



MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



Processus de rédaction du rapport des dépenses fiscales au Bénin

Cotonou, le **03 décembre 2024**

Décembre 2024

- 1- Démarche d'évaluation des dépenses fiscales
- 2- Mécanisme de collecte de données
- 3- Méthode d'évaluation des dépenses fiscales
- 4- Expériences en matière d'évaluation d'impact
- 5- Diagnostic interne de la gestion des DF
- 6- Défis et perspectives

Cadre général (1/2)

- Le Bénin a évalué pour la 1^{ère} fois les dépenses fiscales en 2008. Depuis cette édition, les rapports annuels des dépenses fiscales sont produits de façon régulière. Lesdits rapports sont annexés aux Projets de Lois de Finances pour le Budget Général de l'Etat.
- La Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, recommande aux Etats membres, l'élaboration et la publication du rapport d'évaluation des dépenses fiscales. ***Le Bénin est ainsi en phase avec la directive.***

Cadre général (2/2)

- La décision n°08/2015/CM/UEMOA institue les modalités d'évaluation des dépenses fiscales au sein des Etats membres (**Evaluer les mesures relatives aux impôts d'Etats - Périodicité de l'évaluation : annuelle**)
- Depuis 2018, une structure dédiée à l'évaluation des dépenses fiscales : la Direction de la Planification Stratégique et des Etudes en collaboration avec les services opérationnels de la Douane (**Définition et disponibilité du Système Fiscal de Référence - Disponibilité de la matrice inventaire des mesures dérogatoires - Correction de l'illusion des dépenses fiscales sur l'historique des données**)

Processus d'évaluation des dépenses fiscales



Actualisation du Système fiscal de référence assortie de l'inventaire des mesures dérogatoires constitutives de dépenses fiscales

Identification des sources de données par mesure et par nature d'impôt, droit et taxe

Collecte et Compilation des données par nature d'impôt, droit et taxe

Estimation des dépenses fiscales par impôt, droit et taxe, bénéficiaire, objectif visé et secteur d'activités

Mécanisme de collecte de données (1/2)

❖ Sources de données

• Dépenses fiscales au cordon douanier

- ✓ Les données relatives aux dépenses fiscales de la TVA cordon douanier, de droit de douane et autres taxes proviennent du SYDONIA World.
- ✓ Les importations exonérées, enregistrés au niveau des postes douaniers conformément aux codes additionnels. (Régime ; N°IFU du destinataire ; Désignation de l'entreprise ; Code additionnel ; Position tarifaire ; Description de la marchandise ; Date de l'opération ; Valeur de l'importation ; Crédit droit de douane (CDD) ; Crédit Taxe sur la Valeur Ajoutée (CVA) ; Crédit droit d'accise (CDA))

• Dépenses fiscales au niveau de la fiscalité intérieure

Direction Générale des Impôts

- ✓ MFRE (exonérations sur les impôts indirects à formalité préalable)
- ✓ la DGE, les CIME et les CIPE (impôts directs et autres impôts indirects ne nécessitant pas de formalité préalable)

Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

- ✓ les statistiques sur les impôts sur traitements et salaires des agents de l'Etat

Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) et CET des DDI

- ✓ les statistiques sur les droits d'enregistrement

Autres sources de données : SBEE, SONEB, DGTCP, ANATT, DOPA, CNSS etc.

Mécanisme de collecte de données (2/2)

❖ Processus de collecte de données

- Elaboration et partage du calendrier d'évaluation des dépenses fiscales aux structures impliquées dans la production des données.
- Collecte séquentielle au moyen des courriers administratifs à l'adresse des structures productrices identifiées : Envoi périodique du canevas des données nécessaires à l'évaluation des dépenses fiscales
- Transmission par mail des données périodiquement, conformément aux canevas de collecte précédemment envoyés.

Méthode d'évaluation des dépenses fiscales (1/4)

- La méthode d'évaluation retenue par le Bénin est celle de la « **perte de recettes** ».
- **Evaluation ex-post en se basant sur les statistiques fournies par les sources** : conformément au périmètre retenu, l'évaluation des dépenses fiscales porte sur les **pertes constatées** de recettes fiscales indirectes et directes.
- **Extraction et agrégation des pertes de recette par nature de droits et taxes au cordon douanier du SYDONIA World** : il s'agit des pertes de recettes par type de transactions exonérées à travers les codes additionnels avec emphase sur les mesures constituant des dépenses fiscales.

