HEM - Fès
Université Citoyenne

L'Impôt, la rente et la réforme

Najib Akesbi

Fès, 16 janvier 2016

Plan

1. Concepts: Sens et interférences
2. Le Système fiscal marocain: Niveau et structure
3. Les rentes fiscales
4. Un système à bout de souffle
5. La réforme? Quelle réforme?

1. Concepts: Sens et interférences

L'impôt…

est un prélèvement obligatoire perçu par voie d'autorité, sur les membres de la collectivité (personnes physiques et morales), à titre définitif et sans contrepartie directe, par l'État, en vue de la couverture des charges publiques.

1. Concepts: Sens et interférences

La rente…

selon *Larousse*, un **revenu « non obtenu par le travail »**, ou selon G. Achcar « **un revenu régulier qui n'est pas généré par le travail effectué ou commandé par le bénéficiaire** », ou encore selon B. *Milanovic* « **un revenu qui n'est pas nécessaire pour le processus de production. C'est un revenu en plus** » (on enlève la rente, la production reste…)

- R. **absolue** (monopole ou quasi-) et R. **différentielle** (différences de coûts de prod)… Ententes…
- Rentes conjoncturelles ou durables, visibles et invisibles, rente de fonction, de statut, légales et illégales…
- **Rente étatique**, liée à un monopole sur des ressources: Minière, géographique, stratégiques…
- Certains parlent de « **rente de citoyenneté** » (Milanovic)…

1. Concepts: Sens et interférences

La rente est source de richesse pour ceux qui la détiennent et source de pouvoir pour ceux qui la distribuent (K.Mesbahi)

On peut définir l'économie de rente comme un système permettant au pouvoir politique de créer et d'attribuer, souvent légalement (loi, décret, circulaire), à des personnes physiques ou morales des privilèges qui leur permettent, à l'abri de la concurrence, de capter une source de création de richesse dont l'origine n'est pas arbitrée par le marché (K.Mesbahi)

Le coût de cette captation au détriment d'autres (biens, personnes) est un manque à gagner pour la collectivité…

1. Concepts: Sens et interférences

Dans nos pays, l'acception généralement retenue renvoie à **un gain obtenu en dehors du marché, un privilège accordé par le détenteur d'un pouvoir selon une logique politique plutôt qu'économique**.

Dès lors, le champ d'interférence entre l'impôt et la rente « étatique », devient identifiable…

Le tronc commun est **l'Etat**, ou l'Autorité politique **qui prélève l'impôt et distribue la rente**…

1. Concepts: Sens et interférences

L'impôt, prélevé « d'autorité », peut aussi ne pas l'être, en vertu du même pouvoir d'autorité…

En s'abstenant de prélever l'impôt, **de manière sélective au profit de certains** –ou d'une catégorie de- contribuables, l'Etat crée une « **rente fiscale** » en leur faveur. L'absence ou le déficit d'impôt produit ainsi sa mue en rente, le manque à gagner pour l'Etat devenant un gain « non obtenu par le travail » pour ses bénéficiaires.

1. Concepts: Sens et interférences

La rente n'est pas une valeur «marchande», au sens où elle serait le produit d'un équilibre sur le marché, entre une offre et une demande, et sa «contrepartie» est nécessairement «**hors marché**»

… Tout comme **l'impôt** n'est pas un « prix » (au sens où l'est une redevance, voire une taxe), et se distingue par le fait qu'il ne comporte pas de contrepartie, du moins directe et identifiable.

Il reste que l'impôt est principalement prélevé sur le secteur privé pour financer les charges publiques, alors que la rente revient en définitive à un manque à gagner pour les FP, notamment parce qu'elle contribue à faire prospérer les finances privées…

1. Concepts: Sens et interférences

En fait, l'impôt et la rente sont au cœur des rapports sociaux et des rapports de pouvoir.

Au niveau macro-économique, l'impôt n'est que la part de la VA « détournée » vers le budget de l'Etat pour être «socialisées» et permettre à celui-ci de remplir ses fonctions de service public.

Tout comme le profit est la rémunération du capital, le salaire celle du travail, **l'impôt est la «rémunération» de l'Etat** pour la sécurité, les infrastructures et autres services collectifs qu'il assure aux citoyens.

1. Concepts: Sens et interférences

La rente aussi est une partie de la VA pouvant revenir à toute sorte de «propriétaires», qu'elle corresponde à l'appropriation d'un patrimoine ou d'une ressource naturelle (rente foncière, pétrolière…), à une différence de fertilité des terres (Ricardo), à une « situation » particulière ne répondant pas aux critères de « concurrence pure et parfaite ».

Quand elle est « **étatique** » et ne procède que d'un privilège purement politique (un agrément, une autorisation, une licence d'exploitation…), la rente génère alors une valeur artificielle au sens où elle ne crée pas mais **réalloue de manière illégitime une valeur qui aurait pu être produite autrement**.

1. Concepts: Sens et interférences

La rente est aussi une véritable «**méthode de gouvernement**», ayant pour objet de doter le pouvoir politique de moyens supplémentaires pour renforcer son emprise sur la société, et en même temps bâtir des relations d'alliance « objective », entre celui-ci et les catégories ou classes sociales bénéficiaires de la rente. Elle est un « **levier de régulation sociale et de légitimation du pouvoir** ».

Ex: L'agriculteur bénéficie de l'exonération fiscale et donc d'une « rente fiscale » parce qu'il est dans un secteur où le pouvoir politique a des intérêts économiques qu'il veut faire prospérer et une clientèle politique à entretenir…

Ceci étant, la fidélité de l'élite peut être acquise « positivement » ou « négativement » (H. Chami…)

1. Concepts: Sens et interférences

Résumons cette relation entre les deux concepts, l'impôt et la rente « étatique », en rappelant leur socle commun qui est tout naturellement **l'Etat**, **lequel use de son autorité autant pour prélever l'impôt que pour distribuer la rente**. Et celle-ci peut notamment être fiscale.

Ajoutons que l'impôt comme la rente se déterminent « **hors marché** » et la contrepartie de l'un comme de l'autre n'est pas clairement identifiée ni préalablement établie.

Enfin, **l'impôt comme la rente sont déterminés par les rapports sociaux de production et contribuent à leur tour à déterminer les rapports de pouvoir**. Ils participent des mécanismes «autoritaires» de réallocation des ressources et de redistribution des richesses produites, l'un pour permettre à l'Etat de financer les dépenses qui légitiment son existence, et l'autre pour nouer les alliances à même de consolider cette même légitimité.

2. Le SFM: Niveau et structures

Rappel des objectifs et des étapes de la réforme fiscale

Objectifs (1984, aujourd'hui…)

- Élargir l'assiette fiscale et abaisser la PF
- Simplifier le système fiscal et harmoniser ses composantes
- Améliorer l'efficacité et le rendement du système
- Réaliser la justice fiscale

2. Le SFM: Niveau et structures

Rappel des étapes de la réforme fiscale

Etapes:

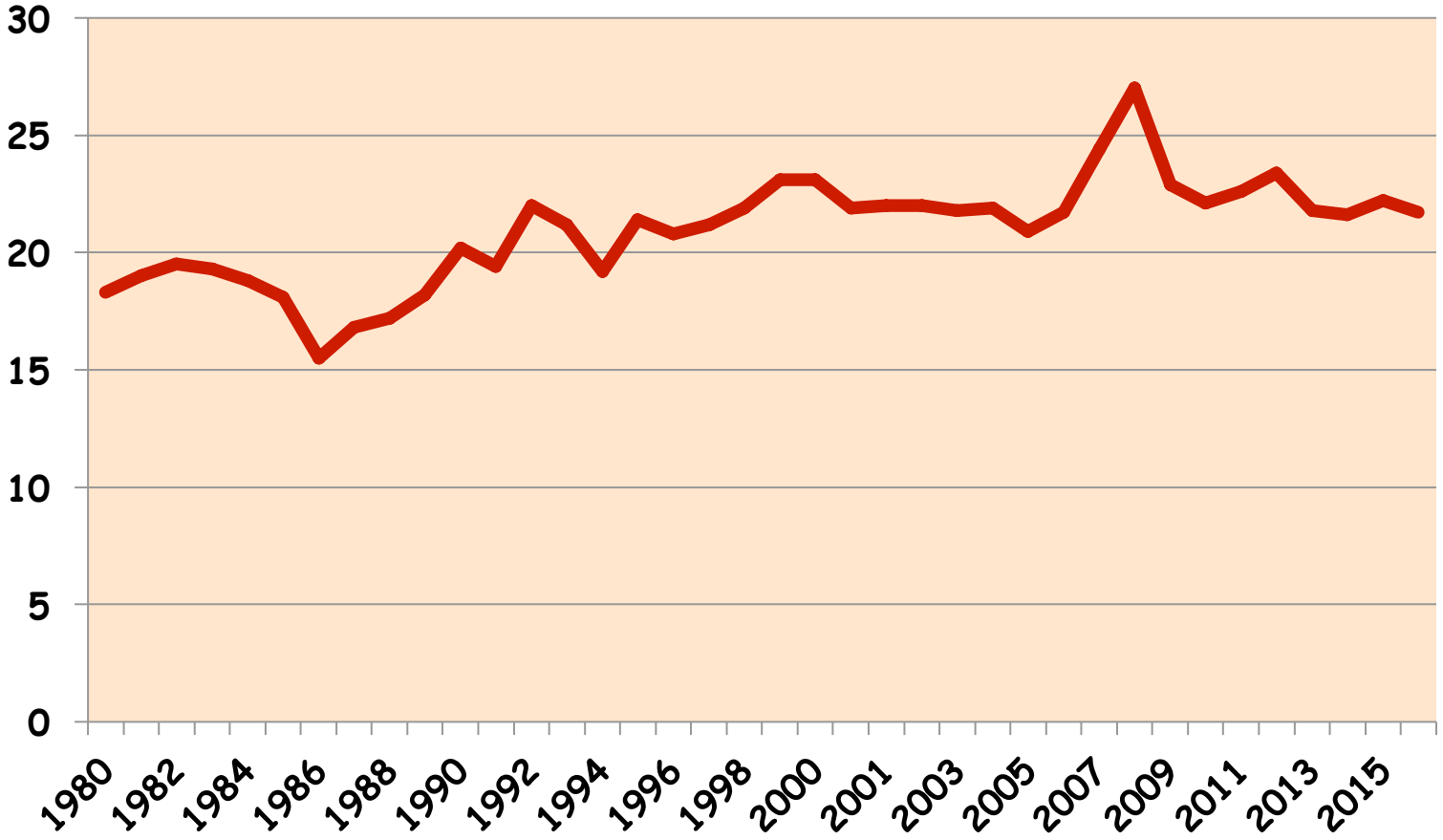
- 1984: Loi-cadre (1984); TVA (86); IS et CI (88); IGR (1990);
- 1995: Charte d'investissement
- 1996-2004: Aménagement des bases et des taux; Incitations; Amnisties fiscales; Mesures d'harmonisation…
- Depuis 2005: Engagement de la «Réforme de la TVA», baisse des taux supérieurs de l'IS et l'IR…
- 2007: Code général des impôts
- 2008 - 2010: Réforme de la fiscalité locale, baisse des taux de l' IS, des taux sup de l'IR et hausse de taux de la TVA…
- 2012-2014: Réformer la réforme?

