



FONDS
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

Département des
Finances publiques



MALI

*POLITIQUE FISCALE
(DIAGNOSTIC)*

Rapport d'Assistance Technique

**Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourjon et
Gilbert Ménard**

Septembre 2014

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

POLITIQUE FISCALE (DIAGNOSTIC)

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourjon et Gilbert Ménard

Septembre 2014

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités du Mali, en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>, Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Table des matières	Page
Acronymes	5
Préface	6
Résumé des recommandations.....	7
I. INTRODUCTION	11
II. FISCALITÉ DIRECTE	13
A. L'impôt sur les sociétés et sur les bénéficiaires industriels et commerciaux.....	13
B. « L'imposition » des salaires.....	17
C. L'impôt sur les revenus de valeurs mobilières	21
D. Impôt synthétique	22
E. La fiscalité foncière.....	24
F. Les incitations aux investissements.....	25
III. FISCALITÉ INDIRECTE	30
IV. DÉPENSES FISCALES.....	42
A. Généralités	42
B. Pratique actuelle au Mali	43
C. Commentaires	45
V. LA PARAFISCALITÉ	53
Tableaux	
A.1. Principales recommandations.....	8
A.2. Matrice des objectifs et mesures.....	10
1. Recettes fiscales 2010-2013 (Mds FCFA).....	12
2. Taux de l'impôt sur les traitements et salaires.....	18
3. Taux des prélèvements obligatoires de l'INPS.....	19
4. Taux de l'impôt synthétique.....	23
5. Avantages consentis sous le Code des investissements	27
6. Suivi des recommandations des précédentes missions (2010 et 2013) en matière de fiscalité indirecte	30
7. TVA 2010-2013 (Mds FCFA).....	31
8. Efficacité de la TVA dans quelques pays d'Afrique au Sud du Sahara.....	31
9. Situation des remboursements de crédits de TVA (M FCFA)	32
10. Ventilation des recettes en 2013 (M FCFA).....	36

11. Accises, comparaison entre quelques pays d'Afrique de l'Ouest et dispositions communautaires UEMOA et CEDEAO	39
12. Montant des dépenses fiscales évalué par la Cellule de politique fiscale, 2013	45
13. Exonérations douanières pour l'année 2013 corrigées par la mission dans l'optique d'une évaluation des dépenses fiscales.....	46
14. Dépenses fiscales révisées en 2013.....	48
15. Engagements des bailleurs sur la taxation de leur aide respective.....	51

Encadrés

1. Deux mécanismes alternatifs à l'exonération : l'auto-liquidation et la dette notionnelle de TVA	37
2. La fiscalisation de l'aide.....	52
Bibliographie	54

ACRONYMES

AMO	Assurance maladie obligatoire
BIC	Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux
CA	Chiffre d'affaires
CAISFF	Cellule d'appui à l'informatisation des services fiscaux et financiers
CFE	Contribution forfaitaire des employeurs
CGI	Code général des impôts
CI	Code des investissements
CM	Code minier
CP	Code pétrolier
CPF	Cellule de politique fiscale
CPS	Contribution pour prestation de services
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DNDC	Direction nationale des domaines et du cadastre
DNGM	Direction nationale de la géologie et des mines
FCFA	Franc des Communautés Financières d'Afrique
FMI	Fonds Monétaire International
IBA	Impôt sur les bénéfices agricoles
INPS	Institut national de prévoyance sociale
IMF	Impôt minimum forfaitaire
IRF	Impôt sur les revenus fonciers
IRVM	Impôt sur les revenus des valeurs mobilières
IS	Impôt sur les sociétés
ISCP	Impôt sur certaines catégories de produits
ISY	Impôt synthétique
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
ITS	Impôt sur les traitements et salaires
M	Million
Md	Milliard
MIN	Impôt minimum forfaitaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
RAS	Retenue à la source
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
TAF	Taxe sur les activités financières
TARTOP	Taxe sur l'accès au réseau de télécommunications ouvert au public
TEC	Tarif extérieur commun
TEJ	Taxe emploi-jeunes
TF	Taxe foncière
TFP	Taxe de formation professionnelle
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TL	Taxe logement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

PRÉFACE

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'assistance technique financé par un fonds spécialisé (*Tax Policy and Administration -Topical Trust Fund—TPA-TTF*) une mission du département des finances publiques (FAD) du FMI s'est rendue à Bamako du 19 au 30 juin 2014 ; un document détaillant les objectifs et l'assistance technique financés par ce fonds se trouve sur le site web du FMI : <http://www.imf.org/external/np/otm/2011/100110.pdf>. La mission était composée de M. Grégoire Rota-Graziosi (chef de mission), Anne-Marie Geourjon et Gilbert Ménard (experts). Elle avait pour objectif d'établir un diagnostic de la fiscalité malienne.

La mission a présenté ses conclusions à MM. Togola et Soussourou, Conseillers du Ministre de l'Économie et des Finances, ainsi qu'à M. Sidima Dienta, Directeur général des impôts (DGI) et ses principaux collaborateurs responsables des services centraux et des services extérieurs.

La mission a également rencontré les représentants des principaux donateurs.

La mission a conduit ses travaux avec l'assistance de M. Théodore Dembélé, chargé de la planification et du suivi des réformes. Elle a également bénéficié du concours de Mr. Anton op de Beke, Représentant résident du FMI et de ses collaborateurs qui a facilité les contacts et l'organisation de la mission.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Avec un taux de recettes fiscales rapporté au Produit Intérieur Brut (PIB) de 15,4% en 2013, le Mali doit améliorer sa fiscalité pour financer son développement économique et social et atteindre l'objectif de la transition fiscale dans la région UEMOA fixé à 17%. Cette augmentation est également un engagement pris par les autorités dans le cadre du programme de fiscalité élargie de crédit soutenue par le FMI.

Le diagnostic établi dans cet aide-mémoire a revu les principaux impôts et taxes; il est complété par un second aide-mémoire dédié au secteur minier et pétrolier. Ce diagnostic vise également à identifier les thèmes des missions successives qui s'intègrent dans le programme d'assistance technique de fonds fiduciaire TPA-TTF (Tax Policy and Administration, Topical Trust Fund).

Cinq champs d'intervention ont été identifiés par la mission. Ils pourront être affinés au fil des missions. Par ordre de priorité, ils concernent les points suivants :

- Un soutien dans la définition et l'analyse des dépenses fiscales ;
- Une analyse détaillée de la Taxe sur les Activités Financières et plus généralement de la fiscalité de certains secteurs comme celui des banques et des télécommunications ;
- Une analyse de la charge fiscale et parafiscale sur les salaires ;
- Une revue de la parafiscalité ;
- Une analyse de la fiscalité foncière.

Parallèlement à cette assistance technique de fiscalité générale, celle dédiée à la fiscalité minière et pétrolière identifie certaines faiblesses du système fiscal malien face à des comportements d'optimisation fiscale agressive. Plusieurs recommandations sont aussi pertinentes dans le cadre de la fiscalité générale puisqu'elles concernent certains grands impôts, à savoir celui sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Tableau A.1. Principales recommandations

Intitulés	Échéance AT comp.	
Fiscalité directe		
IS		
Limiter les charges d'intérêts déductibles des prêts des associés à l'entreprise à un pourcentage du revenu (pourcentage à déterminer).	LF 2015	N
Considérer l'introduction d'une règle de sous-capitalisation.	2016	O
Intégrer à la base imposable au titre de l'IS les plus-values sur cession d'éléments d'actif immobilisés.	LF 2015	N
Augmenter le report des pertes de 3 à 5 ans et supprimer le report des amortissements en cas de résultat négatif.	2017	N
Considérer une imposition directe normale du secteur agricole pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 250 M FCFA.	2017	O
Clarifier l'application de la retenue IBIC dans le but d'assurer sa conformité aux dispositions de territorialité de la législation fiscale.	2016	N
ITS		
Revoir l'ensemble des prélèvements obligatoires sur la masse salariale.	2016	O
ISY		
Remplacer les 288 tarifs d'ISY par un taux proportionnel appliqué au CA (possiblement de 3 ou 4%).	LF 2015	N
Fiscalité foncière		
Imposer les plus-values réalisées par les personnes physiques sur la cession de titres fonciers.	LF 2015	N
Revue de la fiscalité foncière.	2017	O
Incitation à l'investissement		
Restreindre les avantages consentis au titre des investissements dans des zones économiques spéciales.	2016	N
Ne pas exonérer de l'impôt minimum forfaitaire les entreprises bénéficiant d'une convention du Code des investissements.	2016	N
Éliminer les avantages supplémentaires conditionnels à la prépondérance des exportations, l'intensité en R&D, l'utilisation de matières premières locales et l'emplacement en zone industrielle.	2016	N
Limiter la réduction d'IS-IBC consenti sous la Loi sur la promotion immobilière à 5 ans.	2016	N
AT comp. : Assistance technique complémentaire financée par le programme TPA TIF		

Tableau A.1. Principales recommandations (suite)

Intitulés	Échéance AT comp.	
Fiscalité indirecte		
TVA		
Limiter aux seuls biens ou services exonérés de TVA au premier janvier 2012 la possibilité d'être taxés au taux réduit de 5%.	LF 2015	N
Revoir la liste des exonérations de TVA pour : (1) rendre l'article 195 du CGI conforme à la Directive de l'UEMOA ; et (2) élargir l'assiette.	LF 2015	N
Supprimer les exonérations de TVA accordées dans le cadre du CI, et des conventions particulières.	2016	N
ISCP		
Unifier le taux de l'ISCP sur les tabacs en appliquant un taux de 25-30% et augmenter ce taux chaque année en surveillant l'impact de cette hausse sur la contrebande.	LF 2015	N
Augmenter le taux de l'ISCP sur les boissons non alcoolisées de 10% à 20%, et inclure dans la liste des produits de l'article 240 du CGI, les boissons non gazeuses, à l'exception de l'eau.	LF 2015	N
Résoudre la question technique relative à l'application de l'ISCP sur les véhicules de tourisme, et éliminer la pratique consistant à exonérer les importations de véhicules pour certaines catégories de fonctionnaires et les parlementaires, ainsi que les exonérations exceptionnelles aux particuliers.	2015	N
Autres		
Revoir les modalités de taxation indirecte des secteurs particuliers, banques, assurances, et télécommunications.	2016	O
Dépenses fiscales		
Créer au niveau du ministre des finances une structure dédiée à l'évaluation es dépenses fiscales, pour institutionnaliser et pérenniser la collaboration régulière de tous les services concernés.	2015	N
Affiner le processus d'évaluation des dépenses fiscales selon les orientations proposées. Une assistance technique spécifique pourrait être mise en place à cet effet dans le cadre du Fonds fiduciaire de politique fiscale.	2016	O
Parafiscalité		
Recenser les principales taxes parafiscales et identifier si leurs recettes respectives sont intégrées ou non au budget de l'État.	2016	O
AT comp. : Assistance technique complémentaire financée par le programme TPA TIF		

La mission a ainsi défini la matrice suivante du projet d'assistance technique financé par le fonds fiduciaire TPA-TTF.

Tableau A.2. Matrice des objectifs et mesures (volet politique fiscale du projet d'assistance technique)

Objectifs / mesures	Indicateurs de performance	Echéance
Objectif 1. Rationaliser et améliorer le contrôle des dépenses fiscales.		
Rédiger un document de dépenses fiscales joint à la Loi de finance suivant les meilleures pratiques internationales	Publication annuelle du documents Création au niveau du Ministre d'une unité de politique fiscale en charge de la collecte des informations (administration fiscale et douanière), des études et des propositions de réformes fiscales.	Loi de finances 2015 et suivantes
Objectif 2. Simplifier et consolider la fiscalité et la parafiscalité (contributions sociales) assise sur les salaires afin d'améliorer l'équité de l'impôt et favoriser le développement du salariat au Mali.		
Revoir la progressivité de l'impôts sur les traitements et salaires et rationaliser les déductions et abattements	La charge fiscale et parafiscale du salaire minimum interprofessionnel garanti est réduite significativement (au moins de moitié, la différence entre le revenu disponible et le coût pour l'employeur passant de 10 341 FCFA à 5 000 FCFA). La progressivité du barème de l'ITS et les abattements sont plafonnés, voire supprimés, afin d'améliorer l'équité des prélèvements obligatoires et de préserver, voire améliorer les recettes fiscales.	Loi de finances 2016
Rationaliser les différents prélèvements obligatoires assis sur les salaires : CFE, TFP, TEJ et TL (1)	<u>Indicateur intermédiaire</u> : les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leur impact sur la recette et la répartition du fardeau fiscal sur les contribuables	
Revoir les contributions sociales et les modalités possibles de financement de l'Institut National de Prévoyance et de Santé (INPS)		
Objectif 3. Optimiser la fiscalité du secteur bancaire et réduire le coût du crédit bancaire		
Réviser les modalités de la taxe sur les activités financières	Un projet de loi est soumis au conseil des ministres. Les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leur impact sur la recette fiscale et sur le coût du crédit bancaire.	Décembre 2015
Objectif 4. Renforcer la fiscalité foncière		
Mobiliser la propriété foncière comme source de recettes fiscales.	Les recettes de la propriété foncière contribuent significativement à la mobilisation des recettes domestiques (2% du PIB par exemple).	Décembre 2016
Taxer les gains de plus-values foncières réalisée par les personnes physiques	<u>Indicateur intermédiaire</u> : Les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leurs impacts sur la recette	
Rationaliser les droits d'enregistrement		
1/ CFE : Contribution forfaitaire des employeurs ; TFP : Taxe de formation professionnelle ; TEJ : Taxe emploi-jeune ; TL : Taxe de logement		

I. INTRODUCTION

1. **Les recettes fiscales représentaient 15,37% du PIB en 2013 en légère augmentation par rapport à celles de 2012 (14,87%).** Cette pression fiscale reste en-deçà du taux de 17%, critère de convergence de l'UEMOA. Cette hausse s'explique principalement par une amélioration de l'impôt sur les sociétés (IS), de la TVA et des droits de douanes, qui a notamment compensé la baisse de recettes du secteur minier assises sur le chiffre d'affaires (CA) résultant d'une baisse du cours de l'or. La TVA est la principale source de recettes fiscales (31,5% des recettes) et demeure majoritairement collectée à la frontière. L'IS, dont le taux a été réduit de 35% à 30% en 2011 en application de la directive N° 08/2008/CM/UEMOA a bénéficié de la performance du secteur minier, qui est analysé en détail dans le rapport relatif à la fiscalité minière et pétrolière.

2. **La structure des recettes n'a guère évolué depuis la dernière mission de diagnostic général menée en 2011 et l'analyse alors établie demeure pertinente.** Depuis 2002, la pression fiscale au Mali a fluctué entre 14% et 15% du PIB ; un saut à 15,5% fut réalisé en 2004-05, mais une chute à 13,3% a été observée en 2008. L'évolution de la structure des recettes au Mali est similaire à celle des autres pays à faible revenu, surtout en Afrique : des recettes douanières qui déclinent, une TVA stagnante et à rendement relativement faible mais des taux élevés, et une fiscalité directe qui ne joue pas pleinement son rôle dans la mobilisation des recettes. Les recettes du secteur minier ont partiellement bénéficié de la récente envolée du cours de l'or (2010-2012) qui depuis s'est estompé. Le rendement des impôts directs sur les individus et les sociétés, des taxes sur la propriété et des autres taxes et droits assimilés, demeure faible. Enfin, les dépenses fiscales, dont une analyse est menée depuis 2011 et dont l'estimation est jointe à la loi de finance depuis 2012, semblent en constante progression et représentent au moins 4% du PIB (estimation de la mission). Il paraît donc difficile d'augmenter la pression fiscale sans une réforme de la fiscalité qu'accompagneront les projets d'assistance techniques financés par les fonds fiduciaires dédiés et relatifs à la politique fiscale et à la fiscalité du secteur industriel extractif.

