

RÉPUBLIQUE DU SENEGAL
MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



**DIRECTION GENERALE
DES IMPOTS ET DES DOMAINES**

CONFERENCE SUR LA CORDINATION FISCALE EN UEMOA

L'évaluation des dépenses fiscales au Sénégal

Présenté par M. Ismaïla DIALLO

Hôtel Radisson Blu (Dakar), le 1^{er} mai 2014

SOMMAIRE

Introduction générale

I – Généralités sur les dépenses fiscales

II – Cadre conceptuel et méthodologique

III – Résultats

IV – Retombées

Conclusion et recommandations

INTRODUCTION

- ❑ Un contexte global marqué par la rareté des ressources et un regain d'intérêt pour l'efficacité de l'action publique (Cf. Gestion axée sur les résultats & Directive portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques).
- ❑ L'évaluation, un exercice utile dont les résultats servent d'outil d'aide à la décision, notamment au regard de la conduite de la politique fiscale.
- ❑ L'évaluation, un instrument au service de la politique économique et sociale (mobilisation des ressources, transparence et promotion du civisme fiscal).

I – GENERALITES SUR LES DEPENSES FISCALES

I.1 – LE CONTEXTE DE L’EVALUATION

Au plan fiscal, le contexte est marqué par :

- ❑ une législation comportant des dispositions fiscales nombreuses, complexes et éparses (Code général des impôts, Code des douanes, Code des investissements, Code minier, Régime franc, etc.), donc à efficacité limitée ;

- ❑ une transition fiscale, corollaire de la libéralisation progressive des échanges commerciaux (Cf. programme UEMOA et programmes nationaux).

I – GENERALITES SUR LES DEPENSES FISCALES

I.2 – LES JUSTIFICATIONS DE L'ÉVALUATION

- ❑ Instaurer une culture de l'évaluation a priori et a posteriori, pour mieux servir d'outil d'aide à la décision publique (Cf. PDSAF & contrat de performance DGID/MEF)
- ❑ Satisfaire à une forte recommandation de l'UEMOA et des partenaires au développement (FMI, Banque mondiale, ...)
- ❑ Pallier les difficultés inhérentes aux dépenses fiscales (complexification, coûts de gestion additionnels, iniquité ou distorsions de concurrence, risque de fraude, etc.)
- ❑ Rechercher et s'approprier les meilleures pratiques au plan international (pour une assiette fiscale plus large et plus stable)

I – GENERALITES SUR LES DEPENSES FISCALES

I.3 - OBJECTIFS DE L'EVALUATION

- **Objectif général** : évaluation du coût budgétaire et de l'impact économique et social des dépenses fiscales, dans une optique d'optimisation du rendement fiscal, d'amélioration de la performance et de la transparence dans la gestion des finances publiques.

I – GENERALITES SUR LES DEPENSES FISCALES

I.3 - OBJECTIFS DE L'EVALUATION

□ Objectifs spécifiques :

- appréhender le coût des dépenses fiscales, leur ventilation par bénéficiaire (entreprises/ménages, secteurs d'activités) ou par objectif poursuivi (économique ou social) ;
- disposer d'indicateurs relativement à leur poids par rapport aux recettes fiscales, aux dépenses budgétaires et au PIB, en vue d'une meilleure surveillance ;
- évaluer, lorsque c'est possible, l'impact de certaines dépenses fiscales sur leurs bénéficiaires ou eu égard à l'objectif poursuivi.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

- ❑ Equipe d'évaluation (Qui évalue ?)
- ❑ Périmètre d'évaluation (Quels impôts ?)
- ❑ Norme de référence (Quelles mesures recenser ?)
- ❑ Méthodologie de chiffrage (Comment évaluer ?)
- ❑ Sources des données (Avec quelles données ?)
- ❑ Ciblage des mesures à évaluer (Quelles mesures évaluer)
- ❑ Evaluation d'impact économique et social (Quelle utilité ?)