Méthode d'évaluation des dépenses fiscales (2/4)

- **Evaluation des mesures d'exonération à formalité préalable** : il s'agit des exonérations qui passent par la MFRE. Elles sont traitées sous forme de certificats MP constatant les crédits de la TVA intérieure centralisés dans le logiciel GESEXO.
- **Utilisation des formulaires de déclaration digitalisée et agrégation par nature d'impôts pour déterminer les pertes de recettes** : il s'agit de l'extraction des données du Système Intégré de Gestion des Impôts du Bénin (SIGIBE) pour les contribuables concernés au niveau des Centres de gestion en production SIGIBE.
- **Estimation des dépenses fiscales à partir de données extra-fiscales** : Cas de la TVM etc.

Méthode d'évaluation des dépenses fiscales (3/4)

- **Dépenses fiscales au cordon douanier**

- ✓ SYDONIA World enregistre de l'exonération de la TVA, de Droit de Douane et des autres taxes par code additionnel conformément au TEC. Il s'agit de l'application des taux en vigueur par nature de produits importés.

- **Dépenses fiscales au niveau de la fiscalité intérieure**

- ✓ Utilisation des CA mensuels exonérés déclarés par les contribuables multipliés par 18% pour évaluer les DF relatives à la TVA intérieure.

- ✓ Exploitation des résultats nets imposables des contribuables bénéficiaires multipliés par 30% pour l'exonération totale et 5% pour la réduction de l'IS.

Méthode d'évaluation des dépenses fiscales (4/4)

- Multiplication de l'effectif de véhicules par catégorie, puissance fiscale, nombre de places assises et le poids total par le montant de la TVM par catégorie de véhicule bénéficiaire.
- Spécificité TVA : existence d'entreprises importatrices et revendeuses des produits exonérés. Pour éviter la double comptabilisation de la TVA, le montant de la TVA au cordon douanier n'est comptabilisé pour ces entreprises au détriment du montant de la TVA intérieure (car les entreprises bénéficiaires des exonérations ne déclarent pas la TVA déductible).

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (1/6)

Le Bénin a réalisé plusieurs études d'impact socio économique des dépenses fiscales. Les plus récentes ont porté sur:

- ❖ l'exonération de TVA sur le riz en 2021
- ❖ l'exonération de la TVA sur les premières tranches de consommation d'eau et d'électricité en 2021
- ❖ l'exonération de la TVA sur le gaz en 2021
- ❖ l'exonération de TVA et de droit de douane sur les matériels et équipements de production de l'énergie solaire en 2022

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (2/6)

Résultats obtenus

Cas du riz

- ❖ L'Etude a montré que l'exonération de l'importation et la commercialisation du riz a engendré une lourde perte de recettes de TVA sur la période 2016 à 2020.
- ❖ L'ensemble des pertes de recettes ne profitent pas aux derniers consommateurs.
- ❖ Par ailleurs, les statistiques révèlent que ce produit est réexporté à près de 80% vers le Nigéria après une mise en consommation au niveau local. Toute chose qui s'apparente à une subvention du consommateur nigérian par le Bénin.
- ❖ Il faut cependant noter que la réexportation du riz vers le Nigeria induit un gain en termes de création d'emplois et de valeur ajoutée au niveau des services connexes (manutention, transport et circuit de distribution, etc.).

Le Gouvernement a alors décidé de la suppression de la mesure de d'exonération pour compter de la gestion 2022

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (3/6)

Résultats obtenus

Cas du gaz

- Cette mesure n'engendre pas une importante perte de recettes de TVA. Par ailleurs, elle permet aux ménages d'avoir accès au gaz à usage domestique et à ses accessoires à moindre coût. Cependant, il n'est pas rare de constater que les ménages les plus pauvres continuent par utiliser les formes d'énergie fossile au détriment du gaz.
- Il a été donc jugé nécessaire de renforcer cette mesure par des actions visant à favoriser l'accès au gaz à usage domestique aux populations pauvres.

Le Gouvernement a alors décidé de sa reconduction au titre de la gestion 2022

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (4/6)

Résultats obtenus

Cas de l'exonération de la TVA sur les premières tranches de consommation d'eau et d'électricité

Ces mesures n'engendrent pas une importante perte de recettes de TVA. L'étude a recommandé le renforcement de l'exonération par des mesures favorisant l'accessibilité à l'eau et à l'électricité pour les populations pauvres telles que la réduction des coûts sur les tarifs d'abonnement à l'instar des différentes réformes engagées par les pouvoirs publics pour garantir l'accès à l'eau et à l'électricité à tous les béninois.

Le Gouvernement a alors préféré sursoir à ces mesures et à promouvoir les sources alternatives qui profitent mieux aux populations pauvres notamment les adductions d'eau villageoises et l'énergie photovoltaïque.