  Assises fiscales (Avril 2013), **LF 2014, 2015, 2016**…

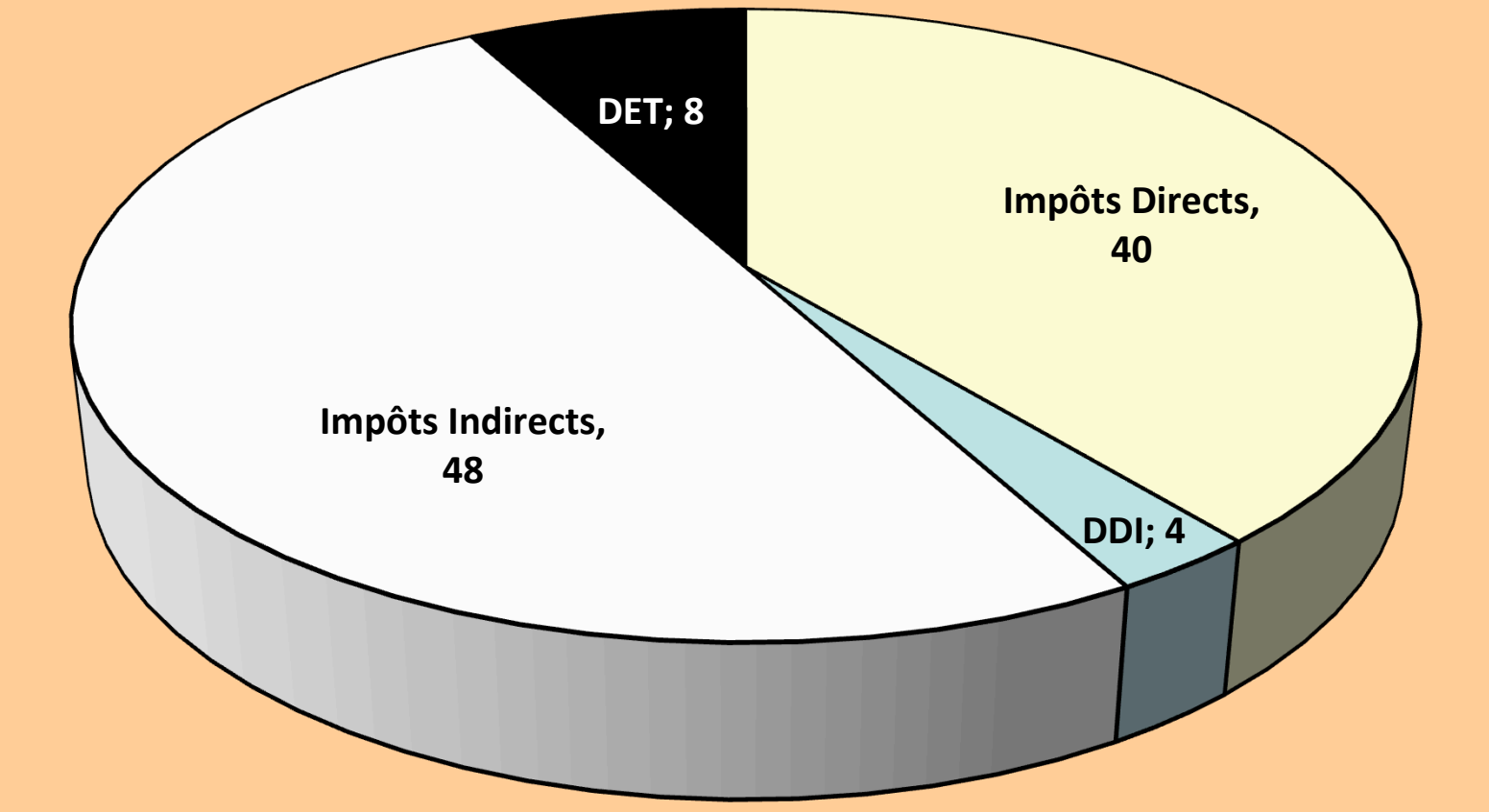
2. Le SFM: Niveau et structures (LF-2016)

Recettes Fiscales	**219.7**		**100**
ID	**89.7**		**40**
IS	46.4	21	
IR	40.7	18	
DDI	**8.0**		**04**
II	**104.7**		**48**
TVA Tot (yc.TCL)	83.9	38	
TVA imp	33.8		
TVA int	22.4		
Tic Pét	14.8	07	
Tic TAB	9.1	04	
DET	**17.3**		**08**

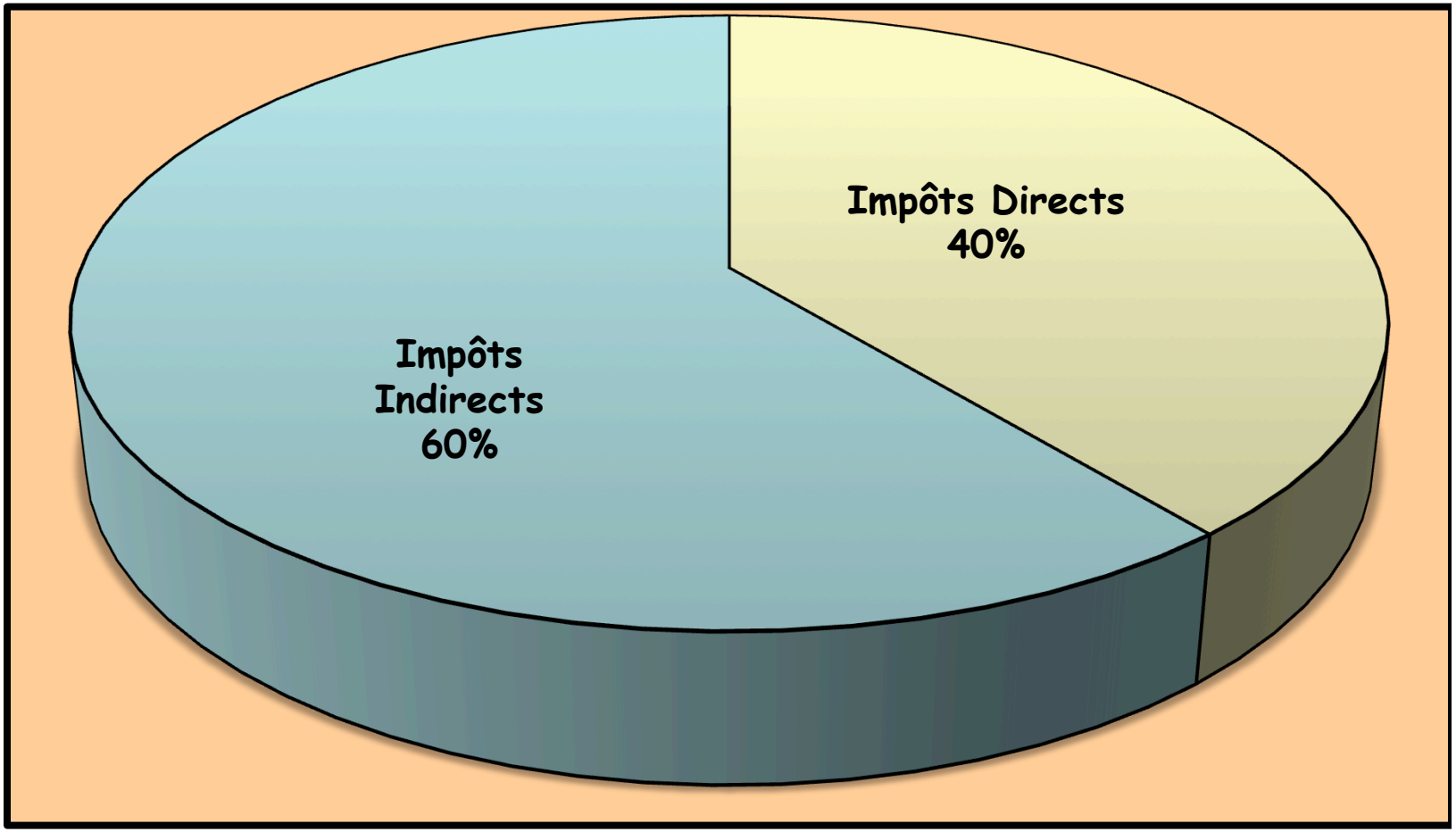
Evolution de la Pression fiscale
en longue période (1980 – 2016)



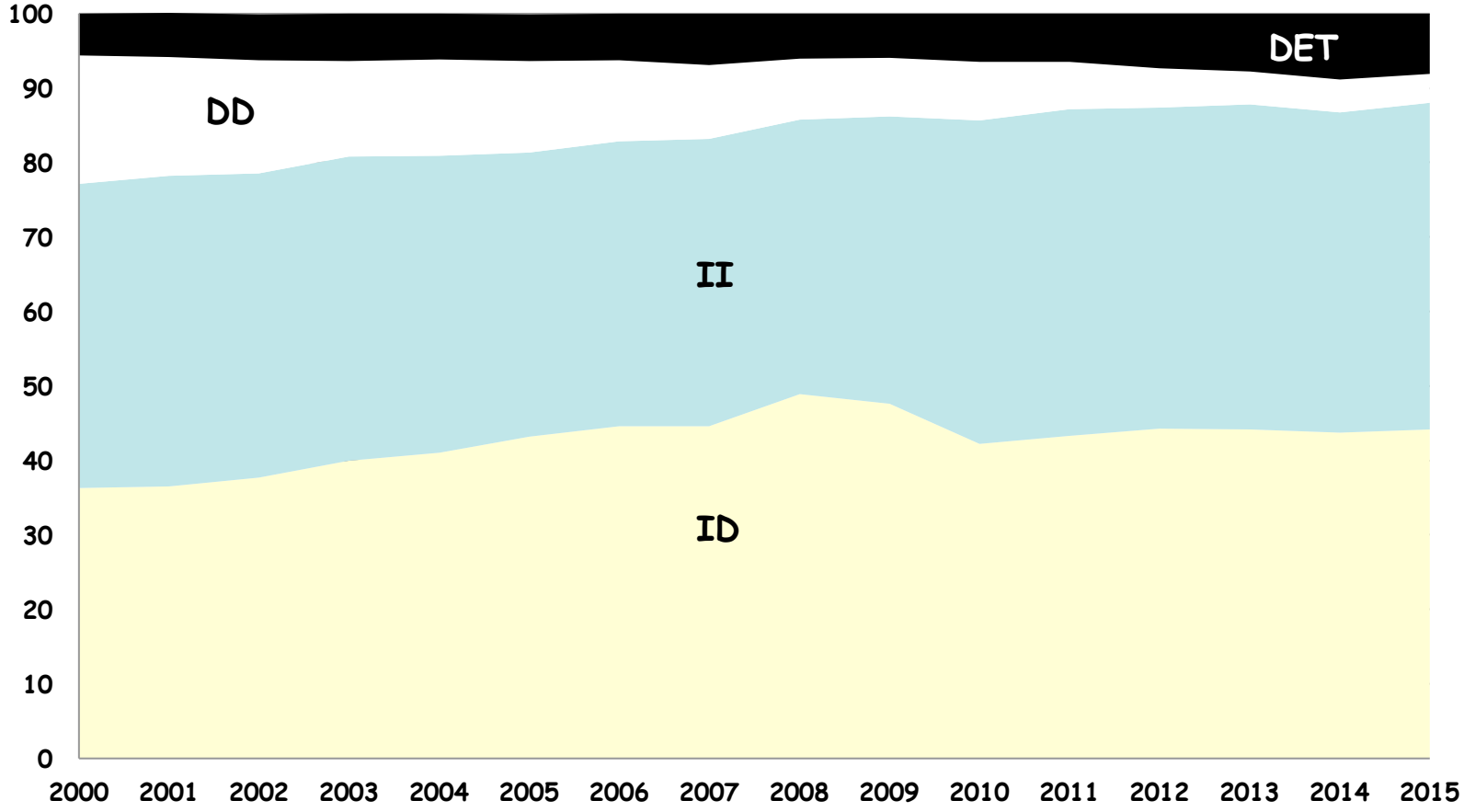
Structures du Système fiscal, LF-2016



Impôts Directs et Indirects
LF-2016



Evolution des Structures des recettes fiscales

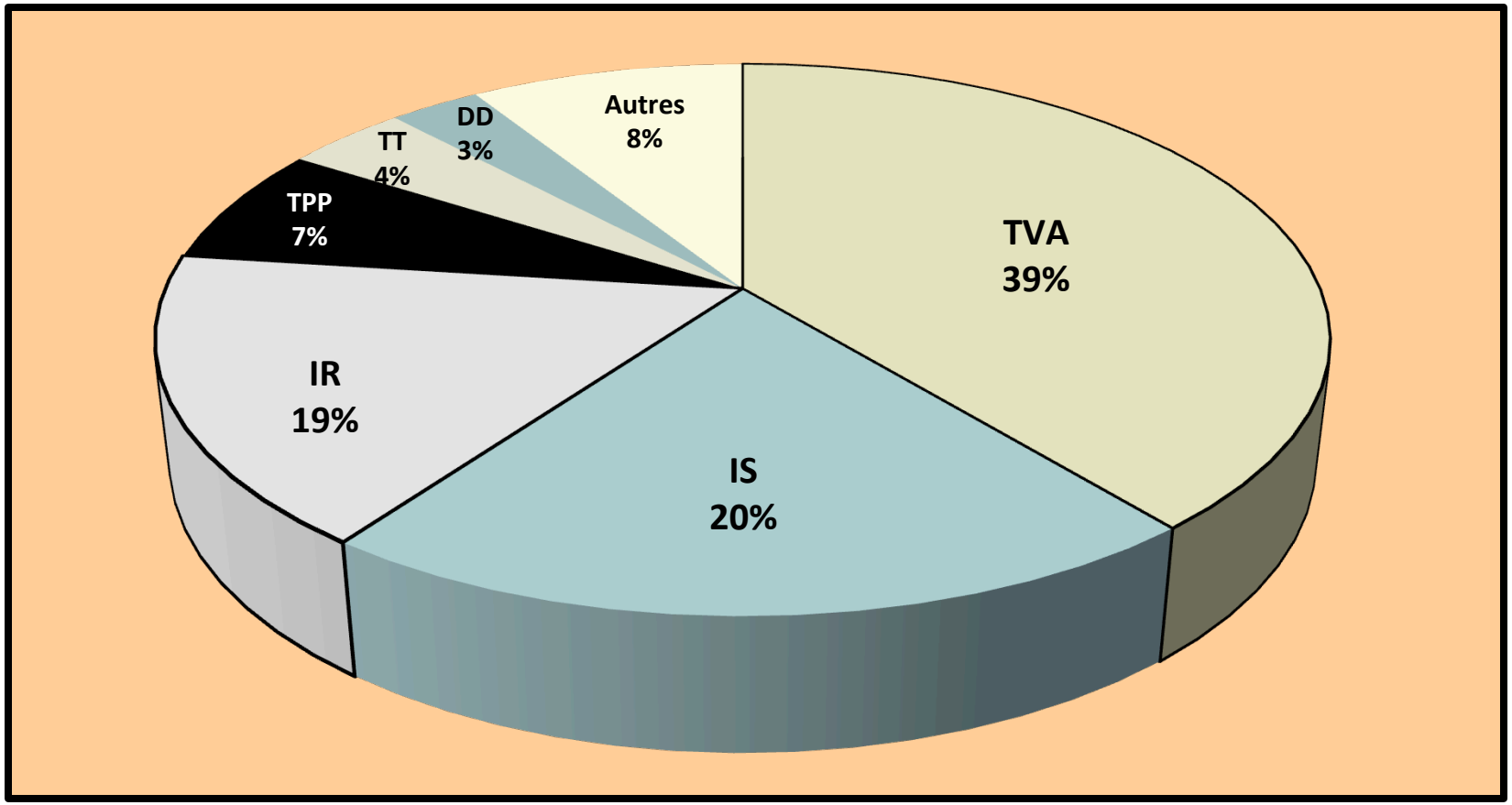


Concentration Fiscale

Le « Top Five » fiscal du Maroc, 2016

Impôts	Rang	Mdh	%	Cumul
TVA	1	83.9	38	398
IS	2	44.4	20	58
IR	3	40.7	19	77
TPE	4	14.8	7	84
TAB	5	9.1	4	88
Total		219.7	100	100