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.1 - Equipe d'évaluation

- Equipe composée d'experts des administrations fiscales (Impôts et Douane) et comprenant des experts des administrations publiques en charge du budget, des études économiques et des statistiques nationales.

- Pilotage des travaux assuré par le service des impôts.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.2 – Délimitation du périmètre de l'évaluation

Quels impôts comprendre dans le périmètre de l'évaluation ?

- En général, l'évaluation comprend soit les impôts d'Etat seulement, soit ces derniers et les impôts locaux.
- Pour un début (1^{ère} expérience), il est souvent mieux indiqué de limiter le périmètre aux seuls impôts d'Etat.
—>Choix du Sénégal et du Maroc.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.3 – Norme de référence (benchmark system)

- ❑ Une dépense fiscale n'existe que par rapport à un système fiscal de référence. Ce dernier sert de « comparable ». Ainsi, une disposition ne sera qualifiée de mesure de dépense fiscale que lorsqu'elle s'écarte de la norme de référence.
- ❑ Pour chaque type d'impôt, le choix de la norme de référence consiste à définir le champ d'application, la base imposable et le ou les taux ou tarifs.
- ❑ Par souci de simplification, certains pays retiennent tout simplement le Code général des impôts et le Code des douanes comme système de référence.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.4 – Méthodologique de chiffrage

Pour le chiffrage, trois (3) méthodes possibles :

- 1) Pertes de recettes ;
- 2) Gain en recettes ;
- 3) Equivalent en dépenses.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.4 – Méthodologique de chiffrage

1) La méthode « pertes de recettes »

Estimation du montant des « pertes de recettes toutes choses égales par ailleurs », en mesurant ex post le coût de « l'écart à la norme » (c'est-à-dire la variation introduite par la mesure) en supposant inchangé le comportement des agents qui en bénéficient.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.4 – Méthodologique de chiffrage

2) La méthode « gain en recettes »

Estimation du « gain en recettes » qui résulterait de la suppression d'une mesure en tenant compte de l'effet qu'elle induit sur le comportement des agents sur la mesure elle-même et les interactions avec les autres mesures (fiscales, sociales, etc.), voire les effets indirects qui résultent de la nouvelle situation.

II – CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

II.4 – Méthodologique de chiffrage

3) La méthode « équivalent en dépenses »

Evaluation du coût des dépenses fiscales par le montant des dépenses budgétaires qu'il faudrait effectuer avant impôt pour obtenir les mêmes effets après impôt sur le revenu des contribuables, en l'absence de changement de comportements de ces contribuables.

II – CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

II.4 – Méthodologique de chiffrage

- ❑ Le Sénégal a retenu la méthode « pertes de recettes » (*manque à gagner*), toutes choses égales par ailleurs, (méthode, du reste, la plus utilisée parce que plus simple à mettre en œuvre).
- ❑ Pour chaque mesure à évaluer, élaborer une fiche d'évaluation indiquant, entre autres informations, l'identité de la dépense, l'objectif poursuivi, les bénéficiaires, le coût budgétaire, la méthodologie de chiffrage et l'impact économique et/ou social (Cf. Rapport comité évaluation dépenses fiscales et niches sociales France 2011).

II – CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

II.5 - Sources des données et ciblage des mesures

□ Sources des données

- les systèmes informatiques des Impôts et de la Douane ;
- les dossiers fiscaux des contribuables ;
- les statistiques nationales.

□ Ciblage des mesures à évaluer

- du nombre de mesures recensées ;
- du niveau d'informatisation des services ;
- de la disponibilité de l'information ;
- de l'intérêt stratégique.

II – CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

II.6 – Evaluation d'impact économique et social

Plusieurs méthodologies sont possibles :

- méthode coûts/avantages ;
- modèles d'équilibre général calculable (MEGC) ;
- matrice de comptabilité sociale (MCS).
- modèles de microsimulation (MMS) ;

Dans la pratique, il convient de privilégier :

- l'évaluation de quelques mesures seulement ;
- le recours à une approche microéconomique.