Tableau 1. Recettes fiscales 2010-2013 (Mds FCFA)

<i>Mds FCFA</i>	2010	2011	2012	2013
Recettes et Dons	940.0	1057.1	925.8	1163.1
Recettes fiscales	691.9	765.1	785.6	824.4
<i>% du PIB</i>	<i>15.10%</i>	<i>15.19%</i>	<i>14.81%</i>	<i>15.37%</i>
Recettes fiscales hors ressources naturelles	650.1	717.1	720.0	769.1
<i>% du PIB hors ressources nat.</i>	<i>14.88%</i>	<i>15.34%</i>	<i>14.72%</i>	<i>15.09%</i>
Taxation directe	204.6	220.8	263.2	258.1
Impôts / Sociétés	109.9	103.6	118.6	132.1
Retenue BIC	8.1	9.7	16.6	12.1
Impôts traitements et salaires (ITS)	48.6	57.6	67.9	65.4
Contribution forfaitaire des employeurs (CFE)	6.0	7.8	9.9	8.5
Impôts sur les revenus de capitaux (IRVM)	13.5	18.8	16.9	16.4
Autres impôts directs	18.4	23.3	33.3	23.6
Taxation indirecte	404.6	437.2	407.8	453.9
TVA	256.0	271.4	225.8	259.7
<i>TVA (DGI)</i>	<i>99.0</i>	<i>125.0</i>	<i>115.0</i>	<i>124.5</i>
<i>TVA importations</i>	<i>162.8</i>	<i>185.4</i>	<i>171.5</i>	<i>198.1</i>
<i>Remboursements des crédits de TVA</i>	<i>-5.7</i>	<i>-28.2</i>	<i>-47.5</i>	<i>-47.8</i>
Taxe sur les activités financières et assurances	19.6	21.0	26.1	27.3
Taxes sur les importations	94.6	112.1	100.5	115.3
Taxes Intérieures sur produits pétroliers	25.5	4.7	25.3	24.3
Taxe sur les télécommunications (TARTOP)	0.0	0.0	0.0	5.0
Autres impôts indirects	8.9	28.0	30.0	22.2
Autres droits et taxes	41.0	59.1	49.0	57.1
Droits d'enregistrement et de timbres	17.8	18.4	15.9	21.4
Autres	23.2	40.6	33.1	35.7
Recettes ressources naturelles (or)	41.7	48.0	65.6	55.3
Redevances ad valorem	21.2	22.3	31.8	28.9
Accise sur l'or (ISCP/CSP)	20.5	25.7	33.8	26.4
<i>PIB</i>	<i>4,582</i>	<i>5,038</i>	<i>5,303</i>	<i>5,364</i>
<i>PIB hors ressources naturelles</i>	<i>4,368</i>	<i>4,673</i>	<i>4,890</i>	<i>5,098</i>

Source: DGI, DGD et FMI.

II. FISCALITÉ DIRECTE

A. L'impôt sur les sociétés et sur les bénéfices industriels et commerciaux¹

Situation actuelle

4. **L'impôt sur les sociétés et sur les bénéfices industriels et commerciaux (IS-BIC) du Mali respecte les directives d'harmonisation de l'UEMOA.** L'approche adoptée par l'UEMOA, présentée dans la décision N°16/2006/CM/UEMOA, consiste en particulier à rapprocher les bases imposables définies dans les législations nationales. L'UEMOA a produit trois directives concernant l'imposition des bénéfices (N°07/2001/CM/UEMOA, N°01/2008/CM/UEMOA, N°08/2008/CM/UEMOA)². De façon générale, l'IS du Mali respecte les directives de l'UEMOA. Son assiette et son taux s'y conforment. Les pertes d'un exercice peuvent être reportées sur les trois exercices subséquents comme autorisé par l'UEMOA.

5. **Le taux d'IS-BIC est de 30%.** La directive N° 08/2008/CM/UEMOA, Art. 2 spécifie que «pour l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, les États membres fixent un taux compris entre 25 % et 30% ». La réduction du taux de l'IS de 35% à 30% en 2011 assure la conformité de l'IS du Mali avec cette directive.

6. **Un impôt minimum forfaitaire (IMF) égal à 1% du chiffre d'affaires (CA) est appliqué (Art. 86 du CGI).** L'IMF est conforme à la directive N°01/2008/CM/UEMOA, Art. 2, qui stipule que les États membres ont la faculté d'établir un IMF exigible des entreprises assujetties au BIC (sans toutefois indiquer une fourchette de taux).

7. **Un régime simplifié d'imposition du bénéfice réel s'applique aux assujettis lorsque leur CA est compris entre 50 et 250 M FCFA.** L'IS-IBIC donne lieu au versement de trois acomptes payables au plus tard le 31 mars, le 31 juillet et le 30 novembre de chaque année (Art. 276 du Livre de procédures fiscales). Les acomptes sont basés sur les résultats de l'année précédente pour les entreprises assujetties au régime réel simplifié et sur la base de l'impôt payé l'année précédente pour les entreprises assujetties au régime réel normal. La DGE a mentionné à la mission que de nombreux contribuables admissibles au régime réel simplifié optent pour le système du bénéfice réel normal tel que permis sous le code général des impôts (CGI).

8. **Les amortissements sont linéaires, dégressifs ou accélérés.** Le mode d'amortissement par défaut est celui linéaire (Art. 51-A du CGI). Les amortissements accélérés concernent les matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de manutention et de transport dont la durée de vie est supérieure à 5 ans et qui sont utilisés exclusivement pour les opérations industrielles de fabrication, de manutention, d'hôtellerie, de téléphonie, de transport

¹ Les personnes morales sont imposées au titre de l'impôt sur les sociétés et les personnes physiques au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

² Voir Mansour et Rota-Graziosi, 2013 pour une discussion des directives de l'UEMOA.

ou d'exploitation agricole. Pour ces matériels et outillages, le montant de la première annuité d'amortissement est doublé en conformité avec la directive UEMOA. Les entreprises imposées sous le régime du bénéfice réel peuvent amortir, suivant le régime dégressif, leurs matériels et outillages neufs³. Le taux dégressif est obtenu par l'affectation aux taux d'amortissement linéaire d'un coefficient fixé selon la durée de vie du bien. Ces coefficients sont harmonisés avec ceux de la Directive N°01/2008/CM/UEMOA, c'est-à-dire : 1,5 pour des immobilisations ayant une durée de vie de 3 ou 4 ans, 2 pour celles de 5 ou 6 ans et 2,5 pour celles de 7 ans et plus. Les experts comptables du secteur privé rencontrés par la mission ont confirmé que l'amortissement dégressif était peu pratiqué. Les amortissements peuvent être différés indéfiniment lorsque l'entreprise réalise une perte.

9. **Les entreprises du secteur agricole ne sont pas assujetties à l'IS-BIC mais plutôt à l'impôt sur les bénéfices agricoles (IBA).** Les dispositions de l'IBA sont contenues à la Section V (Art. 99 – 120 du CGI). L'IBA prévoit une exonération du BIC de cinq ans pour les nouvelles entreprises agricoles. Le bénéfice agricole peut être taxé au taux de 10% lorsque le contribuable relève du régime réel d'imposition. Toutefois, les bénéfices agricoles devraient être normalement déterminés suivant le régime forfaitaire basé sur des taux de rendements forfaitaires par superficie cultivée. Cependant, aucun impôt n'est prélevé sur ce secteur d'activité car le décret d'application de l'IBA n'a jamais été promulgué.

10. **Les plus-values sur cession d'éléments de l'actif immobilisé sont imposées au taux de l'IS ou exonérées.** Conformément à la Directive N°01/2008/CM/UEMOA, ces plus-values sont exonérées de l'IS si le contribuable s'engage à réinvestir ce revenu dans les trois années qui suivent la cession dans une entreprise située dans un État membre de l'UEMOA (Art. 55 du CGI). En cas de réinvestissement, cette plus-value est déduite du coût d'acquisition des nouvelles immobilisations pour le calcul des amortissements, ou des plus-values de cessions futures. Les plus-values provenant de cession d'éléments de l'actif immobilisé en fin d'exploitation, en cas de cession partielle d'entreprise, et les indemnités reçues en contrepartie de la cessation de l'exercice d'une profession ou du transfert d'une clientèle, sont comptées dans les bénéfices imposables pour la moitié de leur montant. Lorsque la cession, le transfert, ou la cessation surviennent plus de cinq ans après l'acquisition des éléments d'actif, les plus-values sont comptées dans les bénéfices pour la moitié de leur montant.

11. **Les intérêts sur les contributions des associés en excès de leur part de capital sont déductibles.** Conformément à la Directive N° 01/2008/CM/UEMOA, le CGI (Art. 51) permet la déduction des intérêts versés aux associés sur les prêts consentis par ces derniers à la société en sus de leur contribution de capital, à condition que le taux d'intérêt ne dépasse pas de plus de trois points le taux d'escompte de la BCEAO.

12. **Une retenue de 15% au compte du BIC (Retenue BIC) est perçue sur les prestations des services par des personnes n'ayant pas au Mali d'installation professionnelle permanente.** Le taux de 15% est déterminé à partir de celui de l'IS (30%) diminué de moitié en

³ L'amortissement dégressif ne peut pas être utilisé pour les matériels et outillages usagés, et ceux dont la durée normale d'utilisation est inférieure à trois ans.

reconnaissance des charges supportées pour la prestation de ces services. Cette retenue est appliqué aux prestations de services, à l'usage ou la concession du droit d'usage d'un droit d'auteur, d'un brevet, d'une formule, d'un procédé, à la location d'équipement et toute prestation fournies ou utilisées au Mali telles que les prestations d'études, d'assistance technique, financière ou comptable et de prospection.

Discussion

13. **Le rendement de l'IS est comparable à celui des pays voisins.** Les recettes de l'IS ont été de 132,1 Mds FCFA en 2013 (144,2 Mds FCFA compte tenu de la retenue BIC). La productivité de l'IS – le rendement d'un point d'impôt en pourcentage du PIB – était de 0,08% en 2013, ce qui se compare avantageusement à certains pays de la sous-région (0,06% au Sénégal, 0,08% au Ghana et 0,04% au Togo)⁴.

14. **Malgré la réduction du taux de l'IS-BIC de 35% à 30%, combinée avec l'augmentation de l'impôt minimum forfaitaire (IMF) de 0,75% à 1% introduite en 2011, les recettes de l'IS-BIC n'ont pas fléchi, passant de 118 Mds FCFA ou 2,6% du PIB en 2010 à 144,2 Mds FCFA ou 2,7% du PIB en 2013 (incluant la retenue BIC).** Ce résultat est en grande partie dû à la contribution accrue du secteur des télécommunications, dont l'IS-BIC est passé de 495 M FCFA ou 0,2% des recettes totales de l'IS-BIC en 2010 à 32 Mds FCFA ou 22,2% des recettes d'IS-BIC en 2013. Cette hausse résulte de la fin de l'exonération de l'IS au titre du Codes des Investissements (CI).

15. **Près de 36% des entreprises paient l'IMF.** L'IMF a généré 14,4 Mds FCFA en 2013 soit 11,8% des recettes de l'IS-IBC.

16. **L'exonération de fait des bénéficiaires agricoles est difficilement justifiable d'un point de vue fiscal.** En particulier, l'exonération d'impôt sur le revenu durant les cinq premières années d'opération d'une entreprise agricole est, au même titre que toute autre exonération d'impôts directs, un des outils les moins efficaces pour inciter l'investissement. Il convient de souligner que le secteur agricole représentait en 2008 37% du PIB malien⁵. Étant donné les difficultés que comporte la fiscalisation du secteur agricole, celle-ci pourrait être graduellement mise en place en priorisant les plus grandes entreprises du secteur. L'exonération complète de ces sociétés peut s'avérer inéquitable pour le reste des entreprises du Mali et fragiliser les recettes fiscales. Une fiscalisation progressive du secteur agricole est envisagée par la DGI dans le projet de LF 2016. L'assistance technique du FMI pourra être mobilisée sur ce sujet notamment pour fournir les meilleures pratiques internationales et Africaines en la matière.

17. **La période de report des pertes de 3 ans actuellement pourrait être revue en éliminant le report des amortissements non-utilisés.** Une période de report plus longue s'alignerait avec les meilleures pratiques à cet égard et diminuerait grandement la nécessité de différer les amortissements en période déficitaire. En effet, une société, même déficitaire,

⁴ Données de 2011.

⁵ Date de la dernière étude du secteur menée par la FAO.

comptabiliserait et déduirait l'amortissement de ses bénéfices, majorant en conséquence le montant de la perte qui pourrait être reportée sur une plus longue période. Le report des amortissements non-utilisés pourrait donc être éliminé et ainsi simplifier l'IS. À cet égard, la directive de l'UEMOA laisse aux États membres le choix de la période de report des pertes à condition qu'elle soit d'au moins trois ans. Une extension de la période de report des pertes devrait s'accompagner d'un rallongement correspondant de la période de prescription. Le projet de LF 2014 a d'ailleurs engagé un tel changement en portant à 5 années le délai de prescription en cas de découverte d'une fraude fiscale.

18. **Une limite devrait être imposée à la déductibilité des intérêts sur les contributions des associés en excès de leur contribution de leur part sociale.** Sans cette limite, un associé peut augmenter artificiellement de tels apports de capital supplémentaire afin de bénéficier du taux de 15% de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM) et générer des déductions d'IS au taux de 30%. La possibilité d'incorporer une telle limite ne semble pas contredire les directives de l'UEMOA. Les autorités Maliennes sont invitées à se rapprocher de la Commission de l'UEMOA pour envisager l'introduction d'une limite à la déductibilité des intérêts versés aux associés.

19. **Plus généralement, une règle de sous-capitalisation pourrait être considérée afin d'éviter les comportements d'optimisation fiscale les plus agressifs de la part de certaines sociétés multinationales.** Cette règle fixerait un ratio maximum d'endettement (dettes/capitaux propres) rendant non déductible au titre de l'IS les charges d'intérêt excédentaires. Les modalités d'une telle règle, qui concerne notamment la fiscalité minière et pétrolière, pourraient être définies dans une des missions d'assistance technique financées par le fonds fiduciaire de gestion des ressources naturelles (cf. Rota-Graziosi et al. 2014). Cette règle devrait être également conforme aux directives de l'UEMOA.

20. **L'exonération des plus-values sur biens immobiliers conditionnelle au réinvestissement dans un État membre de l'UEMOA, bien que conforme à la directive 01/2008/CM/UEMOA, peut facilement être contournée et devrait être éliminée.** En effet cette mesure exige un suivi de la part de l'administration sur plusieurs années. À défaut de son élimination, l'IS pourrait être exigible lorsque la plus-value est réalisée et un remboursement effectué au titre de l'exonération seulement lorsque le contribuable fournit la preuve à l'administration fiscale que les plus-values ont été effectivement réinvesties aux conditions donnant droit à l'exonération. Ceci permettrait de limiter les possibilités d'évitement et faciliterait le contrôle puisque la responsabilité de démontrer le respect des conditions d'exonération incomberait aux contribuables plutôt qu'à l'administration. Les plus-values devraient aussi être imposées totalement au taux de l'IS-BIC⁶.

21. **L'application de la retenue IBIC devrait être clarifiée.** Les experts comptables rencontrés par la mission ont indiqué à la mission que l'administration fiscale appliquait de façon très large la retenue IBIC à des prestations de services réalisées hors du territoire du Mali. Les

⁶ L'imposition de la demie ou du tiers des plus values sur les éléments de l'actif immobilisé ne fait pas partie des directives de l'UEMOA.

autorités ont par ailleurs indiqué que ces retenues s'appliquaient uniquement aux prestations de services par des contribuables n'ayant pas de numéro d'identification fiscale (NIF), et sur les contrats ou marchés publics, afin de limiter l'évasion fiscale. Si la retenue est appliquée à des services performés hors du territoire du Mali, la retenue constitue une dérogation aux règles de territorialité de la législation fiscale du Mali (voir Art. 44 du CGI qui stipule que seuls les bénéfices réalisés au Mali sont assujettis à l'IBIC). Il est également possible que certaines prestations fournies au Mali soient identifiées comme fournies par des non-résidents hors du territoire du Mali constituant une forme d'évasion fiscale. La clarification de l'application de la retenue IBIC est souhaitable afin de garantir notamment sa conformité au fondement de territorialité de la législation fiscale.