Concentration Fiscale
LF-2016



3. Les rentes fiscales…

Rappelons que l'Etat qui prélève l'impôt distribue aussi la rente…

Il peut transformer l'impôt en rente quand il accorde une exonération ou une baisse d'impôt, et que ceci prend l'allure d'un privilège à des contribuables particuliers, dans une logique « politico-économique », au sens où **cette « rente-là » devient « source de richesse –sans travail- » pour ceux qui en bénéficient et source de pouvoir pour ceux qui la distribuent… (K.** Mesbahi**)**

Il reste cette dimension soulignée par Milanovic: « un revenu en plus », qu'on peut enlever sans que cela change quelque chose à la réalité de la production…

Pour la « rente fiscale », la question qui se pose:

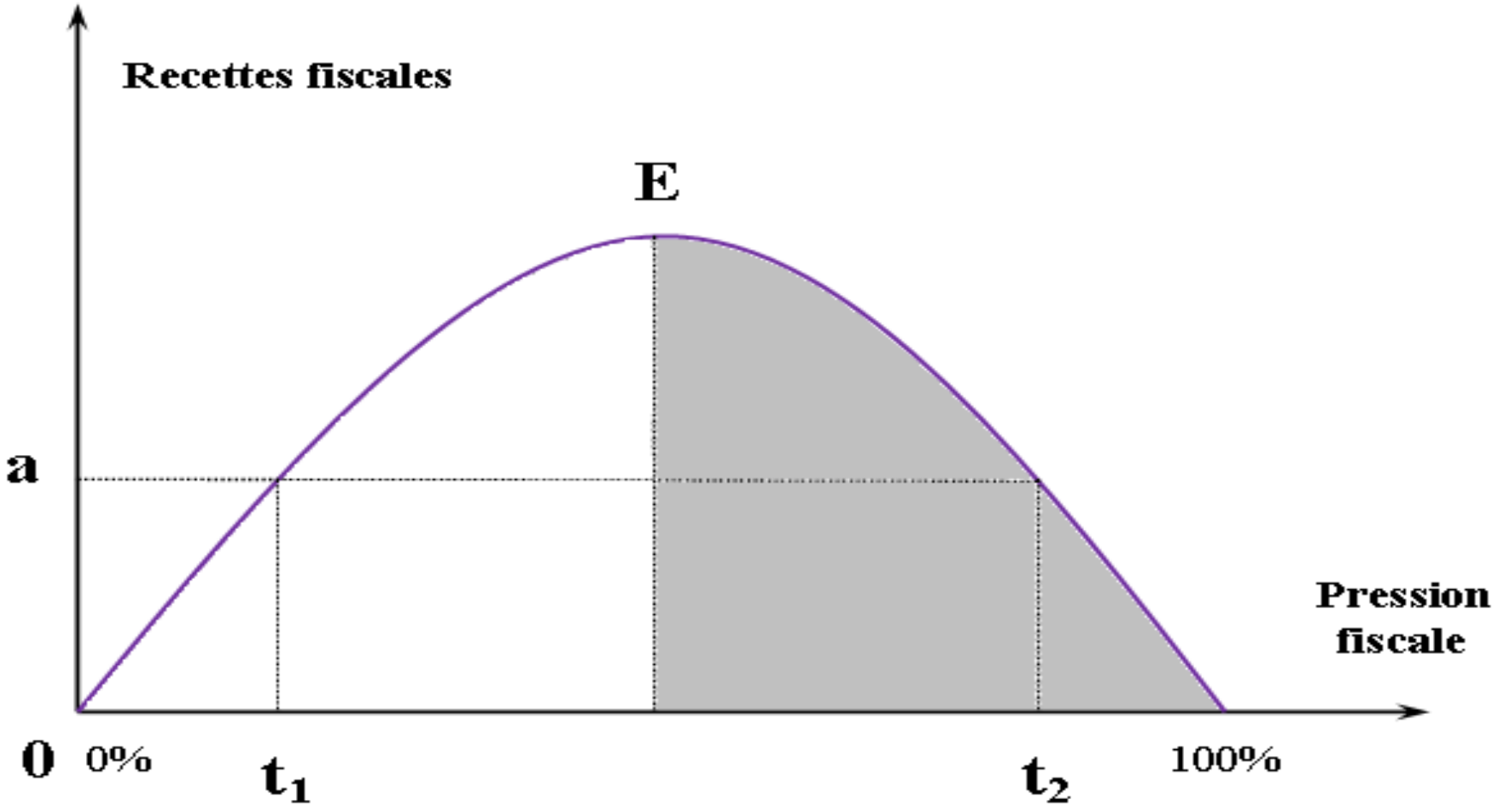
Si le privilège fiscal disparaît, est-ce que la « production » demeure inchangée?

Vaste débat, qui ne date pas d'hier…

3. Les rentes fiscales

- **Les Classiques:** moins il y a d'impôts, mieux ça va…
  A la limite, une économie sans impôts = sans « rente fiscale »!
- **Les Néo-classiques**: Théorie de l'offre – Courbe de Laffer
  Il y aurait un « **seuil** » à partir duquel commencent les « rendements décroissants »… et peut-être aussi les rentes croissantes!
- La théorie dite de « **l'incitation** » intervient à ce niveau:
  On appelle incitation une mesure spécifique (fiscale…), non obligatoire, qui **a pour but d'obtenir des agents qu'elle vise, un comportement déterminé, qu'ils n'auraient pas spontanément adopté**, en échange de l'avantage en question.
- **L'incitation, quand elle est « gratuite », sans engagement, sans effet sur le comportement recherché, devient une « rente fiscale »** (elle peut être supprimée, le comportement ne changerait pas…)

La Courbe de LAFFER



3. Les rentes fiscales

Exemples:

- Si on abaisse **l'IR** en faveur d'une catégorie de ménages, et que cela ne conduise ni à une augmentation de la consommation, et/ou de l'épargne, ou encore à un accroissement de l'offre de travail…
- Si on abaisse le taux de **l'IS** en faveur des entreprises sans que cela produise plus d'investissements, plus d'emplois…
- Si l'on exonère longtemps tout un **secteur** sans que cela produise le développement souhaité (Agriculture, promotion immobilière…)
- Si l'on accorde un privilège fiscal à une **région** sans que cela provoque l'essor recherché ou les changements de comportement voulus (Tanger, Sahara…)
- Si l'on exonère des **terrains** urbains et que les propriétaires se contentent de les garder nus, objet de spéculation…

3. Les rentes fiscales

De manière générale, plus un système multiplie les disparités et les exceptions, non contractualisées ni conditionnées par quoique ce soit, plus il a de chances de multiplier les rentes fiscales, elles-mêmes sources d'inefficacités et d'iniquités…

Au **Maroc**, les dérogations ont très souvent été perçues d'abord comme des privilèges fiscaux plutôt que comme des incitations assorties de droits et de devoirs, d'incitation et de réponse par l'engagement…

Exemples marquants: Agriculture, Immobilier, export, textile…

3. Les rentes fiscales

Le rente fiscale, déguisée en « incitation fiscale » ne coûte pas seulement en termes financiers…

Elle doit également être appréciée en **termes d'impacts sur**:

- L'affectation des **ressources**…
- Le niveau et la nature de **l'investissement** réalisé (lorsqu'il l'est…)
- Le niveau et la nature de **l'emploi** créé et des ressources humaines formées et mobilisées
- Les équilibres **régionaux** et l'aménagement du territoire
- La contribution à l'amélioration de la **compétitivité** de l'économie et plus généralement son attractivité…
- Etc.

3. Les rentes fiscales

Facteurs intervenant dans la décision d'investir

Tout dépend d'abord de la stratégie de l'investisseur…

- Captation de ressources naturelles?
- Positionnement géo-stratégique?
- Marché intérieur et demande locale?
- Maillon d'une chaîne de valeur internationale?

Le classement des différents facteurs et de leur capacité de détermination changent, mais le facteur fiscal est rarement un facteur essentiel

Exemple:

- ✓ Stabilité politique, infrastructures et coût/qualité des facteurs si la stratégie est « mondialiste »
- ✓ Taille du pays et demande solvable si la stratégie est axée sur le marché intérieur…

Déterminants de l'investissement

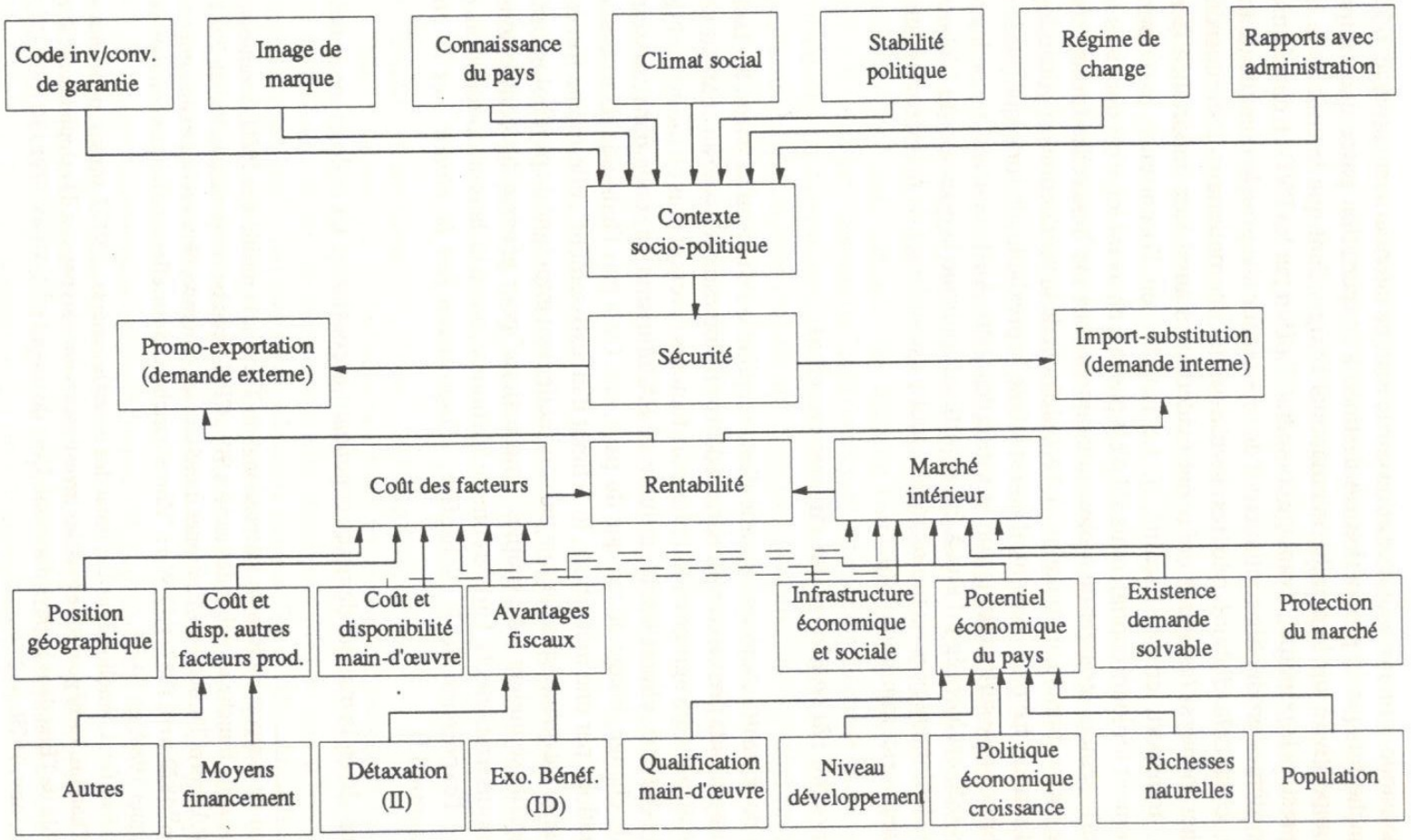


Figure 11. Schéma des facteurs intervenant dans la décision d'un investisseur international compte tenu de sa stratégie d'implantation dans le pays considéré

