluation des dépenses fiscales

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

Ecart fiscal versus évaluation des dépenses fiscales

- ❖ Pour guider les choix de politique fiscale et rationaliser le système fiscal, il faut **mesurer le coût budgétaire associé à chaque mesure dérogatoire particulière.**
- ❖ Seule l'estimation du coût précis d'une mesure peut contribuer à la **rationalisation éclairée des dépenses fiscales.**
- ❖ Cet objectif implique une contrainte forte : celle d'utiliser pour l'évaluation des dépenses fiscales des **données fiscales et douanières détaillées.**
- ❖ Cette démarche qui consiste à évaluer uniquement le coût des mesures dérogatoires pouvant être identifiées précisément conduit à **abandonner l'objectif visant à chiffrer le coût global des dépenses fiscales.**

Le périmètre d'évaluation contraint par la disponibilité des données fiscales

- ❖ Seules les mesures dérogatoires dont le coût peut être **précisément mesuré** peuvent être incluses dans le périmètre d'évaluation.
- ❖ Le périmètre d'évaluation est appelé à **évoluer en fonction de l'amélioration de la disponibilité des données**.
- ❖ Le périmètre varie dans le temps et dans l'espace, ce qui **rend impossible toute comparaison** du coût global des dépenses fiscales.
- ❖ 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.

Exemple de données à fournir par la DGI relatives aux entreprises, pour le calcul de l'IS/IMF, la TVA et l'IRCM

- Numéro d'immatriculation fiscale (NIF).
- Nom de l'entreprise.
- Date de création.
- Secteur d'activité.
- Régime fiscal (afin de préciser, si possible, si l'entreprise est soumise à un régime particulier, tel que le code des investissements, le code minier, le code pétrolier ou une convention particulière).
- Chiffre d'affaires.
- IMF payé.
- Bénéfice imposable.
- IS payé.
- Chiffre d'affaires réalisé à l'exportation.
- Chiffre d'affaires local exonéré de TVA.
- Chiffre d'affaires local soumis à la TVA.
- TVA collectée, hors retenue à la source, c'est-à-dire la TVA facturée par l'entreprise à ses clients au regard des opérations imposables.
- TVA déductible sur le chiffre d'affaires local soumis à la TVA.
- TVA à payer, c'est-à-dire la TVA reversée à l'État qui correspond à la différence entre la TVA collectée et la TVA déductible supportée par l'entreprise.

Le numérique à l'appui de l'évaluation des dépenses fiscales

Trois orientations prioritaires révélées par l'exercice d'évaluation :

1. La numérisation des textes fiscaux

- ❖ Base de l'inventaire.
- ❖ Actualisation permanente de la base.
- ❖ Organisation de l'accessibilité à la base de l'administration, des contribuables et des investisseurs potentiels.

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

Sur la base de la matrice, l'objectif est d'assurer la cohérence dans le référencement des exonérations et de faciliter les requêtes des données.

=> Lien entre 1. et 2.

Le numérique à l'appui de l'évaluation des dépenses fiscales

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

3. Systématisation des extractions et stockage des données

Par exemple, l'évaluation des DF nécessite l'extraction à partir de SYDONIA de toutes les informations contenues dans les déclarations pour une année. La requête devrait être systématisée et effectuée au cours du premier trimestre de l'année suivante.

La base constituée doit être remise à tous les services concernés par l'analyse des données fiscales et en particulier par l'UPF.

=> Cette démarche ouvre la voie à la création d'un entrepôt de données.

Le numérique à l'appui de l'évaluation des dépenses fiscales

- ❖ Développement d'interfaces pour échanger et partager les données.
- ❖ Mise en place de réseaux d'échange et de partage d'expériences plus orientés sur les différentes composantes de l'exercice (ex : codification des exonérations).

Merci pour votre attention