



Le **GREAT** Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 024

" Réfléchir à changer "

Décembre 2012

Programme de transition fiscale

Editorial



Le programme de transition fiscale du Mali a retenu quatre groupes d'actions à savoir (i) l'harmonisation des fiscalités intérieures indirectes et directes, (ii) l'élimination progressive des régimes dérogatoires, (iii) l'extension de la TVA et des droits d'accises et (iv) le renforcement des capacités et de la synergie entre administrations fiscales et douanières.

Pour mesurer le niveau de transition fiscale atteint, il faut évaluer le potentiel de recettes publiques et l'effort fiscal pour ensuite rechercher les voies d'une augmentation des ressources publiques tout

en minimisant les coûts sociaux de prélèvement.

L'effort fiscal est élevé, par rapport aux PMA et à certains pays UEMOA, et instable. Les possibilités d'augmentation des recettes fiscales sont moindres en comparaison à ces pays.

Diverses mesures peuvent être envisagées pour améliorer la mobilisation des recettes et consolider le processus de transition fiscale. Il s'agit, entre autres, de maîtriser les dépenses fiscales et les dépenses non sociales, de renforcer les capacités de l'administration fiscales et d'étendre la TVA à tous les secteurs tout en autorisant la déduction de la TVA sur les consommations intermédiaires et en supprimant la règle du butoir.

Massa Coulibaly

Introduction

Les APE entre l'Union européenne et les pays ACP ont causé un regain d'intérêt pour la question de la transition fiscale. Pour les pays UEMOA, le processus d'intégration communautaire en cours en fait un élément important des politiques publiques des différents Etats concernés. Le désarmement tarifaire qu'engendre ce processus suppose la baisse de la part des droits de porte dans les recettes fiscales totales et non la baisse des recettes douanières tout court, et ainsi une substitution progressive des recettes douanières par des recettes intérieures.

1. Contexte général du programme de transition fiscale

Le programme de transition fiscale de l'UEMOA, instauré par décision n° 10/2006/CM/UEMOA est le "transfert progressif de la pression fiscale, de la fiscalité de porte vers la fiscalité intérieure". Il s'agit de substituer des ressources de fiscalité intérieure aux recettes sur le commerce extérieur qui sont non seulement en baisse, en raison des politiques de libéralisation, mais aussi sources de fortes distorsions.

En plus de l'impératif de compensation des pertes de recettes tarifaires, la transition fiscale doit atteindre la stabilisation du niveau global des recettes publiques en appliquant le principe de "mobiliser des recettes aussi peu vulnérables que possible vis-à-vis de la conjoncture" e.g. la TVA sur les consommations les moins instables.

2. Structure de la fiscalité

Le système fiscal malien comprend (i) les impôts directs (impôts sur les revenus, impôts sur les salaires versés et autres rémunérations), (ii) les impôts et taxes intérieurs sur biens et services ou impôts indirects (TVA, TAF, taxe sur les véhicules et automobiles, CPS sur l'or et autres impôts indirects), (iii) les droits et taxes à l'importation (droits de douanes, de la redevance statistique, des droits d'accises et des autres droits et taxes à l'importation – auxquelles s'ajoutent le PC et le PCS qui sont des taxes prélevées sur toutes importations respectivement au compte de l'UEMOA et de la CEDEAO) et (iv) les autres impôts et taxes (droits de timbre et d'enregistrement et autres taxes).

La directive n° 08/2008/CM/UEMOA du 26 septembre 2008 fixe "un taux d'imposition des bénéficiés dans la fourchette de 25% à 30%. La date limite de transcription de ladite directive est fixée au 31 décembre 2011". C'est ainsi qu'au Mali la Loi de finances 2012 ramène les taux de l'I/BIC ou de l'Impôt sur les sociétés de 35 à 30%.

La Directive n° 02/2009/CM/UEMOA instaure 3 régimes de TVA à savoir

- l'exonération de TVA (sur les produits agropastoraux de première nécessité et non transformés)
- la TVA à taux réduit (5% à 10%) sur une dizaine de biens et services
- le régime normal de TVA (15% à 20%), 18% au Mali.

Sur certaines catégories de produits, il y a des taxes indirectes équivalentes à la TVA mais avec des taux et des appellations différents. Ces produits sont dits soumis à droits d'accises. C'est le cas de la Taxe sur les boissons alcooliques, la Taxe sur les boissons gazeuses, la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la Contribution pour prestation de service sur l'or

(CPS), la Taxe sur les balles et la Taxe locale sur les tabacs. D'autres impôts indirects concernent les activités financières, la Taxe sur les contrats d'assurance et la Taxe sur les activités financières.

Pour ce qui est de la fiscalité de porte, on distingue une réglementation pour les échanges intracommunautaires et une réglementation des échanges extracommunautaires. Celle des échanges intra-communautaires est définie par l'acte additionnel n°04/96 instituant la franchise totale des droits et taxes d'entrée pour les produits du cru, les produits de l'artisanat traditionnel et les produits industriels originaires (depuis le 1er janvier 2000). La fiscalité sur les échanges extracommunautaires est définie par le Tarif extérieur commun et repose sur la classification des produits en 4 catégories, des droits et taxes permanents et des droits et taxes à caractère temporaire.