3. Les rentes fiscales

Aujourd'hui, même **les Institutions internationales** (qui ont pourtant été à l'origine des politiques d'incitation par la fiscalité), et désormais conscientes du problème que cela pose à l'assiette fiscale, ont fini par reconnaître que…

« Certains faits d'expérience donnent à conclure que l'efficacité du recours aux incitations fiscales pour attirer des investissements supplémentaires – au-delà de ceux dont les pays auraient bénéficié de toute façon sans un tel dispositif- est **douteuse** » (**FMI**, 2002)

« Les investisseurs étrangers que se disputent tant les pays émergents fondent leurs décisions sur une vaste gamme de facteurs… des éléments comme les ressources naturelles, la stabilité politique, la transparence des systèmes de réglementation, l'infrastructure, l'existence d'une main d'œuvre qualifiée comptent tout autant, voire plus que des incitations fiscales… Ce qui est sûr, c'est que « **les mesures fiscales constituent rarement la variable la plus importante** »

3. Les rentes fiscales

Donc, si l'incitation fiscale est rarement une variable importante dans la détermination d'un acte économique, il faut en conclure que chaque fois qu'elle est accordée de manière « gratuite », cad sans lien direct avec le comportement observé (avec ou sans, celui-ci se serait de toute façon produit…), elle devient une rente pure et simple…

3. Les rentes fiscales

Et pourtant…

Au Maroc, on sait depuis longtemps que l'énorme dispositif incitatif revient au fond à un gros distributeur de rentes…

- En 1988, on avait entamé un processus qui devait aboutir à la fin des « codes d'investissement »…
- En 1995, on consolide plutôt le tout dans une charte d'investissement
- En 2005, on publie pour la première fois un Rapport sur les dépenses fiscales avec l'idée de commencer par sensibiliser les acteurs et l'opinion quant à leur coût/inefficacité…

Depuis, le nombre de mesures comme le manque à gagner qu'elles occasionnent ont encore augmenté…

Rentes - Dépenses fiscales

(manque à gagner pour l'Etat, 2005-2015)

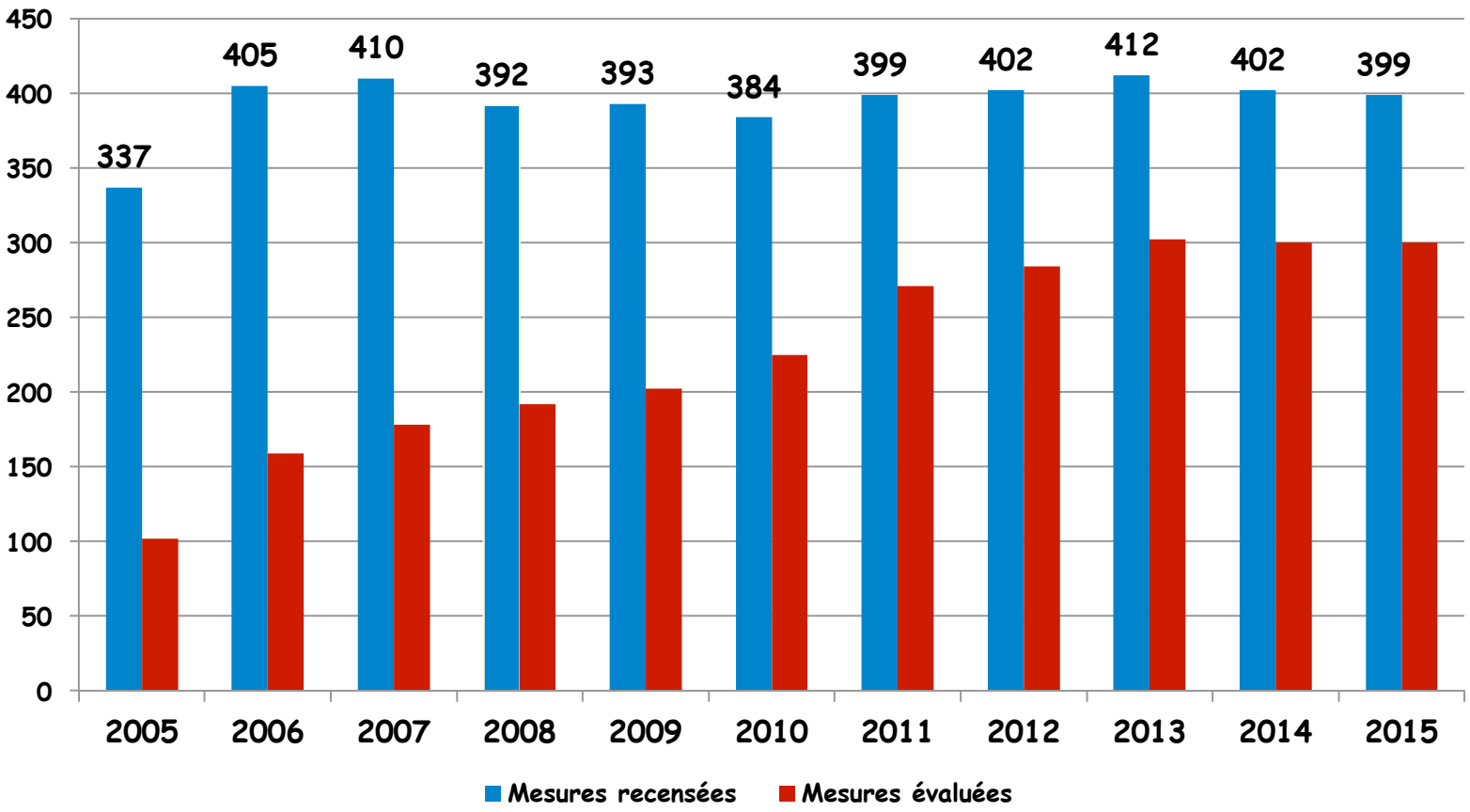
Désignation	2005	2011	2012	2013	2014	2015
Nb de mesures recensées	337	399	402	412	402	399
Nb de mesures évaluées	102	271	284	302	300	300
Montant en MdsDH	**15457**	**32075**	**36310**	**34173**	**34645**	**32088**

Rentes - Dépenses fiscales

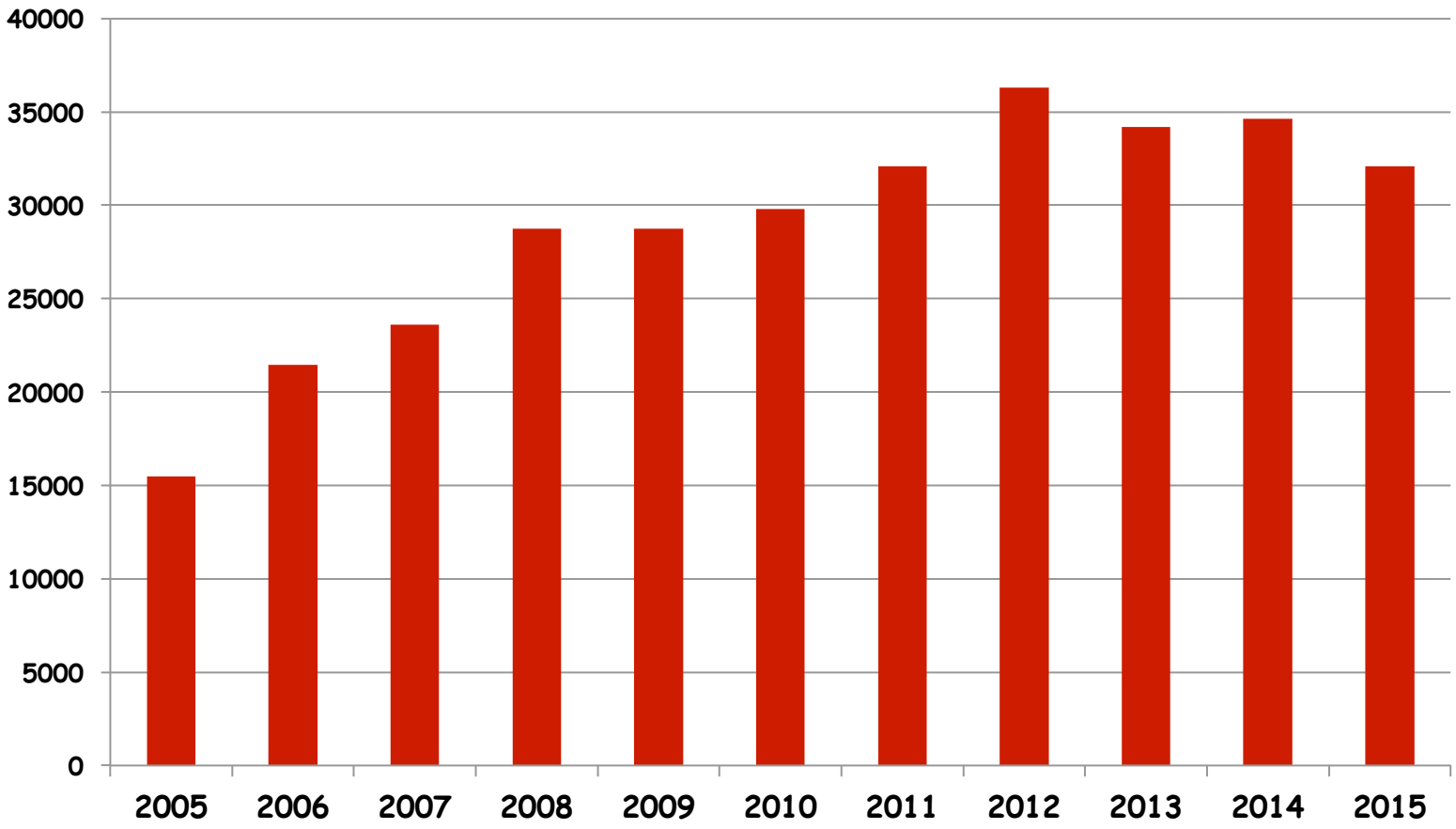
En 2015:

- **300 mesures** évaluées (sur 399)
- « Dépense » / Manque à gagner = **32.088 MdDh**
- Soit **15.5% des RF et 3.2% du PIB**

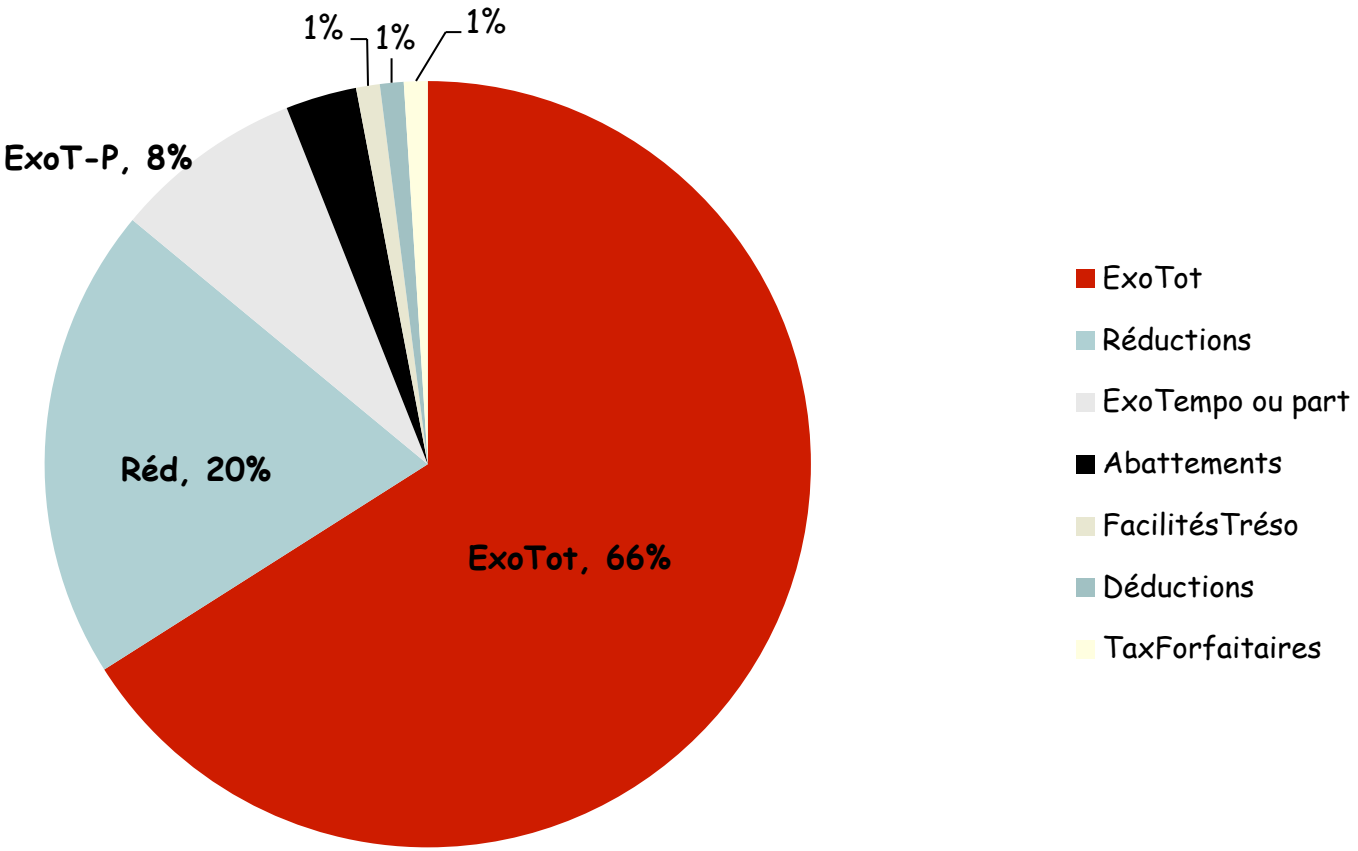
Evolution des mesures recensées et évaluées