Recommandations

- Limiter les charges d'intérêts déductibles des prêts des associés à l'entreprise à un pourcentage du revenu (pourcentage à déterminer).
- Considérer l'introduction d'une règle de sous-capitalisation (cf. Rota-Graziosi et al 2014)
- Intégrer à la base imposable au titre de l'IS les plus values sur cession d'éléments d'actif immobilisés et rembourser l'impôt acquitté lorsque le contribuable a établi la preuve du réinvestissement du montant taxé au Mali ou dans un pays membre de l'UEMOA.
- Augmenter le report des pertes de 3 à 5 ans et supprimer le report des amortissements en cas de résultat négatif.
- Considérer une imposition directe normale du secteur agricole pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 250 M FCFA.
- Clarifier l'application de la retenue IBIC dans le but d'assurer sa conformité aux dispositions de territorialité de la législation fiscale.

B. « L'imposition » des salaires

Situation actuelle

22. **Les prélèvements obligatoires sur les salaires, impôts et cotisations sociales, à la charge de l'employé et de l'employeur se composent des prélèvements suivants : Impôt sur les traitements et salaires (ITS), la contribution forfaitaire des employeurs (CFE), la taxe de formation professionnelle (TFP), la taxe emploi-jeunes (TEJ), la taxe de logement (TL), et les prélèvements obligatoires au titre de l'Institut National de Prévoyance Social (INPS) et de l'Assurance Maladie (AMO).** Les prélèvements de l'INPS et de l'AMO ne sont certes pas intégrés dans les recettes fiscales de l'État; cependant, la mission considère qu'une réforme de l'impôt sur les salaires ne peut être efficace pour promouvoir l'emploi formel que si elle intègre tous les prélèvements obligatoires assis sur les salaires.

23. **L'ITS du Mali concerne toutes les sommes payées dans l'année aux salariés par les employeurs publics et privés.** Le champ de cet impôt couvre les revenus d'emploi, les

commissions, les primes, les pourboires et toutes autres indemnités ou émoluments reçus à titre de revenu d'emploi. Sont aussi couvertes les pensions et rentes viagères et les rémunérations par action allouées aux dirigeants de sociétés. L'ITS s'applique aux montants versés aux personnes physiques qui demeurent au Mali et y exercent une activité professionnelle ou y perçoivent des revenus imposables, nonobstant leur statut ou leur nationalité. Les revenus gagnés à l'extérieur du Mali sont aussi soumis à l'impôt dans la mesure où la personne bénéficiaire est considérée comme résidente au Mali. Sont affranchis de l'ITS : les allocations familiales et d'assistance à la famille ; les majorations de solde pour charges de famille (si elles sont attribuées à tous les salariés d'une entreprise); les retraites des combattants ; les rentes viagères et indemnités temporaires aux victimes d'accidents de travail et les indemnités de licenciement ou de départ à la retraite. Les taux applicables au revenu imposables sont fixés comme suit pour chaque tranche de revenu :

Tableau 2. Taux de l'impôt sur les traitements et salaires

Tranches de revenu (FCFA)	Taux (%)
0 à 175 000	0
175 001 à 600 000	5
600 001 à 1 200 000	13
1 200 001 à 1 800 000	20
1 800 001 à 2 400 000	28
2 400 001 à 3 500 000	34
Plus de 3 500 000	40

Source: CGI

24. **L'impôt brut obtenu selon le barème ci-dessus est réduit en fonction de la charge familiale du contribuable.** Cette réduction est de 10% de l'impôt brut pour une personne mariée sans enfants à charge (si les deux époux sont assujettis à l'ITS, chacun dispose de la réduction de 10%), de 2,5% par enfant à charge jusqu'au dixième inclus et de 10% pour un dépendant majeur infirme.

25. **L'ITS est retenu directement à la source mensuellement par l'employeur.** Celui-ci doit verser les sommes retenues au plus tard le 15 du mois suivant le mois visé par l'imposition à la caisse du receveur du centre des impôts approprié ou à la division du recouvrement de la Direction des moyennes entreprises ou de la DGE. Les employeurs fournissent en outre à la DGI un état des salaires annuel au mois de janvier de chaque année. Cet état des salaires contient, en plus de l'impôt total retenu, des renseignements détaillés sur les émoluments de chaque employé y compris tous les renseignements nécessaires au calcul de l'ITS. L'employeur est aussi tenu de fournir à l'employé un relevé mensuel du salaire brut, de l'impôt retenu ainsi qu'un relevé annuel contenant les mêmes renseignements au mois de février de chaque année.

26. **Les autres impôts: CFE (CGI, Art. 159-163), TFP (CGI, Art. 183-185), TEJ (CGI Art. 185A–185D), TL⁷ sont des taxes à taux unique assises sur le montant brut des traitements et salaires tels que définis sous l’ITS.** Ces taxes sont dues par l’employeur. Leur taux est respectivement de 3,5% pour la CFE, de 2% pour la TFP, 2% pour la TEJ et de 1% pour la TL. La CFE, TFP et TEJ sont perçues sur la masse salariale des entreprises soumises à l’IS-IBIC ou à l’IBA. La TL est perçue sur la masse salariale des entreprises des employeurs du secteur privé et parapublic. L’assiette de ces contributions forfaitaires est constituée du montant brut des traitements et salaires tel que défini sous l’ITS. À l’exception des revenus de la CFE qui sont versés aux fonds généraux, les revenus de ces taxes sont versés à des fonds distincts : Fonds d’Appui à la Formation Professionnelle et à l’Apprentissage (TFP), Fonds National pour l’emploi des jeunes (TEJ) et Fonds National du Logement (TL).

27. **Les prélèvements obligatoires de l’INPS et de l’AMO sont assis sur la totalité des salaires.** Le taux moyen de prélèvements est de près de 25%. Le détail de ces taux est donné dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3. Taux des prélèvements obligatoires de l’INPS et de l’AMO sur les salariés

Branches	Part patronale	Part salariale
Prestations familiales	8%	
Prestations en nature (AMO)	3,5%	3,06%
Accidents du travail, maladies professionnelles	1 à 4%	
Vieillesse	3,4%	3,6%
Invalidité, allocations de survivant	2%	
ANPE	1%	
Source : INPS		

Commentaires

28. **Le facteur travail est très (trop) lourdement taxé.** Les CFE, TFP, TEJ et TL constituent un prélèvement total de 8,5% sur la masse salariale. Un individu célibataire recevant le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), soit 28 460 FCAF par mois, aura un revenu net disponible après déduction de tous les prélèvements obligatoires à sa charge (ITS inclus) de 25 917 FCFA. Le coût de ce salarié pour l’employeur en intégrant toutes les cotisations patronales et les différents impôts (CFE, TFP, TEJ et TL) sera de 36 258 FCFA. La différence entre le coût d’un salarié pour l’employeur et le revenu net disponible pour ce salarié est de 10 341 FCFA, soit près de 40% du revenu net disponible reçu par le salarié. L’IT ne représente que 7% de cette différence.

29. **La fiscalisation excessive du salariat compromet la formalisation de l’économie et introduit des arbitrages de la part des employeurs qui préféreront logiquement recourir à des prestataires de services.** Quelle que soit la nature de l’activité, le coût du travail sera significativement moindre si celui-ci est fourni sous la forme d’une prestation de service assujettie

⁷ La TL est régie par des textes fiscaux non codifiés : Loi n° 85-35 du 21 juin 1985 portant création d’un Fonds National du Logement et le Décret n° 183/PG-RM du 26 juillet 1985 portant organisation et modalités de fonctionnement du Fonds National du Logement.

à la TVA (déductible). Une très simple simulation révèle qu'une tâche effectuée par un individu et recevant 100 implique une charge fiscale d'environ 70 si l'individu est un employé, et de seulement 33 voire moins si l'individu est un prestataire assujetti au taux de l'IS de 30%, n'ayant pas de charges fiscales déductibles et distribuant la totalité de son bénéfice sous formes de dividendes assujetti à l'IRVM. Un tel scénario est extrêmement optimiste, voire naïf certes, mais il révèle que même dans ce cas extrême où tout le revenu d'affaire est déclaré en bénéfice, le coût fiscal du salaire est le double de celui de la prestation de service.

30. **La révision de la progressivité de « l'impôt » sur les salaires au sens large nécessite donc une revue de tous les prélèvements obligatoires et de leurs modes de calcul.** Une amélioration de l'ITS n'aura qu'un effet très limité sur le développement du salariat puisque l'impôt ne représente qu'une faible part de la charge fiscale (cf. : exemple pour le salarié célibataire au SMIG).

31. **L'administration fiscale ne dispose pas d'une base de données informatisée de l'ITS selon les catégories de revenus.** Ce manque de données exploitables empêche toute appréciation quantitative des propositions avancées dans cette sous-section. Un effort de structuration et d'informatisation de ces recettes est une condition préliminaire non seulement pour mesurer l'impact budgétaire de toute modification de l'ITS, mais également pour une meilleure maîtrise de son assiette. Un rapprochement avec l'INPS pourrait combler cette lacune⁸.

32. **Une réforme du barème (taux et seuils) nécessite des données détaillées sur la distribution des revenus pour l'ensemble des salariés de la fonction publique et du secteur privé.** Actuellement, seulement les traitements et salaires d'employés du secteur public sont disponibles sur support informatique. Une base de données complète de tous les salariés y compris ceux du secteur privé, ou à défaut une base de données représentative de la population active salariée, permettrait de calibrer les seuils des tranches pour atteindre les objectifs de recettes et de progressivité souhaités. À titre indicatif, et prenant en compte les meilleures pratiques internationales, un barème simplifié à quatre taux (0, 15, 25 et 35%) pourrait être envisagé. Toutefois, étant donné le manque de données exploitables sur la distribution des traitements et salaires, la mission ne peut pas suggérer, même à titre indicatif, ce que pourraient être les tranches de revenu auxquelles s'appliquerait un barème simplifié. De plus, la disparité des salaires entre le secteur public et privé est significative. En effet, le taux maximum du barème actuel (40%) s'applique à un niveau de revenu de 3,5 M FCFA, un seuil bas qui couvre une grande proportion des salariés du secteur privé. Les données agrégées des traitements et salaires confirment ce manque de progressivité. En effet, sur la base des données agrégées de traitements et salaires assujettis à chaque tranche de revenu fournies par la DGI, en 2013 68% de l'ensemble des traitements et salaires étaient assujettis au taux marginal maximum de 40%, donc à un taux de prélèvement total de plus de 70%.

33. **La prise en compte des charges familiales par une réduction d'un pourcentage de l'impôt en fonction du nombre de personnes à charge est inéquitable.** En effet cette façon de prendre en considération les charges familiales résulte en une réduction d'impôt qui augmente

⁸ La mission n'a pas pu rencontrer l'INPS, et essaiera d'y remédier lors d'une prochaine visite.

avec le revenu et ceci sans limite. Il serait plus équitable d'offrir plutôt une déduction du revenu imposable d'un montant fixe par personne à charge (déduction) ou d'un montant fixe de réduction de l'impôt (crédit d'impôt). Le crédit d'impôt a pour avantage d'augmenter la progressivité du barème d'impôt. Les deux méthodes ont en commun qu'elles limitent la valeur des abattements consentis pour les charges familiales ce qui correspond aux meilleures pratiques fiscales.

Recommandations

- Revoir l'ensemble des prélèvements obligatoires sur les salaires afin de favoriser le développement du salariat et la formalisation de l'économie malienne.
- Constituer prioritairement une base de données complète avec une ventilation des revenus d'ITS par tranche de revenu. Puis, examiner si le nombre de taux pourrait être réduit de 7 à 3 ou 4, et les tranches de revenu ajustées afin d'atteindre les objectifs de progressivité et de recettes désirés.
- Remplacer le système de coefficient pour les dépendants par celui de montant fixe déductible du revenu imposable ou par une réduction d'un montant fixe de l'ITS par personne à charge (crédit d'impôt).

C. L'impôt sur les revenus de valeurs mobilières

Situation actuelle

34. **L'IRVM frappe les intérêts et dividendes payés par des personnes morales ou physiques résidentes au Mali, ou réputées l'être en vertu du CGI.** Plusieurs exonérations sont prévues dans le CGI dont les suivantes : les intérêts sur les comptes d'épargne (dans les limites fixées dans la réglementation bancaire), les comptes courants des activités industrielles, commerciales ou agricoles et tous comptes ouverts dans une coopérative par ses adhérents ; les intérêts des titres gouvernementaux, ou sociétés d'habitations à bon marché ; les intérêts sur certains titres hypothécaires. En accord avec la directive No°02/2010/CM/UEMOA, les revenus distribués par les offices de placement collectifs de valeurs mobilières (OPCVM), et les autres formes de placement collectif agréées par le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers sont exonérés. Les taux de l'impôt sont de 10% pour les dividendes ; 7% pour les dividendes distribués pas des sociétés cotées sur une bourse des valeurs agréée ; 6% pour les revenus d'obligation; 3% pour les obligations publiques d'une durée comprise entre cinq et dix ans ; 0% pour les obligations émises par l'État d'une durée de plus de dix ans ; 9% pour les intérêts sur les dépôts à vue ou à échéance fixe et les comptes courants ; 15% pour les lots payés aux créanciers et porteurs d'obligations ; et 18% sur tous les autres revenus.

Discussion

35. **La mission de politique fiscale du FMI de 2011 (Mansour, et al 2011) avait noté que l'IRVM de 2010 divergeait dans certain cas de la directive 02/2010/CM/UEMOA.** Des changements ont depuis été apportés à l'IRVM pour le rendre conforme à la directive régionale. La mission ne recommande pas de changements à l'IRVM. Toutefois, il est pertinent de noter que

l'exonération d'IRVM au titre des revenus distribués par les OPCVM représente un risque d'évitement. En effet il est possible d'insérer un OPCVM entre l'entreprise et les investisseurs pour soustraire le revenu de ces placements, notamment les plus-values, de l'IRVM. Les difficultés relatives à cette exonération devraient faire l'objet de discussion au niveau de la commission de l'UEMOA.

D. Impôt synthétique

36. **Le système de l'impôt synthétique (ISY) permet aux petits contribuables ayant un chiffre d'affaires (CA) de moins de 50 M FCFA de bénéficier d'un régime simplifié.** L'ISY, tel que son nom l'indique, est une synthèse de plusieurs impôts. En s'acquittant de l'impôt synthétique le contribuable s'acquitte non seulement du BIC mais aussi de tous les impôts directs et indirects prévus aux Titres I et II du CGI; soit la quasi-totalité des impôts exception faite des droits d'enregistrement et de timbre et de l'impôt sur les revenus fonciers.

37. **L'ISY frappe les exploitants individuels.** En sont exclues les entreprises dont le CA est supérieur à 50 M FCFA, les comptables et experts comptables, les conseillers fiscaux et les entreprises agréées au CI. Le tableau 4 indique le pourcentage des impôts et taxes inclus dans l'ISY. Il suggère que la ventilation des recettes de cet impôt se fait au prorata de ces pourcentages. Ainsi, les collectivités locales devraient recevoir 11% des recettes de l'ISY (patente et taxes de voiries), le gouvernement 83,9, la chambre de commerce 1,1%, le fonds logement 0,35%...

38. **Le montant de l'impôt varie en fonction de l'activité, de la profession du redevable et des conditions dans lesquelles celle-ci est exercée.** Le montant dû est fixé par l'article 74 du CGI et les tarifs varient de 14 700 à 2 400 000 francs CFA. L'impôt est payé au plus tard le 31 mars de chaque année. Le relèvement du seuil de l'ISY de 30 à 50 M FCFA a été introduit en 2014 et ce seuil est désormais harmonisé avec le seuil d'assujettissement de la TVA.