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (5/6)

Résultats obtenus

Cas des matériels et équipements de production de l'énergie solaire

Analyse microéconomique:

- Sur la période 2015 à 2020, l'exonération a induit une perte moyenne annuelle de l'ordre de 127,5 millions FCFA sur les sept années de mise en œuvre de la mesure.
- Les ménages qui utilisent les matériels et équipements de production de l'énergie sont directement impactés par les effets de la mesure d'exonération.
- L'institution de la mesure d'exonération a permis aux entreprises qui commercialisent lesdits produits d'accroître le nombre de clients/partenaires. Près de 50% des entreprises ont enregistré une augmentation de la clientèle dès l'institution l'exonération.

Expériences en matière d'évaluation d'impact économique et sociale (6/6)

Résultats obtenus

Conséquences économiques et sociales de la mesure d'exonération au moyen d'un MEGC (suite)

- La suppression des taxes sur les produits de l'énergie solaire prive l'Etat de recettes fiscales non négligeables. Toutefois, cette perte de recettes ne remet pas fondamentalement en cause la tendance à la hausse des recettes fiscales totales.
- les résultats de la simulation font apparaître une baisse de 2,34% en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation.
- La mesure a induit un accroissement de 1,5% en moyenne annuelle de la consommation des ménages;
- l'évolution du rythme de la consommation des produits de l'énergie solaire est beaucoup plus élevée que celui de l'ensemble des produits. Il est de 14,24% contre 3,46% pour les transports. Ce qui signifie que la mesure de suppression des taxes fiscales et douanières a suscité un regain de consommation du produit étudié.

Il a été suggéré la reconduction de la mesure sur les 5 prochaines années assorties d'une nouvelle évaluation

Diagnostic interne de la gestion des dépenses fiscales

FORCES

- ✓ Le rapport des dépenses fiscales est élaboré régulièrement tous les ans depuis 2008 ;
- ✓ Le rapport est publié chaque année sur le site web de la DGB ;
- ✓ Le rapport est annexé au projet de la LF soumis au parlement ;
- ✓ Exhaustivité du SFR et de la matrice inventaire des mesures dérogatoires émanant du CGI, code des investissements, ZES, code douanier, etc. ;
- ✓ Réalisation de certaines études d'évaluation ex-post portant sur l'efficacité ou pertinence des anciennes mesures d'exo ;
- ✓ L'approche d'évaluation utilisée obéit aux bonnes pratiques ;
- ✓ Une estimation des DF futures sur 4 ans ;
- ✓ Le niveau de désagrégation est très détaillé ;
- ✓ Disponibilité d'une stratégie de rationalisation des DF.

FAIBLESSES

- ✓ Faible influence du parlement dans le cycle de gestion des dépenses fiscales ;
- ✓ Faible automatisation de la collecte et du traitement des données pour faciliter les travaux d'estimation ;
- ✓ Insuffisance de réalisations d'étude ex-ante avant l'introduction d'une mesure de dépense fiscale ;

Perspectives en matière d'évaluation des dépenses fiscales (1/4)

1. Disponibilité & publication des rapports des dépenses fiscales

✓ **Visibilité des rapports d'évaluation des dépenses fiscales ;**

Action suggérée: en publiant un communiqué de presse dédié et créer un espace web dans lequel tous les rapports DF sont hébergés ;

✓ **Accessibilité en ligne :**

Action suggérée: le rapport des dépenses fiscales devrait être rendu accessible dans un format d'analyse des données (XLS, CSV...)

2. Cadre institutionnel

- ✓ **Intégration des DF au budget général de l'Etat**

Action: Etudier la faisabilité de ressortir tous les éléments de DF dans le budget

- ✓ **Intégration des DF à la stratégie budgétaire à moyen terme**

Action: Etudier la faisabilité d'intégrer tous les éléments des DF dans le budget à moyen terme

3. Etendue du rapport d'évaluation et la méthodologie d'évaluation

✓ **Allègement fiscaux structurels ou permanents**

Action suggérée: le rapport de dépenses fiscales devrait distinctement différencier les dépenses fiscales permanentes et transitoires ou indiquer clairement qu'il n'y a pas d'allègements structurels

5. Evaluations d'impact-prévision des DF

✓ **perte de recettes historiques**

Action suggérée: Rapporter les pertes de recettes historiques sur les cinq dernières années

✓ **prévision des pertes de recettes futures**

Action suggérée: Prévoir les pertes de recettes futures sur les cinq prochaines années

Perspectives en matière d'évaluation des dépenses fiscales (4/4)

- assurer le financement continu des études de faisabilité et d'impact socio-économique prévues pour les autres mesures d'exonération inscrites dans le plan actualisé de rationalisation des dépenses fiscales ;
- Prévoir à terme l'automatisation du processus allant de la collecte à l'évaluation de la DF ;
- Renforcement du pouvoir législatif: Institutionnalisation du processus d'acceptabilité de nouvelles mesures de dépenses fiscales au niveau du parlement avec des critères bien définis.

MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION