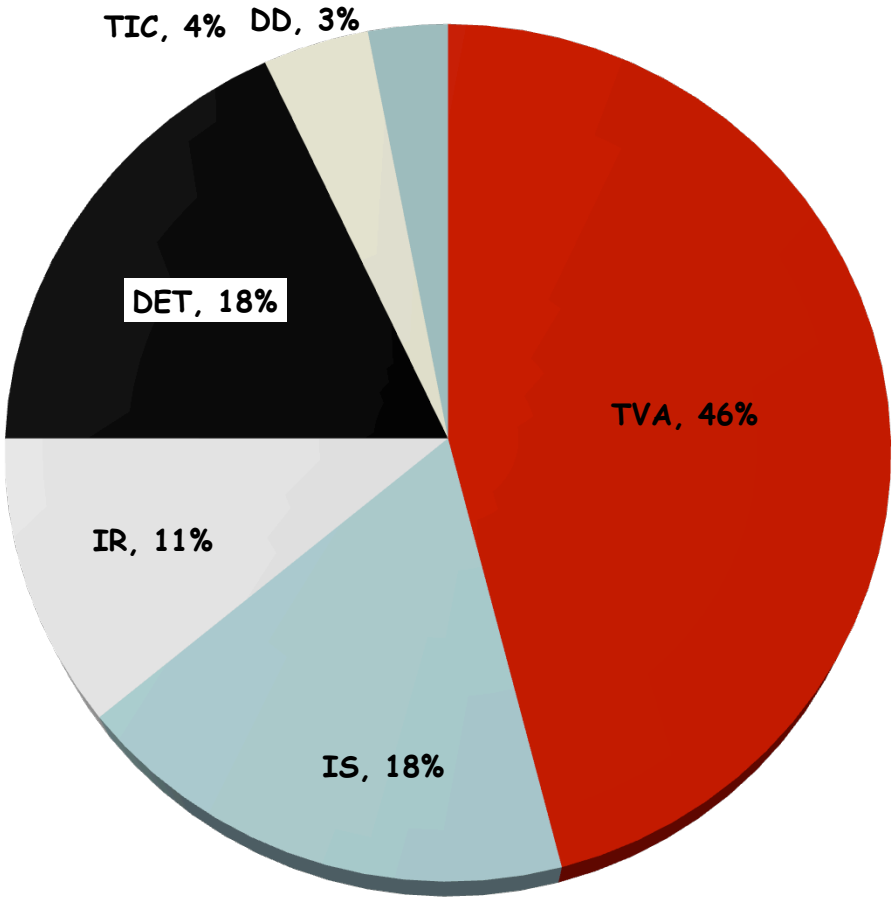
Montants des dépenses fiscales évaluées
(Mds DH)



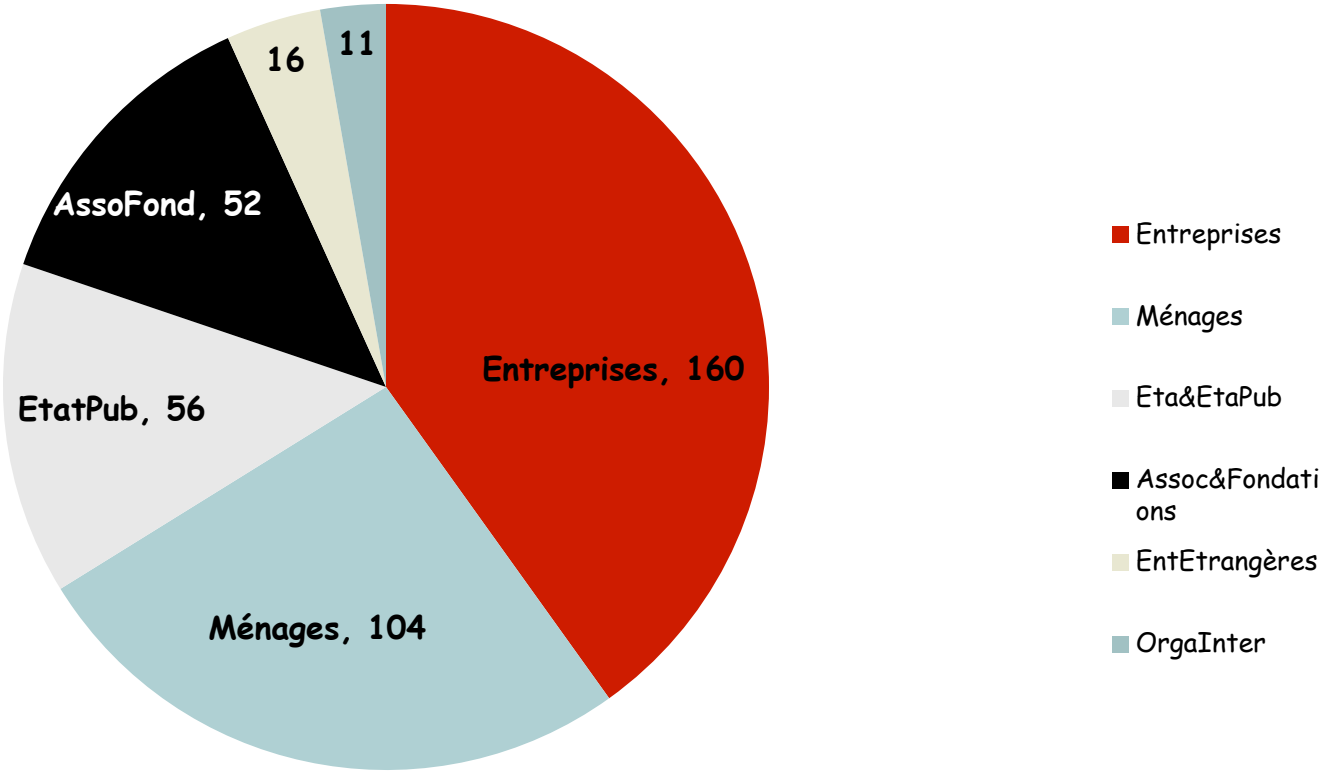
DF - 2015
Ventilations selon les types de dérogations



DF - 2015
Ventilation par catégories d'impôts



DF – 2015
Ventilation selon les bénéficiaires



DF – 2015
Ventilation par secteurs d'activités

Secteurs d'activités	Mesures recensées	Mesures évaluées	Montants	Parts en %
Activités immobilières	43	35	7093	**22**
Agriculture et pêche	25	21	3400	**11**
Prévoyance sociale	18	14	3352	10
Services publiques	17	10	2882	9
Mesures communes	30	23	2520	8
Industries alimentaires	12	12	2436	8
Exportations	11	8	2407	**8**
Intermédiations financières	47	36	2014	6
Autres	196	141	5984	18
Total	**399**	**300**	**32088**	**100**

4. Un système à bout de souffle

A force d'être inéquitable, le système fiscal est devenu inefficace, et à force de multiplier les privilèges et les « exceptions », le système a perdu une grande partie de son « assiette »…

Le résultat est qu'il est de moins en moins capable d'assurer sa première fonction: financer les dépenses de l'Etat…

Des RF insuffisantes dans le BGE

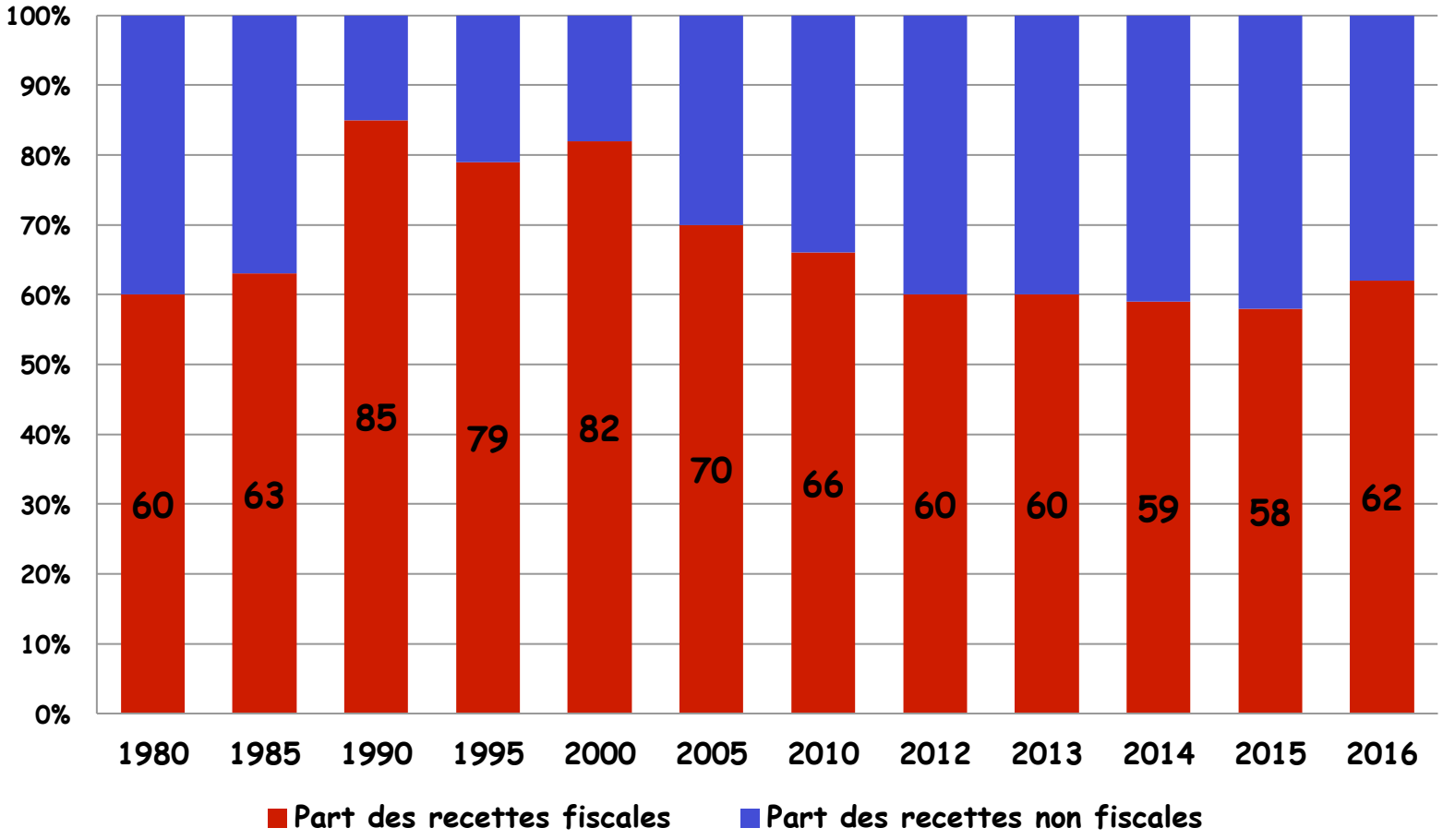
RF dans les ressources du BGE, 2016

Ressources du BGE	283	100
Recette fiscales	197	70
Recettes non fiscales (Revenus du Domaine de l'Etat, monopoles, participations, dons…)	15	5
Emprunts	71	25

Les Recette fiscales représentent 70% des ressources du BGE et ne couvrent que 62% de ses dépenses.