Tableau 4. Taux de l'impôt synthétique

Impôt et Taxes	Pourcentage de l'impôt synthétique
Patente	10.45
Taxes de voirie	0.55
Cotisation Chambre de commerce	1.1
TVA	33
Contribution forfaitaire des employeurs	2.47
Taxe logement	0.35
Taxe de formation professionnelle	0.18
Retenue d'ITS	1
IBIC	50.9
Source: CGI	

Discussion

39. **Bien qu'il constitue une faible source de recettes, l'ISY n'en est pas moins un impôt important puisqu'il constitue un outil essentiel dans l'effort de fiscalisation du secteur informel.** Pour remplir son rôle efficacement, l'ISY se doit d'être simple pour être suffisamment accessible aux petits contribuables peu sophistiqués et il doit aussi être simple d'application afin de ne pas engendrer des coûts d'administration élevés au regard du faible potentiel de recettes de l'impôt.

40. **Les modalités d'application de l'ISY sont complexes et sa révision est en cours (projet de LF 2014).** En regroupant la plupart des impôts en un seul prélèvement, l'ISY remplit certaines des conditions de simplicité. Toutefois, l'application de multiples critères afin de déterminer le montant de l'ISY résultait en 2013 en un tableau de 220 catégories de contribuables distinctes. À titre d'exemple, dans la catégorie « artisans » 7 montants d'ISY peuvent s'appliquer en fonction du nombre d'ouvriers (jamais plus de 10). Pour certaines des catégories, comme celle des artisans, un montant d'ISY forfaitaire est spécifié. Pour d'autres catégories de contribuables, l'ISY est fonction du CA. Par exemple, les ateliers de couture sont assujettis à l'un des 10 montants d'ISY pour ce secteur d'activité en fonction du CA. Par exemple un atelier de couture avec un CA entre 5 et 10 M FCFA aura un ISY de 18 000 FCFA et un autre ayant un CA compris entre 25 et 30 M FCFA aura un ISY de 900 000 FCFA.

41. **L'augmentation du seuil de l'ISY de 30 à 50 M FCFA alourdira la structure de l'ISY.** Pour toutes les catégories dont l'ISY est basé sur le CA, 4 nouvelles tranches de CA seront ajoutées pour prendre en compte l'augmentation du seuil. À compter de 2014, il devrait donc y avoir 68 nouvelles catégories d'ISY pour un grand total de 288 catégories.

42. **Il serait souhaitable de conserver l'ISY mais d'en simplifier considérablement les modalités d'application.** Il s'agirait d'utiliser le CA comme base pour tous les assujettis et appliquer à cette base un taux unique ou modulé selon le CA. Cette approche a été proposée par les missions précédentes d'assistance techniques et la DGI a indiqué à la mission qu'une telle réforme était en chantier pour 2015.

43. **Il est à noter que depuis 2014** les contribuables assujettis à l'ISY doivent soumettre une déclaration de comptabilité minimale comprenant un certain nombre d'éléments d'appréciation : CA annuel, nombre d'employés, nombre de machines, situation géographique, prix des prestations ou livraisons. Le délai limite de dépôt des déclarations est fixé au 31 mars et la date de paiement au 30 avril de chaque année. L'obligation de produire une telle déclaration permettra de passer plus facilement à une structure simplifiée de l'ISY.

44. **Taux proportionnel unique ou barème simple ?** Un taux unique serait certes l'option la plus simple mais elle pourrait avoir des effets non-désirables. En effet, compte tenu de relèvement du seuil et de l'ajout de 4 tranches pour les catégories actuellement assujetties à des montants d'ISY en fonction du CA discutés ci-dessus, les taux effectifs de l'ISY varient d'environ 1,5% du CA à environ 5%. Sélectionner un taux unique bas (1 ou 2%) résulterait en une diminution de l'ISY pour les assujettis ayant des CA plus élevés. Au delà des considérations d'équité, ceci pourrait agir comme une incitation pour ces entreprises à ne pas déclarer un CA supérieur à 50 M FCFA afin de continuer à bénéficier de la baisse d'ISY. Si un taux unique est adopté, il serait donc préférable qu'il soit suffisamment élevé (par exemple 4%) afin de minimiser ces effets.

45. **Un barème simple permettrait de minimiser l'impact sur les plus petits assujettis et de ce fait ne pas entraver la fiscalisation du secteur informel.** Un taux unique de 3 ou 4% résulterait en un accroissement de l'ISY pour les plus petits assujettis. Alternativement une structure à deux taux pourrait être adoptée. Par exemple, les premiers 20 M FCFA pourraient se voir imposer un taux de 2% et la tranche de 20 à 50 M FCFA un taux de 5%. Sous un tel barème simple, le taux moyen d'ISY serait de 2% pour les assujettis ayant un CA de moins de 20 M FCFA et ce taux moyen augmenterait progressivement de 2% à 3,8% pour les assujettis avec un CA compris entre 20 et 40 M FCFA.

Recommandation

- Remplacer les 288 tarifs d'ISY par un taux proportionnel appliqué au CA (3 ou 4%).

E. La fiscalité foncière

46. **La fiscalité foncière regroupe la fiscalité des revenus foncier et celle liée à la propriété foncière.** La seconde pourrait faire l'objet d'une mission spécifique dans le cadre du programme d'assistance technique financée par le fonds fiduciaire de politique fiscale.

47. **L'impôt sur les revenus fonciers (IRF) (CGI, Art. 14-22) est dû sur les revenus des immeubles bâtis perçus par les personnes physiques et celles morales lorsque les bâtiments ne sont pas inscrits à l'actif de leur bilan.** Sont exonérés de l'IRF les immeubles non loués occupés par le propriétaire et/ou les membres de la famille de celui-ci à condition qu'ils soient légalement à sa charge ; les immeubles occupés par les employés du propriétaire à la condition qu'ils assurent au niveau desdits immeubles un service de gardiennage ou de sécurité ; les immeubles inscrits à l'actif du bilan d'une société passible de l'IS ; les voies ferrées publiques. La base de calcul de l'impôt est le montant brut des loyers et des gains accessoires à la propriété foncière perçus au cours de l'année quelle que soit la période à laquelle ils se rapportent

augmenté des dépenses et charges incombant normalement au propriétaire mais supportées par le locataire, et diminué de celles supportées par le propriétaire.

48. **Les plus-values réalisées lors de la cession d'immeubles ne sont pas imposables à l'IRF et donc pas imposées pour les personnes physiques.** Cependant, ces plus-values deviennent imposables lorsque les immeubles cédés figurent à l'actif du bilan d'une entreprise soumise à l'IS.

49. **Les taux de l'IRF sont de 12% pour les immeubles en dur et semi dur et 8% pour les immeubles en banco (terre crue).**

50. **La taxe foncière (TF) (CGI, Art. 185E -185L) est basée sur la valeur locative des immeubles bâtis, les terrains en chantier et les terrains acquis depuis plus de trois ans.** Sont exonérés, notamment les immeubles et terrains utilisés dans le secteur agricole, les lieux de culte, les terrains sportifs, etc. La valeur locative est déterminée soit au moyen de baux établis verbalement ou par écrit, soit par une évaluation de baux pour des immeubles ou terrains équivalents, soit par voie d'appréciation directe si aucun des deux procédés basés sur les baux ne peut être appliqué. La TF est due par le propriétaire de l'immeuble ou du terrain au 1^{er} janvier de l'année précédant celle de l'imposition. Le taux de la TF est de 3%, réduit à 1% pour les immeubles vacants. La TF est perçue au profit des collectivités territoriales.

Discussion

51. **L'absence de cadastre bien établi en milieu rural et urbain rend très difficile l'application de toute TF.** Les autorités et certains des experts comptables du secteur privé rencontrés par la mission ont souligné cette difficulté comme la source principale du très faible rendement de ces taxes. Ces difficultés font en sorte que les transferts aux collectivités locales n'ont que peu ou pas de lien avec les montants de taxes foncières perçues. Un cadastre est en cours d'élaboration avec l'aide de bailleurs. À la demande des autorités, une mission d'assistance technique pourra être menée pour étudier en détail la fiscalité de la propriété foncière.

52. **Les plus-values réalisées sur les propriétés foncières par les personnes physiques sont imposées au titre de la taxe sur les plus-values de cession réalisée par des particuliers depuis 2001, mais appliqué selon la DGI en 2011 seulement.** Cet impôt est collecté par les notaires pour le compte de la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre (DNDC). La révision de la fiscalité foncière peut intégrer les plus-values réalisées par les particuliers comme un revenu foncier assujéti à l'impôt sur les revenus fonciers aux taux de 15% ou de 10% selon la nature du bien cédés. Cette révision sera l'objet d'une mission d'assistance technique ultérieure.

Recommandation

- Optimiser et rationaliser la fiscalité foncière (une future mission d'assistance technique dédiée pourra se concentrer sur cette question).

F. Les incitations aux investissements

53. **La vaste majorité des mesures d'incitation aux investissements sont issues du Code des investissements (CI), du Code minier (CM), du Code pétrolier (CP) et de la Loi sur la**

promotion immobilière. Le CM et le CP sont analysés dans un rapport distinct et ne sont donc pas couverts dans cette section.

Le Code des investissements

54. **Les contribuables agréés au titre du CI bénéficient d'une gamme d'exonérations de différents impôts.** Il existe 4 régimes au CI : le Régime A pour les investissements dont la valeur se situe entre 12,5 et 250 M FCFA; le Régime B pour les investissements dont la valeur se situe entre 250 M et 1 Mds FCFA ; le régime C pour les investissements de plus de 1 Mds de FCFA ; le régime D pour les investissements de plus de 12,5 million de FCFA limité aux entreprises dont au moins 80% de la production est destinée à l'exportation. Il existe également un régime distinct pour les investissements dans les zones économiques spéciales déterminées par Décret pris en Conseil des Ministres. Le tableau 5 synthétise les avantages consentis par le CI.

55. **Clause de stabilité.** Les investisseurs agréés sous le CI continueront de bénéficier ces avantages du CI nonobstant tout changement à la loi ou à la réglementation visant à supprimer ces avantages. Cette clause de stabilité s'applique à l'ensemble des mesures contenues dans la loi ou de la réglementation jugée plus avantageuse.

56. **Procédure d'agrément.** Un comité est chargé d'étudier les dossiers de demande d'agréments. En cas d'acceptation du projet d'investissement, l'agrément est accordé par le Ministre chargé de la Promotion des investissements dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date de réception du dossier. L'absence de réponse signifie que l'agrément est réputé accordé.

57. **Conditions d'agrément.** La valeur ajoutée directe est la condition essentielle à l'octroi d'un agrément. Elle est définie comme la somme des frais de personnel, des impôts et taxes, des amortissements, des frais financiers et des bénéfices bruts d'exploitation. Les entreprises agréées sous le CI doivent avoir une valeur ajoutée représentant au moins 35% du CA. Sont aussi pris en considération les avantages que l'investissement est susceptible d'apporter à l'État, aux entrepreneurs nationaux et aux consommateurs, ainsi que l'apport en financement extérieur et les effets sur l'environnement.

58. **Suivi.** Le décret d'application du CI prévoit une commission regroupant divers intervenants des Ministères et organismes publics concernés, dont l'Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-MALI), la DGI, et la DGD. Le Ministre chargé de la Promotion des investissements et le Ministre des Finances fixent les attributions et les règles de fonctionnement de la Commission.

Tableau 5. Avantages consentis sous le Code des investissements

	Régime A	Régime B	Régime C	Régime D	Zone économique spéciale
Impôts indirects					
Droits et taxes à l'importation d'équipements et de pièces		Exo 3 ou 2 ans (1)		Exo 30 ans	Exo 10 ans (3)
TVA facturée par les fournisseurs locaux		Exo 3 ou 2 ans (1)		Exo 30 ans	Exo 10 ans
Retenue IBIC et retenue TVA sur assistance technique		Exo 3 ou 2 ans (1)		Exo 30 ans	Exo 10 ans
Impôts directs (seulement pour les nouvelles activités)					
IS-IBC	Taux réduit à 25% 7 à 15 ans (2)	Taux réduit à 25% 10 à 18 ans (2)	Taux réduit à 25% 10 à 18 ans (2)	Exo 30 ans	Exo 10 ans
IMF	Exo 5 ans	Exo 8 ans	Exo 10 ans	Exo 30 ans	Exo 10 ans
Autre impôts directs****	na	na	na	na	Exo 10 ans
Source : CI					
1/ 3 ans pour les nouvelles activités, 2 ans pour l'extension d'activités existantes.					
2/ Les durées de base (7 ans régime A, 10 ans Régime B, et 15 ans Régime C) sont prolongées de 3 ans pour les entreprises valorisant les matières premières locales; de 2 ans les entreprises faisant de la R&D; 1 an pour les entreprises dans les zones industrielles; et deux ans pour les entreprises exportatrices. La borne supérieure suppose le cumul des 4 extensions.					
3/ Comprend aussi l'exonération de la TVA exigible en douanes sur les matériels destinés aux programmes agréés.					
4/ Patentes, ITS, CFE, taxe logement, taxe emploi jeune, taxe de formation professionnelle, TAF.					

Discussion

59. **Abstraction faite du Régime D, et du traitement consenti aux investissements en zone économiques spéciales, le CI malien évite certains éléments les plus dommageables des Codes d'investissement.** La durée des exonérations des droits de porte est relativement courte et les impôts directs sont réduits plutôt qu'exonérés sauf dans le cas de l'IMF. Le CI évite également les multiples conditionnalités comme la création d'emploi ou le ciblage de certains secteurs ou régions.

60. **Toutefois, plusieurs aspects du CI pourraient être revus afin de réduire les inefficacités inhérentes à ce type de régime.**

61. **Le Régime D devrait être éliminé.** La plupart des écueils évités dans les régimes A, B, et C sont présents dans le régime D. Les exonérations de 30 ans d'une majorité d'impôts directs et indirects sont sujettes à des abus, et ce d'autant plus que la conditionnalité du Régime D, c'est-à-dire l'obligation d'exporter 80% de la production, peut facilement être contournée. Ce type d'exonérations de longue durée est généralement introduite dans les zones franches portuaires qui peuvent mieux contrôler la conditionnalité et les fuites vers les marchés locaux des produits exonérés, qui concurrencent déloyalement la production locale en concentrant ces zones franches dans des secteurs sécurisés adjacents au port. Il est quasi impossible d'exercer un contrôle, en

particulier du pourcentage de marchandises exonérées écoulées sur le marché local, qui constituent une concurrence déloyale envers les producteurs locaux.

62. **Les avantages consentis aux investissements dans des zones économiques spéciales devraient être revus et être mieux ciblés.** Bien que le développement des régions puisse être un objectif souhaitable de la politique publique, et que des mesures incitatives à l'investissement puissent contribuer à l'atteinte de cet objectif, les mesures incitatives consenties au titre des investissements en zone économique spéciale sont trop étendues. En effet, la quasi totalité des impôts et prélèvements sur le facteur travail (ITS et impôts assis sur la masse salariale) sont exonérés pour une période de dix ans, ce qui cadre mal dans un Code visant à promouvoir les investissements, puisqu'elles n'ont pas d'impact direct sur l'investissement. Les mesures incitatives à l'investissement devraient se limiter au coût du facteur capital, l'effet sur l'emploi étant indirect.

63. **L'exonération de l'IMF devrait être éliminée.** Le but de l'IMF est d'assurer que les entreprises paient l'IS-BIC chaque année afin de sécuriser les recettes, mais aussi afin de s'assurer que les entreprises continuent d'être suivies par les autorités fiscales. Lorsqu'il n'y a par définition aucun impôt à recouvrer, les autorités ont tendance à perdre de vue ces entreprises et ne pas les contrôler. Des possibilités d'abus existent alors, par exemple en gonflant les pertes afin de pouvoir en bénéficier lorsque les exonérations arrivent à terme. Les mêmes principes devraient s'appliquer aux entreprises conventionnées.