III – RESULTATS

III.1 – Evaluation quantitative des dépenses fiscales

Résultats pour 2008 et 2009 (en cours 2010, 2011 et 2012)

	Mesures recensées		Mesures évaluées	
	2008	2009	2008	2009
Impôts directs	101	110	48	64
Taxes indirectes	94	96	47	63
Droits d'enregistrement	75	79	16	14
Droits de douanes	38	41	22	30
Total	308	326	133	171
Pourcentage évalué	-	-	43%	52%

III – RESULTATS

III.1 – Evaluation quantitative des dépenses fiscales

	Dépenses fiscales (Mds)		% Recettes recouvrées		% PIB	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Impôts directs	39,5	56,6				
Taxes indirectes	258,4	204,9				
Droits d'enregistrement	8,1	6				
Droits de douane	71,5	33				
Total	377,5	300,5	33%	27%	5%	3,7%

III – RESULTATS

III.2 – Evaluation d'impact économique et social

Analyse conduite uniquement pour l'année 2008

Analyse économique du secteur des mines

□ Analyse microéconomique du régime fiscal du code minier:

-aucun effet significatif sur la productivité et l'investissement du secteur ;

- un résultat conforme aux conclusions de l'étude «l'incidence de la fiscalité des sociétés sur les décisions d'investissement au Sénégal » .

III – RESULTATS

III.2 – Evaluation d'impact économique et social

Impact social de la suppression des exonérations

- Utilisation d'une matrice de comptabilité sociale (MCS) qui conclut à l'existence d'un effet multiplicateur sur l'activité économique de la suppression de dépenses fiscales relatives à la TVA. Donc bénéfique aux ménages.

IV – RETOMBEES DE L'ETUDE

IV.1 – Au niveau politique

- Les décideurs politiques sont désormais convaincus de l'état d'usure du système de mobilisation des recettes par la multiplicité des régimes de faveurs et des administrations appelées à les octroyer ou à les gérer.
- Les partenaires techniques et financiers, également, ont pris conscience de l'état des lieux.

IV – RETOMBÉES DE L'ÉTUDE

IV.2 – Au plan fiscal : rationalisation des DF


□ Rationalisation des dépenses fiscales relatives aux :

- exonérations de TVA et/ou de taxes spécifiques (opérations financées sur ressources extérieures, tranche sociale des consommations d'eau et d'électricité, les importations et livraisons de riz, ONG, etc.) ;
- exonérations de TVA au profit des EFE.

□ Mise en place de mécanismes plus souples et mieux adaptés (crédit d'impôt pour investissement & exports, suspension de TVA).

IV – RETOMBÉES DE L'ÉTUDE

IV.3 – Au niveau technique ou stratégique

- ❑ Amélioration de la transparence dans la gestion des régimes fiscaux.
- ❑ Adoption d'un nouveau CGI au terme d'une réforme dont la trame de fond est l'évaluation diagnostique des dépenses fiscales.
-  Institution d'un droit commun incitatif via la consolidation de la législation fiscale.
- ❑ Reprise en main de la législation et de la gestion de l'impôt par l'Administration fiscale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

- ❑ Une opportunité intéressante pour les PED confrontés à des besoins de financement du développement (efficacité et transparence dans la gestion de la politique fiscale).
- ❑ Un exercice à renouveler périodiquement (*Cf. Code UEMOA de transparence dans la gestion des finances publiques*).
- ❑ Trois perspectives : (i) explorer le chantier des évaluations a priori, notamment pour les besoins de l'élaboration de la loi de finances, (ii) considérer les enjeux de fiscalité internationale et (iii) promouvoir la coordination ou coopération internationale.
- ❑ Un besoin d'appui des PTF, au triple plan de l'impulsion, du renforcement des capacités des agents et du traitement informatique de l'information fiscale.

MERCI POUR VOTRE AIMABLE ATTENTION !!!