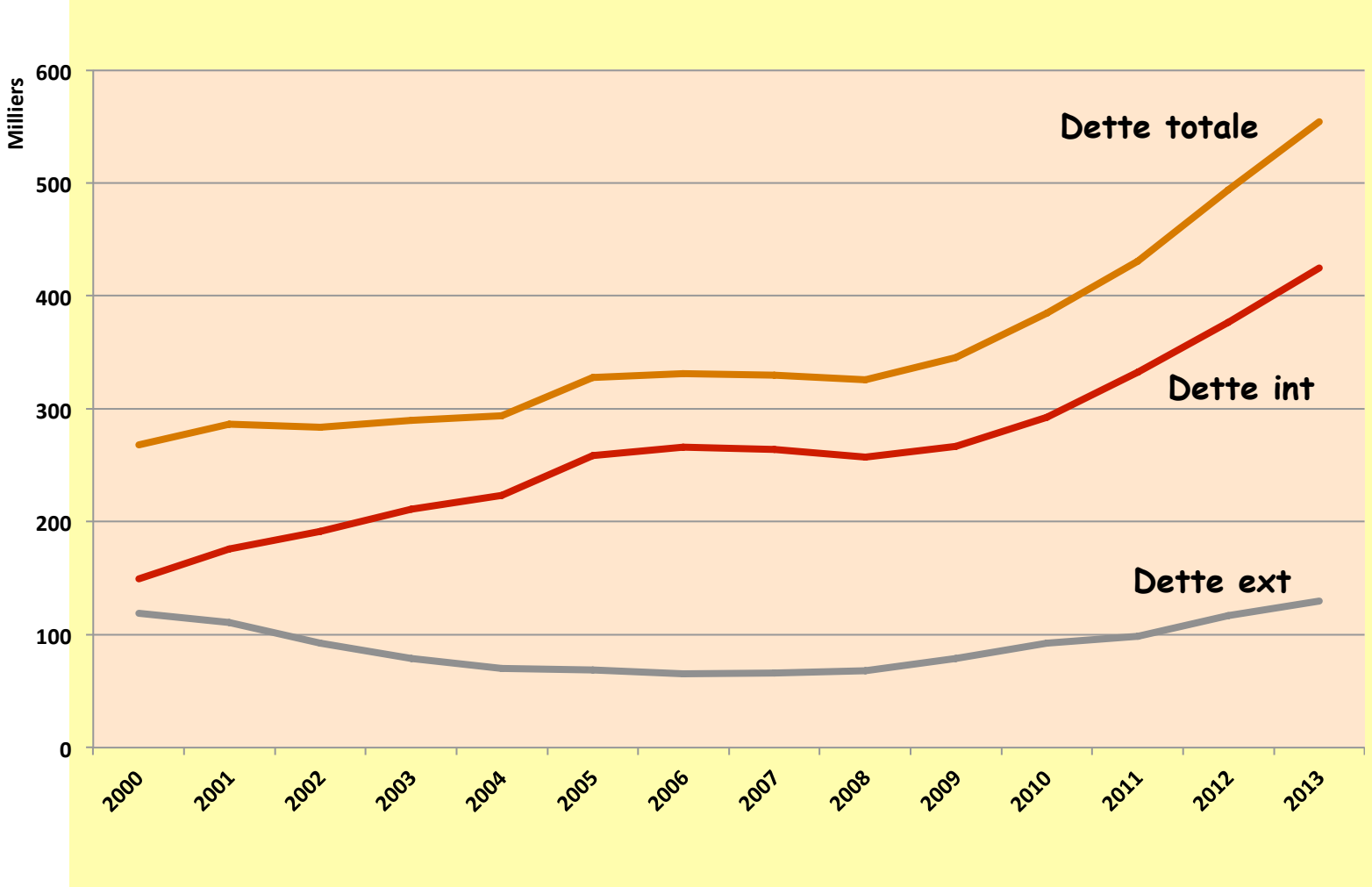
Taux d'autosuffisance fiscale…

Part des RF dans le financement des dépenses du BGE 1980 - 2016



Evolution de l'endettement…

Dette publique totale en 2015: 81% du PIB



La «trappe de la dette»…

Dette et service de la dette en 2016

- Emprunts nouveaux: **70.5 MdsDH**, soit **25%** des recettes du BGE
- **Service de la dette: 69 MdsDH, soit 22% des dépenses du BGE**
- Par rapport aux 197 Mds de recettes fiscales attendues: **Le service de la dette en représente 35%, et** les nouveaux emprunts **36%...**

4. Un système à bout de souffle

Au total, nous sommes face à un système qui…

- Pour un « **niveau** » assez « ordinaire », apparaît peu élastique et de - en – à même de financer le BGE
- Présente une **structure** régressive, avec une prédominance d'impôts peu équitables, une extrême concentration sur quelques impôts, ce qui le rend très fragile…
- Est massivement **fraudé** et handicapé par des «niches fiscales» qui sont pour la plus grande part des « **rentes fiscales** », aussi coûteuses que peu efficaces.

4. Un système à bout de souffle

Les taux ont baissé, mais l'assiette fiscale ne s'est pas élargie en conséquence…

Un tel modèle n'est plus soutenable.

Le système repose sur les consommateurs, les salariés et quelques « gros contribuables », ce qui conduit à:

- Comprimer la consommation et la demande interne
- Réduire les revenus du travail au profit du capital
- Contribuer à démobiliser le surplus existant

Un système qui se trompe de contribuables…

Déconnexion entre les réalités de l'économie et du SF

5. La réforme? Quelle réforme?!

Réforme ou contre-réforme fiscale?

- Echec de la réforme des années 1980
- Assises fiscales de 2013: 5 panels et **60 mesures**…

Qu'est-ce qu'on en a retenu?

Les mesures qui concernent les entreprises et leur compétitivité?…

- Baisse de la pression fiscale (taux…)
- TVA: réduire les taux, généraliser le droit à déduction, résoudre le problème du butoir, améliorer les conditions de remboursement…

5. La réforme? Quelle réforme?!

Quelles sont les mesures « oubliées »?
Celles qui concernent l'équité du système fiscal…

- Rééquilibrer la structure du SF entre ID/II, entre imposition du travail et du capital
- Rationaliser et homogénéiser le système d'imposition des différentes catégories de revenus et élargir l'assiette de l'IR
- Fiscaliser l'agriculture
- Améliorer la progressivité du barème de l'IR
- Réévaluer les dépenses fiscales et contractualiser…
- Taxer les investissements non productifs (TNB…)
- Impôt de solidarité en R/ avec la réforme de la CC…

5. La réforme? Quelle réforme?!

LF-2016: La contre-réforme continue…

- Suppression de la «Contribution de solidarité» - 2015
- Propriétaires terriens « agricoles »: abattement de 40% du revenu locatif imposable…
- Baisse de l'IS / bénéf > 300000 Dh (IS progressif…)
- Non restitution de la cotisation minimale (IR/ prof)
- TVA: Généralisation du droit à déduction / remboursement sur investissements nouveaux
- TVA: Exo Invests RAM, ONCF, entreprises nouvelles…
- TVA: Hausse TVA pour… TGV !
- TVA: Remboursement TVA «virtuelle» / Agro-Industrie
- Taxe spécifique sur auto-construction
- Baisse taxe sur exploitation de sable, plasturgie…
- Abandon velléité de lutte contre la fraude fiscale
- Vignette-auto…

Réformer la réforme: Repenser le système pour conjuguer équité et efficacité

Réformer la réforme aujourd'hui signifie qu'il faut repenser celle-ci pour mieux conjuguer équité et efficacité...

Garder le socle du système, fondé sur le trépied **IS-IR-TVA**, mais à partir de là, quasiment tout revoir pour tendre vers un système plus juste et plus efficace...

Réformer la réforme: Repenser le système pour conjuguer équité et efficacité

Equité et efficacité - Deux objectifs dialectiquement liés: plus d'équité pour plus d'efficacité,

et inversement…

Réhabiliter la fonction redistributive de l'impôt pour en améliorer le rendement et l'efficacité

De manière générale, il faut rechercher une meilleure concordance entre le système fiscal et le modèle de développement économique et social

Réformer la réforme: Repenser le système pour conjuguer équité et efficacité

Concrètement, il faut:

Elargir l'assiette fiscale **horizontalement**...

... **et** **verticalement**, en cherchant en permanence à conjuguer équité et efficacité

Améliorer la **gestion politique et technique** de l'impôt, en recherchant l'adhésion du citoyen - contribuable et la bonne disposition de l'Administration (compétence et transparence)

Elargir l'assiette horizontalement (en surface)

- Fiscaliser réellement **l'agriculture**…
- Normaliser l'imposition des revenus et profits **fonciers** et **financiers**
- Revoir le système des **incitations** fiscales: Eradiquer les « rentes fiscales », puis cibler et contractualiser les avantages fiscaux éventuels
- Mettre à contribution le Capital, lors de sa détention et sa transmission:

  Impôt sur les grandes fortunes, les successions
- Développer une **fiscalité régionale** (« taxes de solidarité »: interrégionales, inter produits…)
- Développer une **fiscalité écologique**…

Elargir l'assiette verticalement (en profondeur)

Par une meilleure maîtrise de l'assiette fiscale potentielle dans le système existant

- Réviser des règles de détermination de la **matière imposable** (IS, IR professionnel…)
- Lutter contre **la fraude et l'évasion fiscales**
- Etendre le champs d'application de la **TVA**
- Revoir la **progressivité des barèmes et des taux** d'imposition (IR, TVA, TH, TP…)

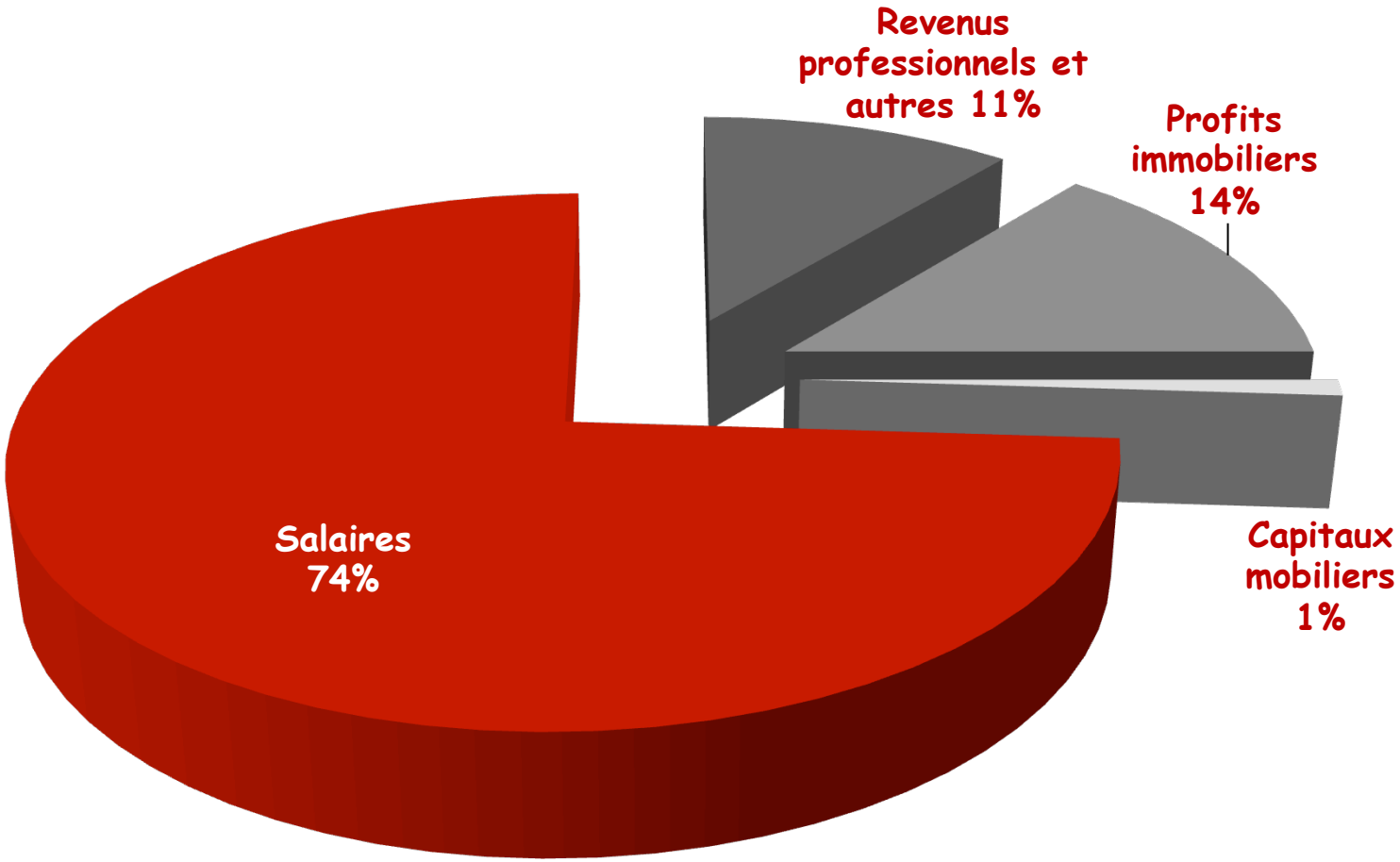
Améliorer la gestion politique et technique de l'impôt

- **Crédibiliser les Institutions** qui produisent l'impôt
- Clarifier les droits et devoirs du citoyen – contribuable: **La Charte du Contribuable**
- Redonner une légitimité à l'impôt par une meilleure affectation de ses ressources: **Réforme des dépenses** publiques
- Réformer la fiscalité locale dans une perspective de **décentralisation et de régionalisation**
- Créer des Instances de dialogue et de réflexion (**Conseil National des Impôts/ Prélèvts obligatoires**)
- **Réformer l'Administration** fiscale et la doter de moyens conséquents…