64. **Les conditionnalités additionnelles complexifient inutilement le CI.** Ces conditions liées au poids des exportations (discuté ci-haut dans le cadre du Régime D), à l'utilisation de matières premières locales, à l'intensité en R&D et à l'emplacement en zone industrielle sont difficiles à administrer et sujettes à des abus.

65. **Certaines dispositions du Décret d'application du CI ne sont pas applicables.** En particulier, l'Article 20 du Décret stipule que d'autres éléments d'appréciation seront considérés lors de l'examen de la demande d'agrément. Toutefois, l'Article 11 du Décret stipule que le refus d'octroi de l'agrément ne peut être que pour non-conformité du projet d'investissement, avec une des dispositions législatives ou réglementaires. Puisqu'aucun critère précis n'est stipulé concernant les aspects environnementaux, les avantages pour la nation et l'apport de financement extérieur, ces éléments d'appréciation n'ont aucun impact sur la décision d'octroyer un agrément.

66. **Le problème le plus immédiat est le manque de contrôle et de suivi des avantages consentis sous le CI.** Les autorités ont en chantier deux initiatives. La première est un audit du processus d'octroi, de prorogation et de suivi des exonérations depuis le premier janvier 2014. Le rapport Fossat et al. (2013) avait soulevé cette question et suggéré qu'un audit soit effectué. L'objectif est de mettre en place un mécanisme fiable d'octroi et de suivi des exonérations consenties sous les divers régimes d'exonération.

67. **La seconde initiative a été de mettre sur pied la Cellule d'appui à l'informatisation des services fiscaux et financiers (CAISFF).** La première tâche de la CAISFF sera de répertorier tous les avantages consentis sous des Codes particuliers, arrêtés, décrets et lettres. La cellule a développé une première version d'un outil informatique, et devrait d'ici quelques mois avoir recensé et répertorié les exonérations existantes. La deuxième phase de ce projet sera de créer

une interface avec les bases de données pertinentes pour les exonérations (DDD, GDI, etc.). L'objectif à moyen terme est d'assurer un meilleur contrôle et un meilleur suivi des exonérations via l'interfaçage des bases informatiques pertinentes. Ces initiatives, et en particulier le travail de la CAISFF, seront aussi importantes pour permettre de produire des comptes de dépenses fiscales fiables (voir la discussion à la section traitant des dépenses fiscales).

La Loi sur la promotion immobilière

68. Certaines activités immobilières orientées vers la production de nouveaux logements sociaux et économiques, bénéficient d'avantages fiscaux en vertu de la Loi sur la promotion immobilière. L'admissibilité des projets varie selon le volume et la nature de l'opération immobilière. Dans le district de Bamako, le projet doit comporter au minimum 50 logements ou 100 parcelles pour être admissible. Dans les autres régions, le minimum est abaissé à 25 logements ou 50 parcelles. Les contribuables admissibles peuvent être des personnes morales ou physiques et ils bénéficient de plusieurs avantages fiscaux :

- réduction de 50% de l'IS-BIC et exonération, pendant 5 ans, de la contribution des patentes après l'expiration des avantages accordés par le Code des investissements ;
- exonération de la TVA (y compris au cordon douanier) sur les matériels, les matériaux et les services entrant dans la construction et l'aménagement;
- exonération des droits de timbre et d'enregistrement applicables aux actes contractuels;
- exonération de la taxe sur les activités financières applicable aux emprunts contractés.

69. **La réduction sans limite de temps de 50% du taux de l'IS apparaît excessive et devrait être limitée dans le temps.**

Recommandations

- Éliminer le Régime D du Code des investissements.
- Restreindre les avantages consentis au titre des investissements dans des zones économiques spéciales.
- Ne pas exonérer de l'IMF les entreprises bénéficiant d'une convention du Code des investissements
- Éliminer les avantages supplémentaires conditionnels à la prépondérance des exportations, l'intensité en R&D, l'utilisation de matières premières locales et l'emplacement en zone industrielle.
- S'assurer que l'outil informatique de suivi des exonérations développé par la CAISEFF bénéficie de l'appui des spécialistes de la fiscalité de la DGI et de la DDD afin que sa structure permette d'atteindre les objectifs visés.
- Limiter la réduction d'IS-IBC consenti sous la Loi sur la promotion immobilière à 5 ans.

III. FISCALITÉ INDIRECTE

70. **Au Mali, la fiscalité indirecte représente plus de la moitié des recettes fiscales totales (56,4% en 2013) et près de 10% du PIB (8,9% en 2013). L'essentiel des recettes de fiscalité indirecte provient de la TVA (plus de 50%).** En dehors de la TVA, des taxes sont prélevées sur certains biens (impôt spécial sur certains produits, ISCP, et Taxe intérieure sur les produits pétroliers, TIPP) ou activités spécifiques : Taxe sur les activités financières (TAF), Taxe sur l'accès au réseau des télécommunications ouvert au public (TARTOP).

71. **Plusieurs mesures ont été adoptées depuis 2010 en matière de fiscalité indirecte, sur la base des recommandations des deux précédentes missions d'assistance technique du FMI⁹.** Elles concernent principalement la TVA, dont le système a significativement évolué. En revanche, les recommandations relatives à l'ISCP n'ont pas été suivies en dehors de celle concernant les produits pétroliers. Le mécanisme de détermination des prix, et de taxation (TIPP) et de subvention de ces produits, a été revu. Une nouvelle structure des prix des produits pétroliers devrait être appliquée prochainement. La présente section ne traitera donc pas de la TIPP.

Tableau 6. Suivi des recommandations des précédentes missions (2010 et 2013) en matière de fiscalité indirecte

Taxe indirecte	Etat
TVA	
Eliminer le taux réduit de TVA sans remplacement par des exonérations	Non suivie
Harmoniser le seuil d'assujettissement à celui des moyennes entreprises	Suivie
Rendre optionnel l'assujettissement à la TVA des personnes morales en dessous du seuil	Suivie
Rendre le code des investissements conforme à la directive TVA	Non suivie
Eliminer progressivement la retenue à la source	En cours
Considérer une application de la TVA au secteur bancaire	Non Suivie
ISCP	
Ne pas étendre les accises aux nouveaux biens permis dans la Directive de 2009	Non suivie
Augmenter à 20% le taux de l'ISCP sur les boissons non alcoolisées	Non suivie
Harmoniser les taux sur le tabac à 25%, et l'augmenter de 1% par an jusqu'à 30%.	Non suivie
Introduire une accise de 5% sur les voitures de tourisme « hauts de gamme ».	Non appliquée
Revoir le rôle de la TIPP et le mécanisme de détermination du prix à la pompe	En cours
Source : missions FMI	

⁹ Mansour, M. et al., 2010, *Mali : Simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal*, FMI, novembre ; Geourjon, A-M, 2011, *Mali : Propositions pour la mise en œuvre de la réforme fiscale*, FMI, juin ; et Fossat, P. et al., 2013, *Mali : Poursuivre la modernisation du système fiscal*, FMI, août

La TVA

72. **Après une baisse sensible enregistrée en 2012 principalement en raison des évènements, les recettes de TVA se sont améliorées en 2013.** Elles représentent 4,8% du PIB en 2013, une part toutefois moins élevée que celle observée en 2010 (5,6%).

Tableau 7. TVA 2010-2013 (Mds FCFA)

	2010	2011	2012	2013
TVA	256,0	271,4	225,8	259,7
% des recettes fiscales	35,93%	34,40%	27,56%	30,53%
% du PIB	5,59%	5,39%	4,26%	4,84%
TVA intérieure (% PIB)	2,16%	2,27%	1,92%	2,04%
TVA importations (% PIB)	3,55%	3,68%	3,23%	3,69%
Remboursements des crédits de TVA (% PIB)	-0,12%	-0,56%	-0,90%	-0,89%

Sources : DGI, DGD et calcul de la mission.

73. **Bien qu'elle représente plus de 30% des recettes fiscales, la productivité de la TVA apparaît moyenne comparée à celle de quelques pays voisins.** L'indicateur d'efficacité d'un point de TVA en fonction de la consommation finale, qui permet de faire des comparaisons internationales¹⁰, est de 0,42 au Mali, ce qui est inférieur à la performance du Burkina Faso, du Sénégal et du Ghana, mais proche de celle du Kenya, et très supérieur à celle du Niger (*cf.* tableau 8). L'efficacité de la TVA serait au Mali légèrement supérieure à celle observée en moyenne dans les pays à faible revenu estimée à 0,38¹¹.

Tableau 8. Efficacité de la TVA dans quelques pays d'Afrique au Sud du Sahara

	Taux de TVA	Efficacité-C
Mali (2013)	18%	0,42
Burkina-Faso (2012)	18%	0,55
Ghana (2012)	13%	0,58
Kenya (2012)	16%	0,41
Niger (2012)	19%	0,12
Sénégal (2012)	18%	0,53

Sources : FMI, AEO, DGI

¹⁰ Cet indicateur doit être apprécié en tenant compte des difficultés inhérentes à l'évaluation de la consommation finale dans les pays en développement, et des problèmes relatifs au fonctionnement des systèmes de TVA qui peuvent être très différents d'un pays à un autre, notamment en ce qui concerne les non remboursements des crédits de TVA.

¹¹ IMF, 2011, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Board Paper.

74. **En dehors de l'harmonisation du seuil de TVA avec celui du statut de moyenne entreprise¹², l'amélioration principale du système de TVA concerne les remboursements de crédits.** Depuis 2010, le remboursement des crédits de TVA est généralisé et seules les entreprises d'achat-revente se trouvent exclues du bénéfice de cette possibilité. En 2013, afin de permettre un remboursement fluide des montants de remboursements accordés, un compte séquestre à la BCEAO, alimenté par la TVA perçue au cordon douanier sur les sociétés minières, a été ouvert. Depuis 2014, cette TVA et 10% de l'ensemble des recettes de la TVA perçue à l'intérieur, sont versés sur un compte d'affectation spéciale au Trésor destiné au remboursement des crédits. La fluidité des remboursements s'est ainsi considérablement améliorée au cours des dernières années (cf. tableau 9) et le stock des crédits antérieurs, évalué à 35 Mds FCFA, a été apuré¹³. Le fonctionnement correct du système mis en place repose toutefois sur l'alimentation effective du compte d'affectation spécial.

Tableau 9. Situation des remboursements de crédits de TVA (M FCFA)

	2011	2012	2013
Nombre de demandes reçues	38	65	70
Montant total des demandes	35,379	71,584	86,129
Montant total accordés	32,908	64,483	84,926
Montant total rejetés	2,216	6,218	1,204
Montant des demandes en instance	255	883	0
Source : DGE			

75. **Le taux réduit de TVA introduit en 2012 n'a pas été éliminé en dépit des recommandations des précédentes missions du FMI.** Celle de 2010 avait présenté en détail les inconvénients du passage d'un système à taux unique à un système à deux taux. Un taux réduit de 5% a toutefois été adopté en 2012. Il s'applique à deux catégories de biens précédemment exonérés, le matériel informatique et les équipements d'énergie renouvelable. Cette disposition est conforme à la Directive de l'UEMOA de 2009 (art.29).

76. **L'adoption du taux réduit de 5% n'a, jusque-là, pas eu d'impact.** En effet, le taux réduit n'a pratiquement pas été appliqué pour deux raisons. La première est que depuis 2009, et pour une durée de 5 ans, la perception des droits et taxes à l'importation pour les équipements d'énergie renouvelable est suspendue¹⁴. Le taux réduit ne sera donc applicable qu'en 2015. La seconde est qu'en raison de difficultés d'ordre technique au niveau de SYDONIA, l'application du taux de 5% n'a été officiellement rendue effective à la douane, qu'en octobre 2013¹⁵.

77. **La suppression du taux réduit paraît aujourd'hui difficile, cependant l'élargissement de son champ d'application devrait être strictement limité.** Historiquement, les taux multiples

¹² Le seuil d'assujettissement à la TVA a été relevé de 30 à 50 millions FCFA en 2014.

¹³ Fossat, P. et al., 2013, *Mali : Poursuivre la modernisation du système fiscal*, FMI, août.

¹⁴ Décret n°09-503-P-RM du 23 septembre 2009.

¹⁵ Lettre circulaire n°057-MF-DGD-DRPPV du 7 octobre 2013.

ont été utilisés au Mali jusqu'à la Directive communautaire de 1998, imposant le taux unique. La résistance des autorités aux recommandations du FMI pour ne pas adopter, puis pour supprimer le taux réduit, illustre leur volonté d'avoir un système de TVA à deux taux. L'impact du taux réduit sur les recettes sera obligatoirement positif, puisqu'il ne s'applique qu'à des biens exonérés en 2012. Cependant, les risques de pressions de la part des contribuables pour élargir le champ de l'application de ce taux réduit à des biens ou des services auparavant taxés au taux normal de 18%, sont évidents et peuvent nuire significativement à l'efficacité de la TVA au Mali et aux recettes fiscales. Il convient donc de prendre rapidement les dispositions législatives nécessaires pour limiter aux seuls biens ou services exonérés de TVA au premier janvier 2012 la possibilité d'être taxés au taux réduit de 5%.

78. Les exonérations de TVA prévues dans le CGI (art. 195) vont au-delà de celles autorisées par la Directive de l'UEMOA. Il s'agit notamment des intrants et du matériel agricole, du pain de consommation courante, des biberons et tétines. Une mise à conformité avec les dispositions communautaires est souhaitable. Elle permettrait d'initier la fiscalisation du secteur agricole, peut-être en assujettissant dans un premier temps le matériel agricole au taux réduit de 5%. L'exonération du pain est discutable, compte tenu du fait que le blé importé utilisé pour la fabrication de la farine est exonéré¹⁶, alors que la farine ne l'est pas. Un tel dispositif apparaît comme une mesure favorisant les moulins Maliens (transformateurs de blé en farine). Ceux-ci bénéficient de la protection que procure la TVA due en douane sur la farine, puisque l'importateur de farine aura certainement de grandes difficultés à se faire rembourser son crédit de TVA. Cependant, ce dispositif ne favorise pas les agriculteurs locaux de blé en concurrence directe avec les grands producteurs mondiaux. Enfin, il est à craindre que l'exonération de TVA n'ait pas été complètement répercutée sur le prix du pain, mais a pu être en partie du moins captée par la filière de production (boulangeries, moulins) sous la forme de marges bénéficiaires supplémentaires. Quant à l'exonération des biberons et tétines, celle-ci devrait être rapidement supprimée pour éviter d'encourager l'allaitement artificiel dans les catégories les plus faibles de la population au risque d'accroître la mortalité infantile.

79. Certaines exonérations, dites « sociales », ont un impact régressif ; leur suppression élargirait l'assiette¹⁷. La tranche sociale de consommation de l'eau, par exemple, ne cible pas les populations les plus pauvres dans la mesure où le taux d'accès à l'eau potable est à Bamako de 36%. L'application généralisée de l'exonération de la première tranche de 20 m³, réduit le montant de la taxe pour tous les contribuables, même les plus gros consommateurs¹⁸. Il en est de même pour l'exonération de la tranche sociale de l'électricité qui devrait, elle aussi, être reconsidérée, bien que la limite imposée d'un compteur d'une intensité de 5 ampères réduise son impact régressif. Enfin, il n'est pas non plus certain que l'exonération des médicaments bénéficie en priorité aux catégories les plus fragiles.

¹⁶ SYDONIA : code additionnel 773.

¹⁷ Les supprimer revient à considérer que la liste des produits exonérés dans la Directive de l'UEMOA est limitative et non obligatoire.

¹⁸ Fonds Africain de Développement, *Projet d'approvisionnement en eau potable de Bamako, Rapport d'évaluation*, Département OWAS, septembre 2013

80. **Les avantages accordés à certaines entreprises en matière de TVA sont en contradiction avec la Directive de l'UEMOA.** Celle-ci exclut en effet (art.19) les exonérations et exemptions de TVA dans le cadre de mesures d'incitation à la création d'entreprise et à l'investissement, de mesures ou dispositions visant des secteurs particuliers, ou de conventions particulières. Seuls sont autorisés des régimes suspensifs dans les secteurs miniers, forestiers et pétroliers durant la phase de recherche, prospection et exploration.