Aux impôts gérés par l'Etat central, il faut ajouter ceux relevant des autorités locales décentralisées e.g. la TDRL à taux variable selon les régions, la Taxe sur le bétail, la Taxe sur les bicyclettes et la Taxe sur les armes à feu.

Le régime fiscal dérogatoire est constitué de l'ensemble des dépenses fiscales (ou manque à gagner). Il s'agit notamment des exonérations, abattements, subventions directes, régime des entreprises franches et celui des entreprises développant l'innovation technologique, etc.

3. Evolution des recettes fiscales et de la pression fiscale

Jusqu'en 2004, on constate que le taux de croissance des recettes de porte est supérieur à celui des recettes fiscales totales indiquant que la transition n'avait pas encore été amorcée. C'est à partir de 2007 que la tendance s'est renversée i.e. une croissance des recettes fiscales intérieures supérieure à celle des recettes de porte. On constate même une croissance négative des droits et taxes à l'importation en 2007 qui est compensée par une forte augmentation des impôts directs (40%), les impôts et taxes intérieurs sur biens et service dont la TVA ayant entamé une croissance modérée à partir de cette année.

Les recettes exprimées en pourcentage du PIB, après une période de hausse importante entre 1992 et 2001, semblent avoir entamé une progression timide depuis 2004, tirée par les seules taxes intérieures tandis que les droits à l'importation restaient constantes.

A partir de 2001, les niveaux de prélèvement au Mali ont dépassé ceux appliqués en moyenne dans la zone UEMOA. En considérant des pays particuliers, les taux de prélèvement du Mali sont de loin inférieurs à ceux de la Côte d'Ivoire et du Sénégal et supérieurs à ceux du Niger et du Burkina Faso et cela de 1994 à 2008.

4. Choix du modèle de régression du potentiel fiscal

Dans la littérature, l'estimation du potentiel fiscal se fait par la régression du taux de pression fiscale sur un certain nombre de variables macroéconomiques dont:

- le taux d'importation (M/PIB)
- le produit par tête retardé (PIB/ht retardé)
- la part des exportations pétrolières dans les exportations totales
- la part des exportations minières dans les exportations totales
- la valeur ajoutée agricole sur le PIB

- le ratio M2/PIB.

Le potentiel fiscal d'un pays qui est équivalent au "niveau de ressources publiques déterminé par ses caractéristiques structurelles" est égal à la "différence entre les ressources effectivement mobilisées et l'effort", l'effort fiscal étant mesuré par le résidu de la régression. Dans cette étude, le modèle retenu (1992 – 2010) a pour variable dépendante les recettes fiscales et pour variables explicatives:

- le PIB hors secteur primaire
- la profondeur du marché financier i.e. le rapport de la masse monétaire M2 au PIB
- la part de l'or dans les exportations du pays comme proxy de la part des exportations minières.

5. Estimation de l'effort fiscal

L'estimation de l'effort fiscal se fait en deux étapes. Il faut d'abord estimer le modèle puis calculer les résidus de cette régression en faisant, pour chaque année, la différence entre les recettes fiscales observées et les recettes fiscales prédites par le modèle. Si les recettes fiscales observées sont inférieures à celles prédites par le modèle (résidus positifs) alors l'économie paye des impôts au-delà de ses potentialités. Au contraire, si le résidu est négatif alors l'économie paye moins que son potentiel fiscal.

L'effort fiscal oscille autour de 0 avec une périodicité de 4 ans. Cependant, l'amplitude de cette oscillation se réduit au cours des années. Jusqu'en 1994, la pression fiscale était en deçà du potentiel fiscal, indiquant qu'il y avait des possibilités fiscales inexploitées, sans doute d'où la forte augmentation de l'effort fiscal de 1995 à 1999. Depuis 2004, le pays semble avoir peu de possibilités d'augmentations de ses recettes fiscales vu que celles-ci sont rarement inférieures au potentiel fiscal.

Au regard du niveau de l'effort fiscal des années récentes, 0.08 en 2009 et 0.23 en 2010, on peut dire que les recettes fiscales du Mali sont au-delà des potentialités de l'économie telles déterminées par la part des exportations d'or dans les exportations totales, le rapport M2/PIB et le PIB hors secteur primaire. Le potentiel de recettes publiques semble pleinement exploité et il serait donc difficile d'augmenter le taux de pression fiscale au-delà des 15% de ces deux années sans supporter des coûts sociaux qui peuvent s'avérer élevés.

Conclusions

Le potentiel fiscal du pays est déterminé positivement par la part de l'or dans les exportations totales, le ratio M2/PIB et négativement par le PIB hors secteur primaire. L'effort fiscal est caractérisé par son niveau relativement élevé et son instabilité de sorte que les possibilités d'augmentation des recettes fiscales sont moindres. Néanmoins, des mesures d'accompagnement tendant, entre autres, à maîtriser les dépenses fiscales, à renforcer les capacités de l'administration fiscales et à étendre la TVA à tous les secteurs avec autorisation de la déduction de la TVA sur les consommations intermédiaires et l'élimination de la règle du butoir peuvent aider à améliorer la mobilisation des recettes et à consolider le processus de transition fiscale.