Merci
de votre attention

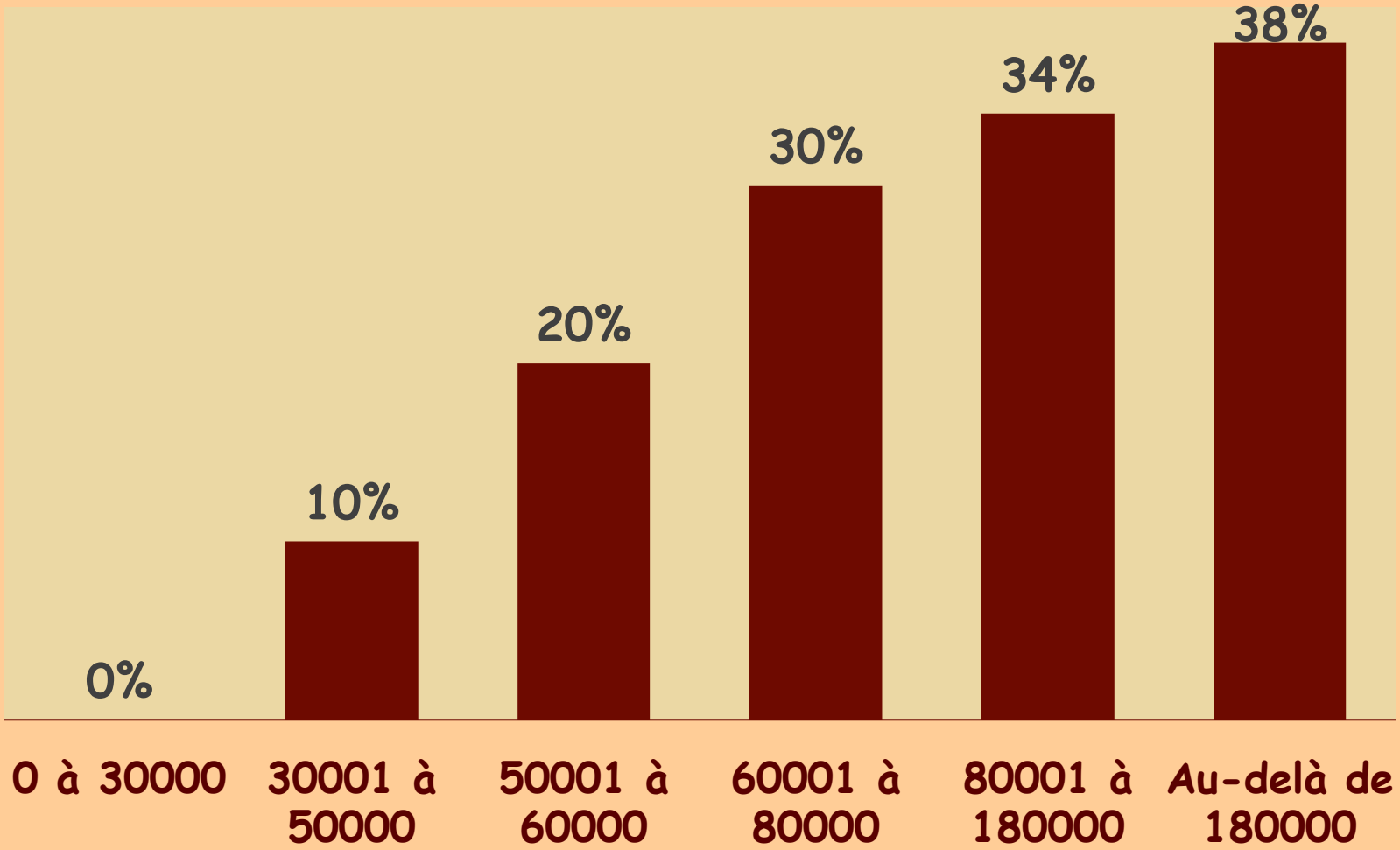
Annexes

IR: Un impôt sur les Salaires...

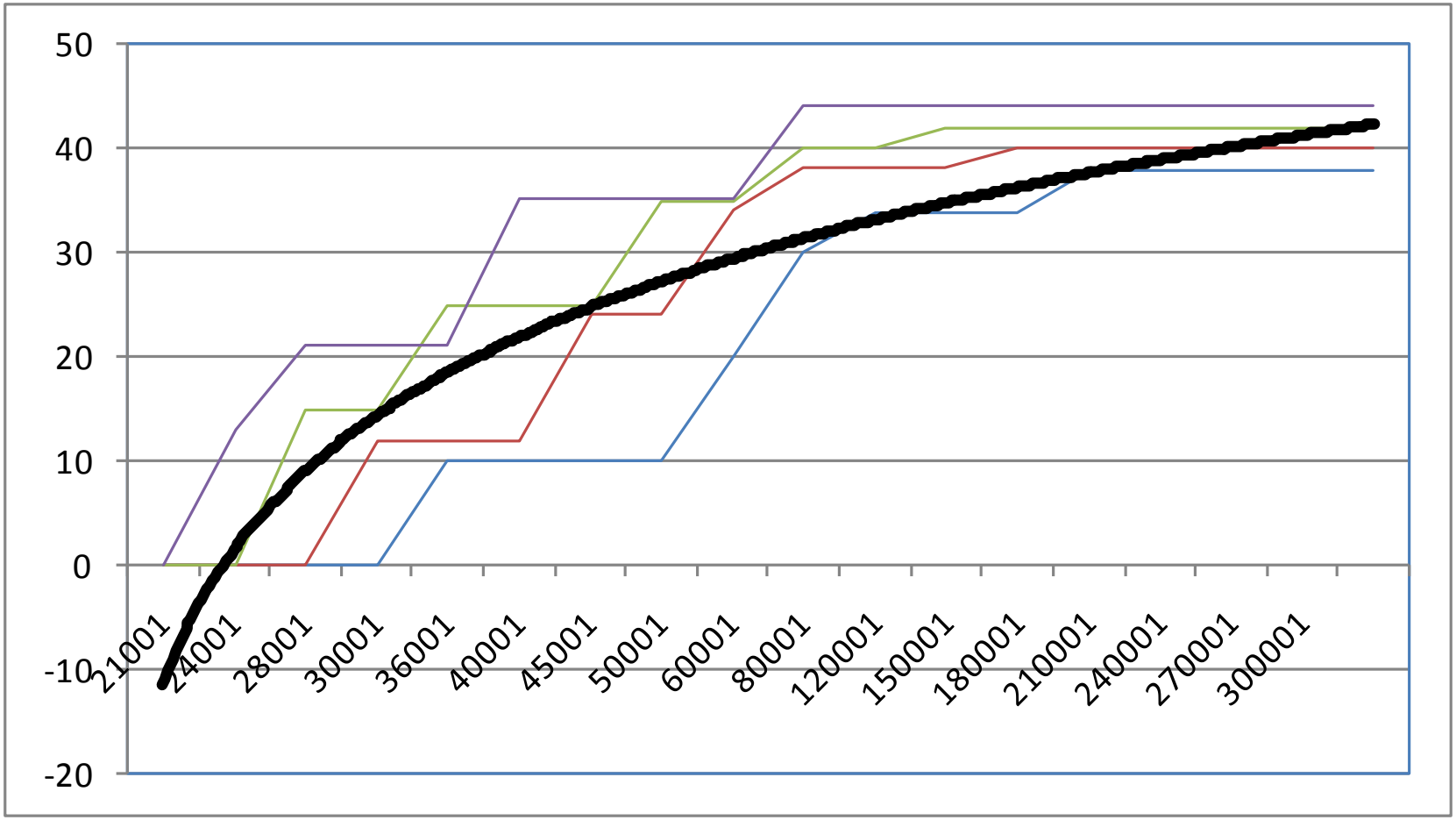


Source: DGI, 2013

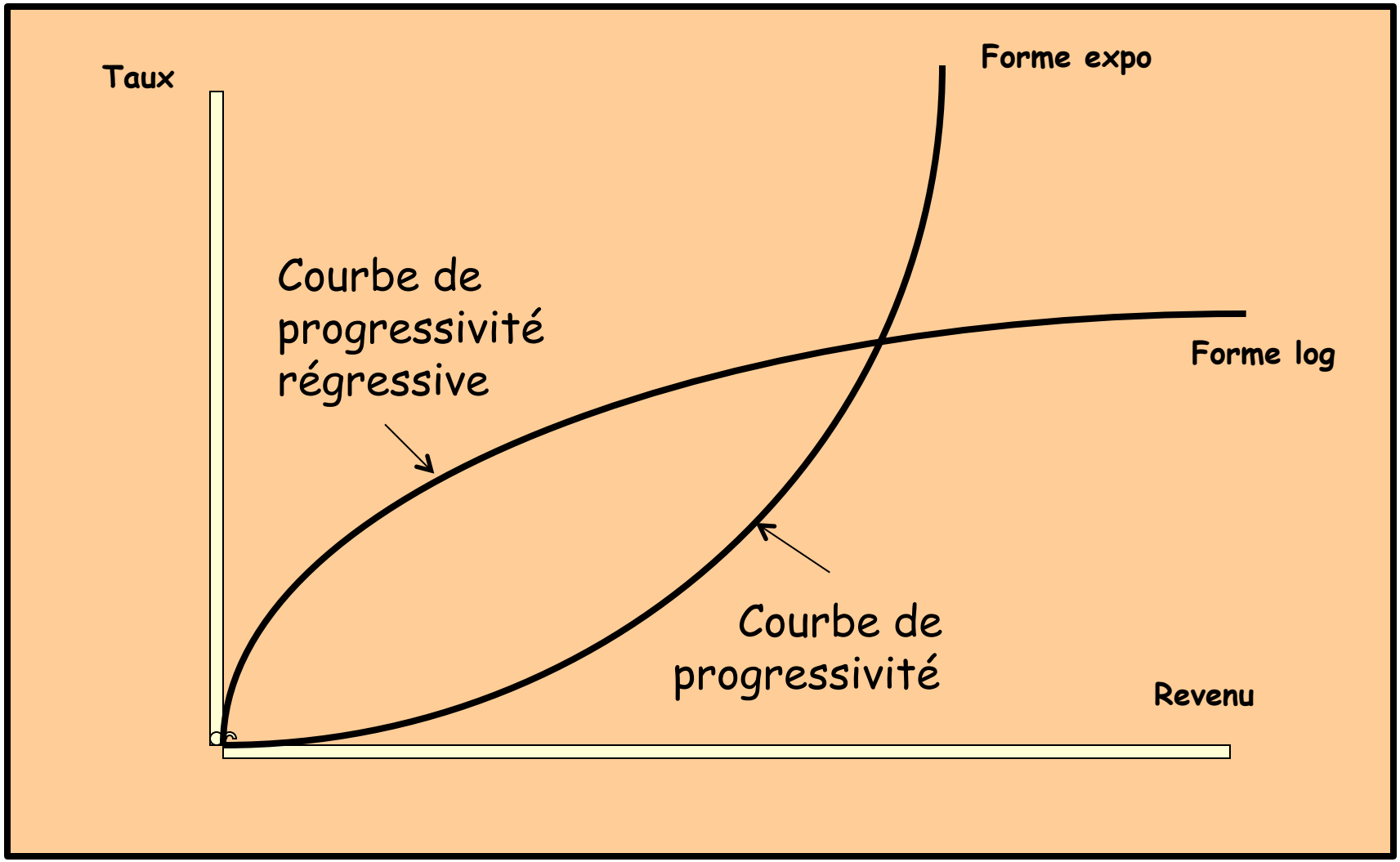
Barème de l'IR: Une « progressivité régressive »



Une progressivité régressive…



Une progressivité régressive…



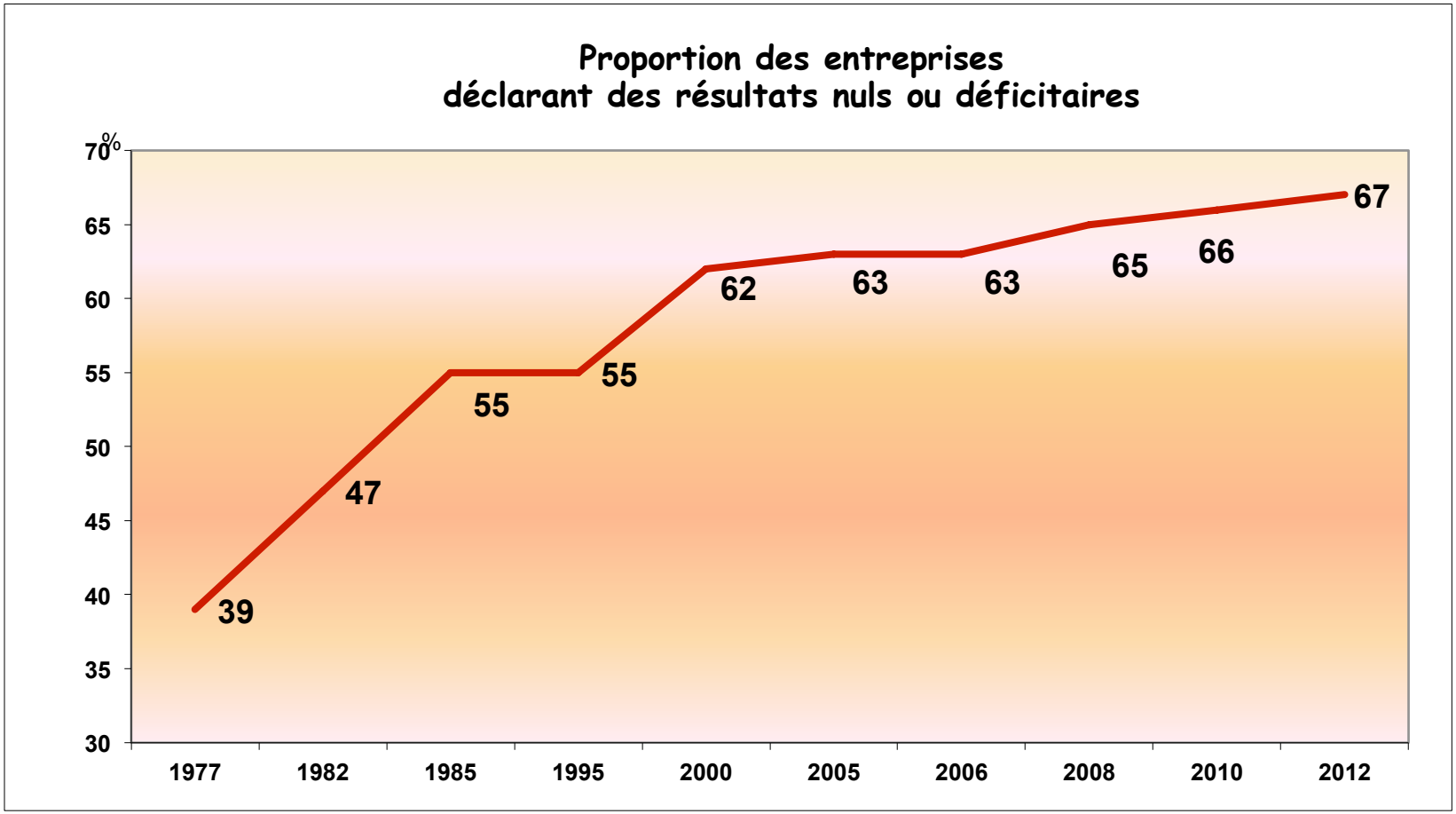
Qui paie l'IS?