81. **Deux alternatives au moins existent à l'exonération de TVA des biens importés par les investisseurs (la solution optimale étant un mécanisme de TVA uniformément appliqué): l'auto-liquidation ou un paiement différé de la dette de TVA.** Ces deux options visent à protéger la trésorerie des entreprises tout en limitant le risque de pertes de recettes liées à la fraude. Dans le cas de l'auto-liquidation¹⁹, la déductibilité et la collecte de la TVA sont alors simultanées (cf. encadré 1). Dans le cas du paiement différé de la dette de TVA sur importation, le mécanisme proposé d'enregistrement d'une dette notionnelle de TVA (DN-TVA) renverse la charge de la preuve en matière d'avantages fiscaux : l'entreprise bénéficiaire est alors chargée de démontrer le respect des conditions de l'exonération.

82. **La suppression de la retenue à la source par le Trésor²⁰, initialement prévue pour janvier 2014, a été repoussée à janvier 2015, en raison du risque de pertes de recettes. Actuellement, le Trésor continue de retenir 40% de la TVA brute facturée par ses fournisseurs.** La dernière mission d'administration des recettes FMI de juin 2014²¹ a souligné ce risque et insisté sur l'importance d'un dispositif d'accompagnement centré sur le renforcement du suivi des obligations fiscales et conditionnant le paiement des marchés publics au respect des obligations fiscales par les bénéficiaires.

La Taxe sur les activités financières (TAF)

83. **La TAF (CGI, Art. 244-249) vise le montant des recettes réalisées lors des opérations financières, des opérations qui se rattachent aux activités bancaires ou financières et d'une manière générale au commerce des valeurs et de l'argent excluant les intérêts et commissions réalisés sur le marché monétaire.** Sont assujettis à la TAF les banques, établissements financiers, agents de change, escompteurs et remisiers. Les opérations de crédit-bail ne sont pas passibles de la TAF. Le taux de la TAF est de 15% et elle est recouvrée suivant les mêmes règles, les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la TVA.

84. **La TAF a été introduite pour combler le manque à gagner résultant de l'exonération des opérations des banques et des établissements financiers du champ d'application de la**

¹⁹ L'auto-liquidation de la TVA a été introduite dès 1977 dans le droit européen par la 6^{ème} directive TVA 77/388 et est appliqué notamment en France depuis le 1^{er} septembre 2006, en Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Italie... et depuis 2011 en Algérie notamment.

²⁰ La retenue à la source par les entreprises privées a été supprimée en janvier 2012.

²¹ Fossat, P. et al., 2014, *Mali : Mise en œuvre du projet de renforcement des capacités de l'administration fiscale*, FMI, juin.

TVA. En 2013, la TAF a rapporté au trésor, 27,3 Mds FCFA. À titre de comparaison, ce même secteur a généré environ trois fois moins de recettes d'IS (7.7 Mds FCFA).

85. **Bien conçue une TAF peut compenser l'exonération des activités financières de la TVA.** En raison de la difficulté à saisir correctement la valeur ajoutée des services financiers, il est commun d'exonérer, comme c'est le cas au Mali, ces services du champ d'application de la TVA. En effet, à moins qu'un service financier soit facturé explicitement, il est difficile d'apprécier la valeur du service puisqu'il est généralement inclus dans la marge que la banque dégage de son activité d'intermédiation financière. Cette difficulté est de deux ordres : premièrement la TVA étant une taxe appliquée sur la base des transactions effectuées, le coût des biens ou services acquis et le prix des biens et services vendus doit être identifiable. Les services d'intermédiation financière n'identifient pas sur une base transactionnelle cette marge (chaque emprunteur n'est pas associé à un déposant ou fournisseur de fond particulier et à un coût de fonds particulier). La deuxième difficulté tient au fait que même si une marge globale est identifiée, c'est-à-dire la différence entre le coût total des fonds de la banque et les revenus totaux dérivés des sommes prêtées, il faudrait alors déterminer quelle portion de cette marge devrait être allouée à chaque participant à la transaction (le prêteur et l'emprunteur) ce qui n'est pas aisé étant donné que les diverses composantes de la marge (prime de risque, frais de service) ne sont pas alloués.

86. **La TAF du Mali n'a pas les attributs pour être un bon substitut à la TVA et le niveau de ces exonérations 56 Mds FCFA en 2013 (cf. tableau 14), soit plus du double de ses recettes attestent de ses défaillances.** Les recettes dérivées des activités financières utilisées comme base de la TAF ne constituent pas une bonne approximation de la valeur ajoutée par le secteur financier. Une meilleure estimation consisterait à établir la valeur ajoutée en utilisant non pas une approche transactionnelle mais plutôt son équivalent dans une approche globale des activités de l'entreprise. Cet équivalent pourrait reposer sur la somme des profits ajustés des institutions financières auxquels seraient ajoutés les salaires qu'elles versent à leurs employés.

87. **Le réaménagement de la TAF (et du droit d'enregistrement des contrats d'assurances qui est son équivalent pour les assureurs) pourrait être simple d'application.** Toutefois l'élaboration d'une recommandation à cet effet dépasse le cadre de cette mission de diagnostic. Les modalités d'une telle modification pourraient faire l'objet d'une mission de suivi dans une des missions d'assistance technique financée par le fonds fiduciaire de politique fiscale.

L'ISCP

88. **Les recettes d'ISCP ont progressé entre 2009 et 2013, passant de 0,09% à 0,22% du PIB, mais représentent toujours moins de 2% des recettes fiscales (cf. tableau 10).**

L'importance des recettes d'accises est moindre en Afrique au Sud du Sahara, et plus particulièrement en Afrique francophone, qu'en Asie ou en Amérique latine²². L'ISCP représente donc au Mali comme dans tous les pays de l'UEMOA, un potentiel de recettes qu'il convient de mobiliser.

²² IMF, 2011, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Board Paper.

89. **En dehors de l'ISCP sur l'or²³, la quasi-totalité (près de 99%) des recettes provient de l'ISCP sur les boissons et les cigarettes.** Les autres produits soumis à une accise sont : la noix de cola, les sachets en plastiques, les munitions, les marbres, et les véhicules de tourisme d'une puissance supérieure ou égale à 13cv.

Tableau 10. Ventilation des recettes en 2013 (M FCFA)

Produits	DGD	DGI	Total
Noix de cola	149.57	0.00	149.57
Boissons non alcoolisées	942.71	1,941.28	2,883.99
Boissons alcoolisées	321.15	2,850.78	3,171.93
Cigarettes	3,650.34	1,854.77	5,505.10
Sachets plastiques	0.00	0.00	0.00
Munitions	0.02	0.00	0.02
Véhicules de tourisme	0.00	0.00	0.00
Total	5,063.77	6,646.83	11,710.60
<i>En % du PIB</i>	<i>0.09</i>	<i>0.13</i>	<i>0.22</i>
<i>En % des recettes fiscales</i>	<i>0.60</i>	<i>0.78</i>	<i>1.38</i>

Sources : DGI, DGD

90. **L'ISCP appliqué au Mali est conforme aux dispositions communautaires relatives aux droits d'accises prévues dans le cadre de l'UEMOA²⁴, et a fortiori à celles prévues par la CEDEAO, qui sont moins contraignantes (cf. tableau 11).** Comme prévu dans la directive UEMOA, tous les États membres appliquent un droit d'accises sur les boissons et les tabacs. Comparé au Bénin, au Niger, au Sénégal et au Togo, le Mali est le pays où la bière est la plus fortement taxée. En revanche, le taux de l'ISCP appliqué aux cigarettes est le plus bas. Il est de 15%, 20% et 25% en fonction des gammes de produits, les cigarettes de luxe étant les plus fortement taxées.

91. **Pour accroître le rendement de l'ISCP, il convient d'améliorer son application et d'augmenter les taux, comme recommandé dans les précédentes missions. Une autre possibilité serait d'élargir la liste des produits soumis à cette taxe.** Cette option n'est pas envisageable dans le contexte de l'UEMOA puisque la directive limite le nombre de produits à huit²⁵. De plus, compte tenu du rendement quasi nul de l'ISCP sur certains produits, leur taxation devrait être reconsidérée. Ainsi, pour les sachets en plastiques et les munitions, la DGI ne collecte pas d'ISCP sur la production nationale, le peu d'accises collectées en douane constitue une taxe

²³ Le taux de l'ISCP sur l'or est de 5%. Dans les faits, la plupart des sociétés minières restent soumises au code minier de 1991 qui prévoit une contribution pour prestations de services (CPS) et une taxe ad-valorem de 3% chacune. Ce point est traité en détail dans le rapport consacré aux ressources naturelles.

²⁴ Directive n°03/98/CM/UEMOA modifiée par la directive n°03/2009/CM/UEMOA.

²⁵ Les États membres doivent obligatoirement soumettre les boissons et les tabacs à un droit d'accises, et ont la faculté de soumettre également au maximum six produits sélectionnés parmi une liste communautaire.

de protection. En 2010, il avait d'ailleurs été recommandé de renoncer à élargir la liste des produits soumis à l'ISCP en dehors des véhicules de tourisme. La réforme de l'ISCP devrait concerner trois catégories de produits : les tabacs, les boissons, et les véhicules de tourisme. Pour les deux premiers, il convient de rappeler l'importance de la maîtrise de l'assiette sur la production intérieure.

Encadré 1. Deux mécanismes alternatifs à l'exonération : l'auto-liquidation et la dette notionnelle de TVA

L'auto-liquidation de la TVA

Le système de l'auto-liquidation se présente ainsi :

L'opérateur étranger émet une facture hors taxe (HT) à son client malien. Cette facture fait apparaître distinctement que la TVA est due par le client et mentionne la disposition légale justifiant que la TVA n'est pas collectée par le fournisseur.

L'importateur malien paye la TVA malienne à la DGD par le biais de l'auto-liquidation et récupère simultanément cette TVA. Il déclare ainsi le montant HT de l'opération par la création d'un compte de type « Achats de biens ou de prestations de services réalisés auprès d'un assujetti non établi au Mali ». La déductibilité et la collecte de la TVA sont alors simultanées à l'instar des livraisons de bien à soi-même.

Les difficultés généralement rencontrées avec le mécanisme de l'auto-liquidation de TVA concernent l'éligibilité à ce mécanisme et la notion d'établissement stable au Mali. Dans le cas du CI, ces problèmes peuvent être largement écartés en limitant les opérations éligibles et les entreprises concernées.

Le mécanisme d'enregistrement d'une dette notionnelle TVA

Le mécanisme d'enregistrement d'une dette notionnelle TVA (DN-TVA) fonctionnerait de la façon suivante :

Au cordon douanier, la DGD enregistre pour les importations relevant du CI une DN-TVA égale au montant de la TVA qui aurait dû être collectée si l'entreprise avait été assujettie au régime de droit commun.

Cette DN-TVA est radiée lorsque l'importateur procure à la DGD la documentation attestant que les conditions du CI imposées pour obtenir l'exonération de TVA ont été respectées. Plus précisément, le promoteur du projet d'investissement procure une attestation, potentiellement délivrée par l'API que les immobilisations exonérées sont dans la phase d'installation ou d'exploitation du programme d'investissement. Dans le cas d'exonération sous le régime de la zone franche, l'importateur peut demander la radiation de la DN-TVA ou une portion de celle-ci. Il doit alors fournir une attestation que les biens ont été exportés, sont encore en zone franche, ou s'ils ont été mis à la consommation sur le marché intérieur que les prélèvements relatifs aux importations (y inclus la TVA) ont été acquittés.

Si les entreprises importatrices ne peuvent fournir de telles attestations au plus tard une année après la date d'importation (exception faite des cas où une autorisation de report émise par l'API atteste que le programme est en voie de réalisation), les autorités peuvent alors entreprendre la collecte de la DN-TVA qui devient dès lors une dette exigible.

Les tabacs

92. **Actuellement, l'ISCP sur les cigarettes est prélevé au taux maximum de 25% sur les importations, et essentiellement au taux minimum de 15% sur les cigarettes produites localement.** Cette différence s'explique pour deux raisons : (1) l'essentiel de la fabrication locale de cigarettes concerne des produits bas de gamme ; et (2) la détermination de la gamme étant laissée à l'appréciation de l'administration, l'ISCP peut devenir un instrument de protection.

93. **La hausse du taux de l'ISCP sur les tabacs est nécessaire dans le contexte sous régional.** Comparé aux autres pays membres de l'UEMOA, le niveau de taxation est significativement plus faible au Mali. Or, dans une union douanière, la coordination en matière de droits d'accises est souhaitable. Elle permet d'éviter la concurrence fiscale et de limiter la fraude avec tous les risques qui s'y rattachent. Les autres États ont ainsi officiellement demandé au Mali de revoir à la hausse le niveau de l'ISCP.

94. **Un projet de décret a été préparé pour modifier le décret n°2012-278/P-RM afin de relever l'ISCP sur les tabacs.** Le projet prévoit d'une part, d'abandonner le principe de la différenciation des taux en fonction de la qualité des produits, et d'autre part d'appliquer à tous les produits le taux de 45%, soit le taux maximum fixé dans la directive de l'UEMOA.

95. **L'abandon envisagé de taux différents en fonction des gammes de cigarettes constitue une avancée.** Tout d'abord, taxer plus fortement les produits de luxe censés être de meilleure qualité, donc moins nuisibles à la santé, ne contribue pas à réduire les externalités, au contraire. L'application d'un taux unique évite aussi la tentation d'utiliser l'ISCP comme un substitut du droit de douane. Enfin, cela permet d'éliminer les difficultés techniques liées à la mise en application à la douane de taux différents pour une même position du système harmonisé utilisé dans SYDONIA.

96. **Faire passer brusquement le niveau de taxation de 15% à 45% sur la production locale et de 25% à 45% sur les importations comporte de grands risques dans le contexte malien actuel.** Il convient tout d'abord de prendre en compte l'élasticité de la demande. Selon l'Organisation mondiale de la santé, une augmentation des taxes qui accroît le prix du tabac de 10% fait reculer la consommation d'environ 4% dans les pays à revenu élevé, cette baisse pouvant atteindre 8% dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Il est donc évident que la hausse de l'ISCP, si elle est répercutée sur le prix des cigarettes, entraînera une forte diminution de la consommation « officielle » de cigarettes. Le supplément de recettes sera donc très en deçà des anticipations, si celles-ci ont été faites en ne prenant pas en compte l'impact du changement de prix sur les quantités consommées officiellement. Le second risque est celui d'encourager la consommation de cigarettes de contrebande. Ces produits de mauvaise qualité ont un impact négatif sur la santé. De plus, le trafic de cigarettes, dans le contexte particulier du Mali, a des conséquences sécuritaires dont il conviendrait de tenir compte. De l'avis de la mission, l'ampleur de la hausse projetée est trop rapide et une démarche progressive doit être considérée. Elle consisterait à appliquer en 2015 un taux unique de 25% ou 30%, puis à converger d'ici deux ou trois ans vers 45%.