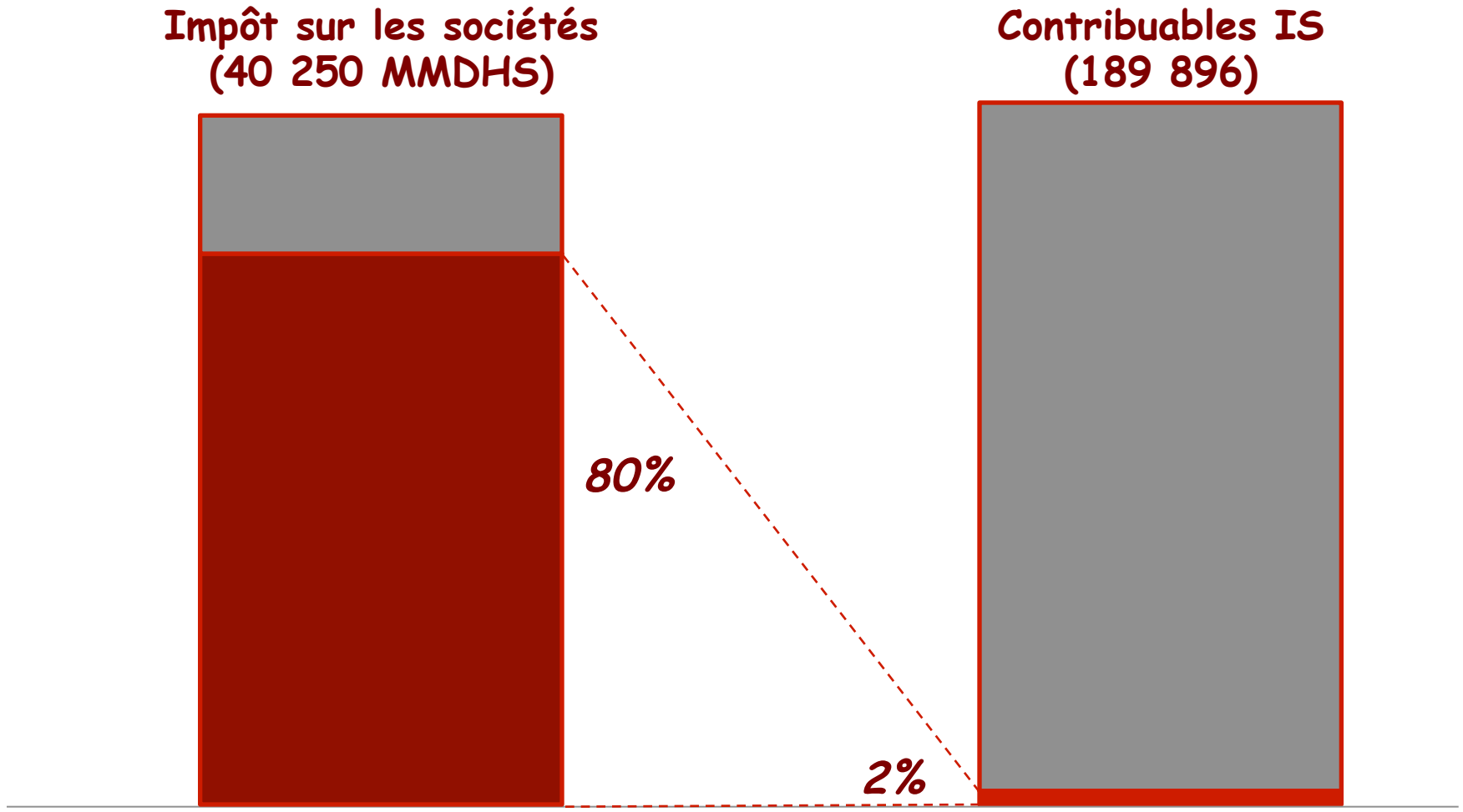
Les deux tiers des entreprises se déclarent déficitaires, dont:

- **27%** sont nouvellement créées
- **39%** sont déclarées structurellement déficitaires depuis au moins 10 ans!...

Zaghnoun: Près de 66% des entreprises (dont 40% sont nouvelles), déclarent un bilan nul ou déficitaire.

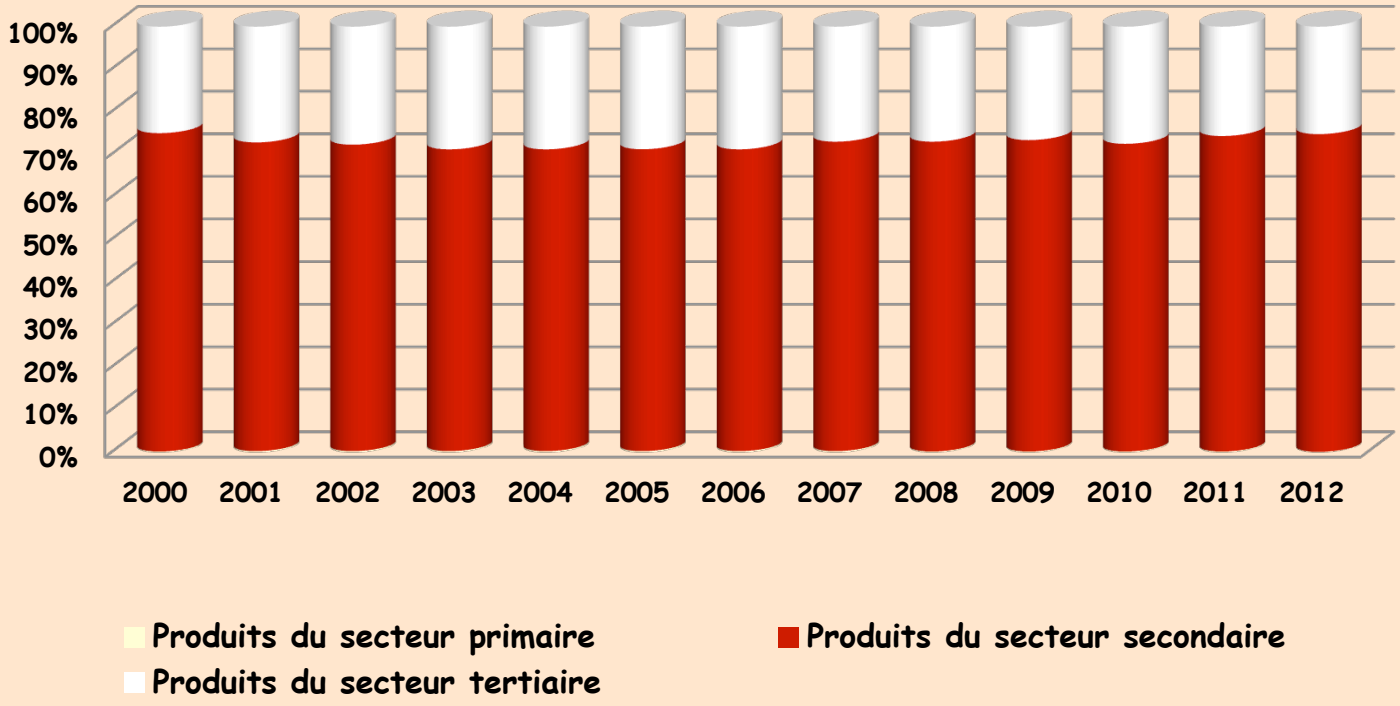
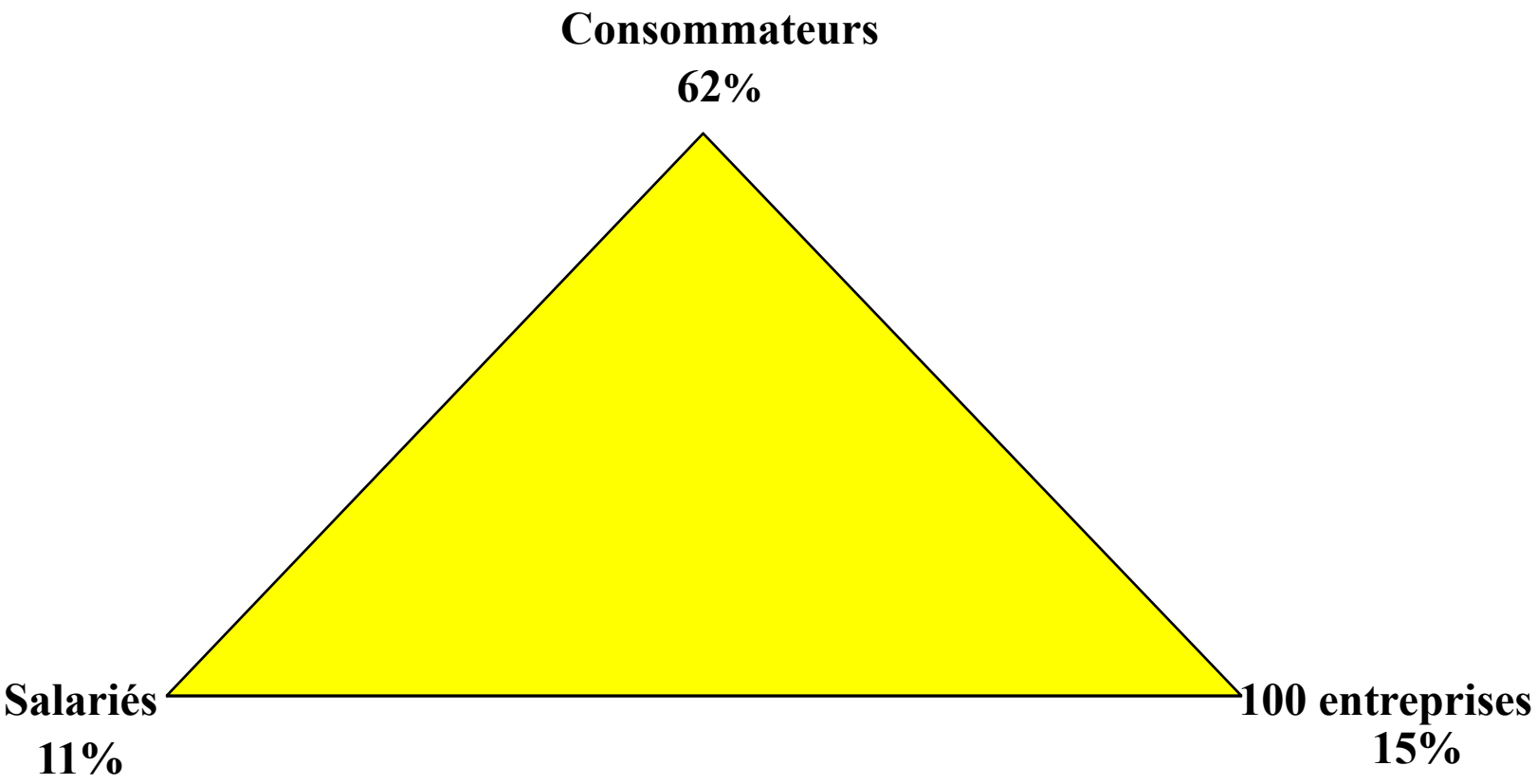
IS:
Évolution des entreprises déficitaires




Impôt sur les sociétés
(40 250 MMDHS)
Contribuables IS
(189 896)
80%
2%

Source: DGI

Structure de la TVA par secteurs



Le « triangle fiscal » du Maroc