Tableau 11. Accises, comparaison entre quelques pays d'Afrique de l'Ouest et dispositions communautaires UEMOA et CEDEAO

Produits	Benin (LF 2012)	Mali (Décret, 2012)	Niger (LF 2008)	Senegal (LF 2010)	Togo (LF 2012)	UEMOA		CEDEAO	
						Taux minimal	Taux maximal	Taux minimal	Taux maximal
1) Boissons									
Boissons non alcoolisées à l'exclusion de l'eau	5	10	12, 15 (2)	2.75	2	0	20	1	10
Boissons alcoolisées								10	45
Bières	15	45	25		15	15	50		
Autres boissons alcoolisées	35, 40	45	45	40 (3)	35	15	50		
2) Tabacs	40	15, 20, 25	40	20, 45	40	15	45	15	100
3) Café	5		12	3.8	10	1	12	1	30
4) Noix de cola		20	15	30		10	30	5	30
5) Farines de blé	1				1	1	5	1	20
6) Huiles et corps gras alimentaires	1			5, 12, 15	1	1	15	1	15
7) Thé				3.8		1	12	1	30
8) Armes et munitions		40				15	40	20	50
9) Produits de parfumerie et	5		15	12.5	15	5	15	5	40
10) Sachets en matière plastique		5			5	5	10	1	10
11) Marbres		5				5	15	5	15
12) Lingots d'or		5				3	15		
13) Pierres précieuses								3 (4)	50
14) Véhicules de tourisme de 13 chevaux ou plus	7	5			10	5	10	1, 5 (5)	25, 150 (5)
Source : LF 2012, directives UEMOA et CEDEAO.									
1/ La CEDEAO autorise en plus des biens listés ici des accises sur les caviars, les cuirs et peaux, les bateaux de plaisance, les œuvres d'art et le monosodium de glutamate.									
2/ 12% pour les jus de fruits, 15 % pour les eaux minérales.									
3/ Le Sénégal applique des taxes additionnelles spécifiques sur les boissons alcoolisées.									
4/ La directive CEDEAO assujettit également les métaux précieux au même taux que les pierres précieuses.									
5/ La directive CEDEAO distingue les véhicules neufs (encadrement entre 1% et 25%) des véhicules d'occasion (5-150%).									

Les boissons

97. **Des recettes supplémentaires pourraient être mobilisées en relevant la taxation des boissons non alcoolisées.** L'augmentation du taux de 10% à 20%, recommandée par les missions précédentes, devrait être incluse dans le projet de décret modifiant les taux de l'ISCP. Il conviendrait également d'élargir le champ d'application de l'ISCP sur les boissons non alcoolisées. L'article 240 du CGI ne considère en effet que les boissons gazeuses (SH : 22 02 10 00), ce qui est contraire à la directive de l'UEMOA. Les autres boissons non alcoolisées, à l'exception de l'eau, devraient donc être soumises à l'ISCP. Le supplément de recettes serait non négligeable. A titre d'illustration, en 2013, la valeur des boissons gazeuses importées, donc soumises à l'ISCP, était de 690 Mds FCFA, alors que celle des autres boissons non alcoolisées (SH : 22 02 90 00), non frappées par l'ISCP, s'élevait à 2,1 Mds FCFA, soit trois fois plus.

Les véhicules de tourisme

98. **L'ISCP sur les véhicules d'une puissance supérieure ou égale à 13 cv, dont l'objectif est la mobilisation de recettes et la protection de l'environnement, n'est pas appliqué.** Les recettes de la DGD concernant cette taxe sont nulles et l'administration des douanes reconnaît ne pas avoir paramétré son application dans le système informatisé de dédouanement. La raison serait technique : la nomenclature harmonisée (SH) ne distingue pas les véhicules selon la puissance exprimée en chevaux, mais selon les centimètres cubes du moteur. Le CGI malien reprenant mot à mot la désignation du produit utilisée dans la directive de l'UEMOA, une requête devrait être faite au niveau régional pour modifier la directive. En attendant, le CGI pourrait être revu pour préciser les véhicules de tourisme « de luxe » à taxer, en utilisant la nomenclature SH. La mission souligne toutefois que même si cette question technique était résolue, l'application de cette taxe sur les véhicules particuliers de forte puissance ne serait que très marginale tant que la pratique consistant à exonérer les véhicules de certaines catégories de fonctionnaires et des parlementaires, ainsi que les exonérations *ad hoc* dont bénéficient certains particuliers, perdureront. En 2013, le manque à gagner des exonérations de véhicules de particuliers s'est élevé à 216 Mds FCFA, et pour les exonérations exceptionnelles accordées aux particuliers à 1,43 Md FCFA.

La Taxe sur l'accès au réseau des télécommunications ouvert au public (TARTOP)

99. **La TARTOP est une taxe de 2% sur le CA à laquelle est soumise toute personne titulaire d'une licence d'exploitation du réseau délivrée par ou pour le compte de l'État du Mali.** Cette taxe a été introduite dans la loi de finances 2013. Sont exonérés de la taxe : (1) les produits et services internet ; (2) les ventes, locations et fournitures d'équipements permettant l'accès à internet ; (3) les ventes et locations d'appareils téléphoniques ; (4) les prestations liées au trafic entrant international, à l'exception de celles portant sur l'utilisation du réseau des télécoms ouvert au public ; et (5) les prestations d'interconnexion entre les titulaires de licences d'exploitation.

100. **La TARTOP a rapporté 5 Mds FCFA en 2013, soit presque l'équivalent du montant de l'ISCP prélevé sur les tabacs.** Deux entreprises sont actuellement soumises à cette taxe : Orange Mali et Sotelma Mali. Une troisième licence vient d'être accordée à Alfa Télécom. Les recettes engrangées en 2013, première année de son application, ont été en deçà des résultats escomptés par la DGI (7 Mds FCA). La raison principale est la difficulté rencontrée par la DGI pour maîtriser la base taxable, ou plus précisément la partie du CA exonérée sur laquelle l'administration ne dispose d'aucun moyen de contrôle. L'application d'une taxe spécifique sur le secteur des télécoms constitue un moyen efficace pour mobiliser des recettes. De plus en plus de pays y ont recours. Le système malien actuel mériterait toutefois d'être revu afin de rendre son application plus facile par la DGI lors d'une mission ultérieure dans le cadre du programme d'assistance technique de politique fiscale.

Recommandations

- Limiter aux seuls biens ou services exonérés de TVA au premier janvier 2012 la possibilité d'être taxés au taux réduit de 5%.
- Revoir la liste des exonérations de TVA pour : (1) rendre l'article 195 du CGI conforme à la Directive de l'UEMOA ; et (2) élargir l'assiette.
- Supprimer les exonérations de TVA accordées dans le cadre du CI, et des conventions particulières.
- Modifier la définition de l'assiette de la TAF et optimiser le droit d'enregistrement des contrats d'assurances, qui est son équivalent pour les assureurs.
- Unifier le taux de l'ISCP sur les tabacs en appliquant un taux de 25-30% et augmenter ce taux chaque année en surveillant l'impact de cette hausse sur la contrebande.
- Augmenter le taux de l'ISCP sur les boissons non alcoolisées de 10% à 20%, et inclure dans la liste des produits de l'article 240 du CGI, les boissons non gazeuses, à l'exception de l'eau.
- Résoudre la question technique relative à l'application de l'ISCP sur les véhicules de tourisme, et éliminer la pratique consistant à exonérer les importations de véhicules pour certaines catégories de fonctionnaires et les parlementaires, ainsi que les exonérations exceptionnelles aux particuliers.
- Revoir les modalités de taxation indirecte des secteurs particuliers, banques, assurances, et télécommunications. Cette recommandation, si elle est retenue par les autorités, pourrait faire l'objet d'une assistance technique spécifique dans le cadre du Fonds fiduciaire de politique fiscale.

IV. DÉPENSES FISCALES

A. Généralités

101. **Selon le rapport de l'OCDE²⁶ faisant référence en la matière, une dépense fiscale correspond à un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à une norme, plutôt que d'une dépense directe.** Cette définition établit deux caractéristiques pour identifier une dépense fiscale : (1) une baisse de recettes pour l'État, et (2) un écart par rapport à la norme fiscale (système de référence) qu'il convient de définir.

102. **L'évaluation des dépenses fiscales est un exercice récent en Afrique.** C'est un facteur important de renforcement de la transparence budgétaire. Dans les pays en développement où les incitations fiscales ont été fréquemment utilisées pour attirer notamment les investisseurs étrangers, l'évaluation des dépenses fiscales correspondantes constitue un bon moyen pour freiner leur prolifération, voire les remettre en cause. Enfin, la publication d'un document sur les dépenses fiscales permet d'informer la société civile et d'alimenter le débat public sur les avantages accordés, notamment en faveur d'intérêts particuliers²⁷.

103. Exonérations fiscales et dépenses fiscales ne sont pas des notions équivalentes²⁸. Toutes les exonérations ne sont pas des dépenses fiscales, et d'autres mesures que des exonérations peuvent donner lieu à des dépenses fiscales. En particulier, les exonérations de TVA sur les biens importés par des entreprises au régime du CI ou au Code minier ne peuvent pas être considérées comme des dépenses fiscales car elles n'entraînent pas de pertes de recettes. La TVA qui aurait été collectée sur les importations de ces entreprises est par nature déductible, donc ne constitue pas une perte de recettes. De même, selon la norme fiscale retenue, certaines exonérations de TVA, par exemple celle du secteur financier, peuvent ne pas être considérées comme une dépense fiscale. En dehors des exonérations, toutes mesures dérogatoires ayant pour conséquence une baisse des recettes de l'État, peut donner lieu, en fonction de la norme fiscale retenue, à des dépenses fiscales. C'est par exemple le cas de l'application d'un taux réduit de TVA, de toute mesure réduisant l'assiette de l'impôt direct, ou de l'allocation d'un crédit d'impôt en cas d'investissement.

²⁶ OECD, 2010, *Tax Expenditures in OECD Countries*.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/taxexpendituresinoecdcountries-oecdpublication.htm>

²⁷ Banque Mondiale, FMI, NU et OCDE, 2011, "Supporting the Development of More Effective Tax Systems", *Report of the G20 Development Working Group*.

²⁸ Geourjon, A-M, Rota-Graziosi, G., 2014, « L'illusion des dépenses fiscales en Afrique », *Notes Brèves*, n°96, FERDI, juin.

104. La définition du système fiscal de référence (norme fiscale) est un préalable à l'identification des dépenses fiscales. Il est possible d'identifier parmi les exonérations celles qui ne donnent pas lieu à des pertes de recettes, et qui ne peuvent donc pas être considérées comme des dépenses fiscales. En revanche, il est impossible d'aller au-delà de ce premier tri, sans se référer à une norme fiscale validée. La définition de celle-ci et sa validation sont des étapes prioritaires dans la démarche d'évaluation des dépenses fiscales.

105. L'appréciation des dépenses fiscales ne signifie pas la suppression de toute mesure d'incitation fiscale. En effet, certaines dérogations peuvent être justifiées sur un plan économique, social ou autre. L'objectif de l'exercice est de mettre à la disposition des décideurs un outil permettant d'apprécier le bien-fondé de ces mesures en estimant leur coût, leurs conséquences sur l'assiette, leur impact sur l'équité et leur efficacité comparée à celle de dépenses directes qui pourraient éventuellement les remplacer. Un document présentant les dépenses fiscales est un rapport technique qui chiffre chaque mesure et les regroupe par bénéficiaires dans des tableaux synthétiques par types de taxes.

106. Les dépenses fiscales peuvent être classées en deux catégories en fonction de l'objectif visé. Les dépenses fiscales d'investissement visent à promouvoir l'investissement national ou étranger (fiscalité directe et indirecte, droits de douanes...). Les dépenses fiscales de consommation favorisent la consommation des ménages en allégeant la charge fiscale (essentiellement fiscalité indirecte) et normalement le prix des biens concernés²⁹ ou en augmentant le revenu disponible (fiscalité directe des personnes physiques). La première catégorie vise l'efficacité, alors que la seconde relève davantage de l'équité, en ciblant les biens dont la propension à consommer est plus élevée pour les ménages les plus pauvres (par exemple : denrées alimentaires) ou en modifiant la progressivité de la charge fiscale sur les salaires³⁰.

B. Pratique actuelle au Mali

107. L'évaluation des dépenses fiscales est au Mali une préoccupation ancienne. Le concept de dépenses fiscales a été évoqué depuis longtemps, notamment dans le cadre de la

²⁹ L'hypothèse implicite est que le producteur répercute intégralement les exonérations de TVA ou de droits de douane dans le prix à la consommation. Cette hypothèse s'avère généralement démentie dans les faits. Par exemple, les exonérations relatives aux denrées alimentaires en 2010 au Sénégal n'ont pas été répercutées dans les prix, mais ont pour l'essentiel amélioré les marges des intermédiaires de la chaîne de distribution. Un autre exemple largement documenté est la baisse du taux de TVA en France dans la restauration qui n'a pas eu l'effet escompté ni en terme de baisse des prix, ni en matière de création d'emplois.

³⁰ Ainsi, dans certains pays comme les États-Unis, la dépense fiscale la plus importante est celle relative aux charges d'intérêt liée aux emprunts des personnes physiques pour l'acquisition de leur résidence principale. Selon le système fiscal de référence, les réductions d'impôts pour personnes à charge peuvent être considérées comme des dépenses fiscales à finalité sociale.

coopération canadienne. Le projet de les évaluer a démarré après la mission FAD de 2011 dont c'était une des recommandations.

108. **L'exercice est confié à une structure dédiée de la DGI : la Cellule de formulation, proposition et évaluation des politiques fiscales (CPF).** La CPF a été créée en 2010, et dépend directement du directeur général. Elle est composée de quatre membres. L'évaluation des dépenses fiscales est une priorité pour les autorités et la CPF participe activement aux réunions et séminaires régionaux organisés sur ce thème. Les grands principes relatifs aux dépenses fiscales sont acquis au sein de la CPF. Un Comité de pilotage des dépenses fiscales, comprenant tous les services concernés, a été récemment créé au sein de la DGI pour superviser et valider les travaux de la CPF.

109. **La CPF actualise chaque année un inventaire des régimes dérogatoires.** Celui-ci est réalisé par régime (CGI, CI, etc.), catégorie d'impôts, mode d'incitation, référence juridique, objectif, secteurs d'activité et bénéficiaires. L'inventaire pour cette année comprend 600 lignes.

110. **Le recensement des exonérations devrait rapidement pouvoir être enrichi par les informations de la Cellule d'aide à l'informatisation des services fiscaux et financiers (CAISFF).** Cette structure a été créée récemment au niveau du Ministre des finances. Son premier objectif est de recenser toutes les exonérations en cours afin de disposer d'un fichier exhaustif suivant la base juridique de l'exonération. Celui-ci devrait apporter plus de visibilité au Ministre des finances jusque-là mal informé des exonérations accordées par les ministères techniques. Dans une seconde phase, il s'agira de réaliser l'interfaçage avec les autres bases des deux directions (DGI et DGD). Le recensement devrait être terminé en juillet.

111. **Une note relative aux dépenses fiscales est produite chaque année.** Elle accompagne depuis 2012 le projet de loi de finances. Dans ce document, sont compilées toutes les estimations des manques à gagner des exonérations communiquées par les services de la DGI et de la DGD. Dans le tableau récapitulatif des dépenses fiscales pour une année, la CPF ajoute aux chiffres de la DGI le montant total des manques à gagner fourni par la DGD (cf. tableau 12). Le montant des dépenses fiscales pour l'année 2013 a été estimé par la CPF à 452,9 Mds FCFA, soit 8,4% du PIB.

112. **La CPF a entamé une réflexion sur la norme fiscale, mais le système fiscal de référence n'est toujours pas validé.** La Chef de la CPF a conscience de l'enjeu, et souhaite pouvoir faire rapidement une proposition au Comité de pilotage de la DGI. Celle-ci devrait ensuite être portée au niveau du ministre, transmise à la DGD pour commentaires, puis retournée au niveau ministériel pour validation.

**Tableau 12. Montant des dépenses fiscales évalué par la Cellule de politique fiscale, 2013
(en Mds FCFA et % du PIB)**

	Mds FCFA	% PIB
<i>Dépenses fiscales au titre du CGI</i>	21.1	0.39
<i>Dépenses fiscales au titre du code des investissements</i>	54	1.01
<i>Dépenses fiscales au titre du code minier</i>	163.1	3.04
<i>Dépenses fiscales au titre d'arrêtés ministériels</i>	78.9	1.47
<i>Autres dépenses fiscales</i>	1.4	0.03
Total dépenses fiscales DGI	318.5	5.94
Dépenses fiscales DGD	134.4	2.51
Total dépenses fiscales	452.9	8.44
Source : CPF		

C. Commentaires

113. **Des avancées remarquables ont été réalisées au niveau de la CPF, elles doivent maintenant être consolidées pour aboutir à un résultat conforme aux normes internationales.** Les orientations suivantes sont proposées par la mission pour atteindre cet objectif.

Retravailler les données

114. **Une première tâche est de revoir l'inventaire des exonérations.** Celui-ci doit être complété par l'ensemble des régimes fiscaux dérogatoires (exonérations totales ou partielles, réductions de la base taxable,...) ayant été utilisés au cours de l'année. Les deux directions générales (DGI et DGD) sont concernées par l'application de ces régimes et doivent être associées à cet exercice, ainsi que la CAISFF.

115. **Jusqu'à-là, la CPF effectue une compilation des données qui lui sont transmises, sans disposer des informations indispensables pour pouvoir en apprécier la signification exacte, la fiabilité et la cohérence.** C'est une évidence en ce qui concerne les données douanières puisque les tableaux des exonérations lui sont transmis sans explication. C'est également vrai pour les données fournies par les services de la DGI auxquels la CPF fait passer une grille à compléter et qui lui revient sans détail sur les chiffres fournis.

116. **A titre d'illustration, la mission a retravaillé les données douanières : le montant global passe pour 2013 de 134,4 Mds FCFA, soit 2,5% du PIB à 71 Mds FCFA, soit 1,33% du PIB (cf. tableau 13).** En effet, la mission a considéré que certains manques à gagner en douane ne correspondent pas à des pertes de recettes pour l'État. Il s'agit des exonérations accordées aux produits originaires de l'UEMOA, des privilèges diplomatiques, qui relèvent du droit international, et des exonérations de TVA sur les intrants dont bénéficient les entreprises et les investisseurs qui sont assujettis à la TVA sur leur production. La douane considérant les

exonérations de TVA accordées par l'article 195 du CGI comme faisant partie du droit commun, elle ne comptabilise pas les manques à gagner correspondant. Ceux-ci ont été ajoutés.

117. **Des dépenses fiscales de 85,8 Mds FCFA sont comptabilisées par la DGI au titre des exonérations de la TAF en 2013, la grande majorité découlant de l'exonération de TAF sous le CM (82,7 Mds FCFA).** Étant donné les réserves exprimées relativement à la base de la TAF dans ce rapport (voir chapitre III), il serait prudent de ne pas comptabiliser le non-assujettissement à la TAF comme une dépense fiscale et possiblement l'identifier comme un poste sous évaluation. Ceci permettrait de déterminer si la TAF telle qu'actuellement définie devrait être incorporée dans le système de référence et, dans l'éventualité de modifications à la base de la TAF, de justifier la révision de la dépense fiscale associée à la TAF.

Tableau 13. Exonérations douanières pour l'année 2013 corrigées par la mission dans l'optique d'une évaluation des dépenses fiscales (en Mds FCFA et en % du PIB)

	Mds FCFA	% PIB
Exonérations totales (Source DGD)	134,396	2,5%
Produits agréés UEMOA	15	0,00%
Privilèges diplomatiques/effets personnels	24,930	0,46%
Exos de TVA entreprises et investisseurs (2)	50,075	0,93%
Exos de TVA de droit commun (CGI) (3)	11,736	0,22%
Total DGD corrigé	71,112	1,33%
Source : DGD, CPF et calcul de la mission		
1/ La zone grisée correspond à des exonérations qui ne peuvent pas être considérées comme des dépenses fiscales, et doivent être déduites. Les exonérations de TVA (zone bleutée) prévues dans le CGI sont à intégrer.		
2/ Les importations de biens dont la TVA n'est pas déductible (véhicules de tourisme, carburants légers) n'ont pas été prises en compte.		
3/ Celles-ci comprennent les produits "sociaux" et les intrants agricoles. Les importations d'intrants par des entreprises au dessus du seuil de TVA, donc assujetties, n'ont pas été prises en compte.		

Instituer le dialogue et les échanges entre les différents services

118. **L'évaluation des dépenses fiscales est un exercice qui nécessite une collaboration régulière entre la DGI, la DGD, la CAISFF et l'Institut de statistiques.** Toutes les étapes de l'exercice (inventaire, définition du système fiscal de référence, méthode de calcul, élaboration du rapport) requièrent cette collaboration.

119. **Le cadre institutionnel doit être adapté pour permettre et pérenniser cette collaboration.** Les structures existantes concernées par les dépenses fiscales sont à la DGI, la CPF et le Comité de pilotage de la dépense fiscale, et au niveau du ministre des finances, la CAISFF. À la DGD, c'est la direction des recettes, de la planification et des programmes de vérification (DRPPV) qui est chargée de suivre l'évolution des manques à gagner et qui transmet le chiffre global à la CPF. L'échange d'informations entre les services de la DGI et ceux de la DGD se fait

par la voie hiérarchique : la demande doit remonter du service demandeur à son directeur général, qui transmet la requête au directeur général du service détenteur de l'information, qui la fera redescendre au niveau du service concerné pour exécution. Aucun mécanisme n'est prévu pour permettre aux membres des différents services concernés de se réunir pour échanger sur la problématique des exonérations et des dépenses fiscales. Chaque direction travaille isolément sur le sujet. Il en est de même pour la CAISFF, rencontrée pendant la mission, et qui regrette de ne pas pouvoir échanger avec les services douaniers et fiscaux.

120. **Il est urgent de créer au niveau du ministère des finances une structure dédiée à l'évaluation des dépenses fiscales.** Sa mission sera de permettre la collaboration régulière entre les services concernés, de piloter le dossier, et de valider les travaux de la CPF, en particulier le système fiscal de référence. Elle devrait être composée des membres de la CPF, de trois membres de la DGD (DRPPV, Direction informatique et Direction de la législation), d'un ou deux représentants de la CAISFF, et d'un représentant de l'Institut de statistiques. Elle serait présidée par un Conseiller technique, représentant du ministre des finances. Ses réunions seraient régulières et au minimum mensuelles.

Dissocier évaluation des dépenses fiscales et suivi des exonérations

121. **L'évaluation des dépenses fiscales qui relève directement du ministère des finances ne correspond pas au suivi des exonérations que réalisent les directions générales, douanes et impôts.** L'évaluation des dépenses fiscales est un instrument de politique fiscale particulièrement efficace permettant d'apprécier le bien fondé de décisions publiques (lois, décrets, arrêtés...) dérogeant au droit commun du CGI. Le suivi des exonérations, qui permet de fournir des données essentielles pour l'appréciation des dépenses fiscales, est un travail d'application de la politique fiscale, c'est-à-dire de l'administration.

Dépenses fiscales d'investissement et dépenses fiscales de consommation

122. **Les dépenses fiscales ont été choisies selon deux critères : leur importance relative et la disponibilité des données. Ainsi,**

- Les dépenses fiscales d'investissement :
 - En matière de fiscalité indirecte portant sur les importations mises à la consommation : 24,5 Mds FCFA, soit 0,5% de PIB. Elles concernent :
 - le code des investissements (droits de douane et redevance statistique : 8,5 Mds FCFA) ;
 - le code minier (droit de douane et redevance statistique) : 8,7 Mds FCFA ;
 - une exonération particulière, celle du blé utilisé pour la production de farine (droit de douane et redevance statistique) : 1,5 Md FCFA

- les exonérations de TVA des intrants et matériels agricoles³¹ prévues dans le CGI : 5,8 Mds FCFA.
- En matière de fiscalité directe (CI) : 6,6 Mds FCFA. Elles correspondent à l'IS-BIC (en prenant en compte l'impôt minimum forfaitaire) exonéré sous le code minier, le CI et les arrêtés qui leur sont associés.
- Les dépenses fiscales de consommation : 5,9 Mds FCFA (0,1% du PIB). Elles correspondent à l'exonération de TVA des médicaments, du pain et du gaz butane, prévue dans le CGI. Ces dépenses fiscales auraient pu être augmentées des abattements relatifs à l'ITS discuté au chapitre II et qui vise à augmenter le revenu disponible des salariés, donc en partie leur consommation. Une estimation nécessite une base de données détaillée ou représentative de la masse salariale.

123. **Le tableau 14 présente une estimation des dépenses fiscales (4,3% du PIB contre 8,4% évaluées par la CPF), en intégrant les principales modifications ou corrections discutées plus haut.** La variation des dépenses fiscales d'investissement concernant l'IS n'a pas été présentée car elle nécessite une ventilation entre les différents codes responsables de cette perte de recettes.

Tableau 14. Dépenses fiscales révisées en 2013 (en Mds FCFA et en % du PIB)

	CPF		Retraitements	Corrections	
	Mds FCFA	% PIB		Mds FCFA	% PIB
Dépenses fiscales à la DGI					
Dépenses fiscales au titre du CGI	21,1	0,4%		21,1	0,4%
Dépenses fiscales au titre du code des investissements		54 1,0%	TVA en réduction des dépenses fiscales	4,7	0,1%
Dépenses fiscales au titre du code minier	163,1	3,0%	TAF en réduction des dépenses fiscales	56	1,0%
Dépenses fiscales au titre d'arrêtés ministériels	78,9	1,5%	A retraiter sur la base des informations CAISFF	78,9	1,5%
Autres dépenses fiscales	1,4	0,0%		1,4	0,0%
Total	318,5	5,9%		162,1	3,0%
Dépenses fiscales à la DGD	134,4	2,5%	Voir détails tableau 13 (1)	71,1	1,3%
Total dépenses fiscales	452,9	8,4%		233,2	4,3%
1: Y compris manques à gagner des ONG et des financements extérieurs dont le retraitement est à discuter					
Source : CPF					

³¹ Celles-ci constituent bien une dépense fiscale puisque les produits agricoles finaux ne sont pour l'essentiel, pas assujettis à la TVA, et la TVA supportée sur les intrants et sur le matériel ne peut pas être déduite de la TVA collectée. L'évaluation fournie de 5,8 Mds FCFA est très approximative. D'une part, elle est sous-estimée car elle ne tient pas compte des marges du secteur, i.e. de la valeur ajoutée réalisée par les producteurs agricoles maliens. D'autre part, elle peut paraître surestimée car les matériels agricoles importés s'amortissent sur plusieurs années alors que la dépense fiscale estimée est annuelle. Il conviendrait donc de ne comptabiliser les matériels agricoles importés qu'à hauteur de leur amortissement annuel.

124. **Une part importante des dépenses fiscales résulte des arrêtés ministériels : 78,9 Mds FCFA soit 1,5% du PIB ou 33% des dépenses fiscales.** Ces arrêtés ne sont pas seulement le résultat de mesures discrétionnaires qui échappent au contrôle parlementaire et dérogent par définition à la loi, mais également la conséquence administrative de conventions bilatérales ou multilatérales qui ont-elles été ratifiées par l'Assemblée Nationale. Leur importance en termes de pertes de recettes pour l'État renforce le rôle crucial de la CAISFF quant à leur recensement. Une analyse et un commentaire plus détaillé des dépenses fiscales sera l'objet d'une mission ultérieure d'assistance technique.

Gestion des exonérations

125. **Les exonérations, en particulier celles de fiscalité indirecte, ont des effets négatifs reconnus sur le système fiscal et la mobilisation des recettes.** Le coût de gestion des exonérations est élevé et le risque de fraude difficile à maîtriser dans des pays où les administrations sont faibles. L'existence de régimes dérogatoires implique la multiplication des textes légaux et réglementaires, et rend le système fiscal moins lisible et plus complexe, ce qui favorise la prise de décisions discrétionnaires. Les exonérations de TVA constituent des ruptures de chaîne qui perturbent le mécanisme de fonctionnement de la taxe. Enfin, l'absence de maîtrise et de contrôle de ces régimes encourage le développement du secteur informel, entraînant un rétrécissement de l'assiette.

126. **L'amélioration de leur gestion est une activité prioritaire venant compléter l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales.** Qu'elles donnent, ou non, lieu à une dépense fiscale, toutes les exonérations doivent être suivies de façon rigoureuse pour éviter les abus. Ce suivi est également indispensable pour évaluer les dépenses fiscales. Il doit permettre notamment de pouvoir disposer des informations nécessaires à l'évaluation du manque à gagner imputable à chaque disposition légale ou réglementaire.

127. **Le manque de précision des données douanières extraites de SYDONIA empêche l'évaluation détaillée des montants des exonérations et celle des dépenses fiscales.** Ce constat implique de reconsidérer les modalités de prises en compte des exonérations dans le processus de dédouanement et dans SYDONIA, et plus précisément de revoir les codes additionnels utilisés à cet effet. A titre d'exemples, on peut citer trois codes additionnels dont le libellé est particulièrement imprécis : code 030 (« en franchise sauf PCS, PC et RS ») ; code 031 (« en exonération sauf RS ») ; code 034 (« importation en exonération de la TVA »). Les catégories d'exonérations retenues par la douane sont également à revoir pour les rendre conformes à celles de l'UEMOA. Par exemple, la catégorie « besoins nationaux » est une spécificité malienne.

128. **La gestion des exonérations est d'autant plus complexe que la part des importations exonérées est importante.** Or, la valeur des importations mises à la consommation sous le régime de droit commun en 2013 ne représentait que 35,5% de la valeur totale des mises à la consommation. Limiter au maximum les exonérations est une priorité.

Actuellement, la douane n'a la capacité de contrôler efficacement ni les titres d'exonérations, ni la destination finale des produits exonérés. Les exonérations à éliminer en priorité sont les exonérations exceptionnelles ou *ad hoc*, notamment celles accordées aux particuliers.

129. **L'exonération systématique des marchandises et équipements importés dans le cadre de projets financés par les bailleurs et les fonds d'assistance n'est pas immuable (cf. encadré 2).** Cette pratique, qui occasionne des détournements de destination des biens exonérés et *de facto* favorise les activités informelles, devrait logiquement évoluer. En effet, la part relative de l'aide budgétaire directe dans l'APD étant en progression, le refus de payer des taxes de la part des bailleurs se justifie plus difficilement, surtout quand un bailleur utilise ces deux instruments. Le montant de l'aide budgétaire directe peut en effet être diminué de celui des taxes acquittées sur les projets.

130. **Il revient aux autorités maliennes de prendre l'initiative de solliciter les bailleurs pour reconsidérer ce type d'exonérations.** Le Danemark a pris récemment l'engagement de payer les taxes sur les projets qu'il finance. C'est appliqué depuis un an. A partir de cet exemple, et sur la base des prises de position officielles des principaux bailleurs (cf. tableau 14), des discussions pourraient être entamées avec les autres bailleurs, et des engagements pris de part et d'autres.

Recommandations

- Créer au niveau du ministère des finances une structure dédiée à l'évaluation des dépenses fiscales, pour institutionnaliser et pérenniser la collaboration régulière de tous les services concernés.
- Affiner le processus d'évaluation des dépenses fiscales selon les orientations proposées. Une assistance technique spécifique pourrait être mise en place à cet effet dans le cadre du Fonds fiduciaire de politique fiscale.

Tableau 15. Engagements des bailleurs sur la taxation de leur aide respective

Bailleur	Position du bailleur par rapport à la taxation de l'aide	Exemples de projets
Allemagne	Pas de position	
Autriche	Favorable	
Belgique	Favorable	
Bulgarie	Favorable	
Croatie	Non	
Chypre	Pas de position	
République Tchèque	Favorable	
Danemark	Favorable	Mali
Estonie	Refus	
Finlande	Pas de position	
France	Pratique déjà l'aide sans exonérations dans certains cas	AFD et Cameroun : Contrat de Désendettement et de Développement (C2D)
Grèce	Non	
Hongrie	Non	
Irlande	Favorable	
Italie	Pas de position	
Lettonie	Pas de position	
Lituanie	Favorable	
Luxembourg	Favorable	
Malte	Pas de position	
Pays Bas	Favorable	
Pologne	Refus	
Portugal	Refus	
Roumanie	Favorable	
Slovaquie	Refus	
Slovénie	Pratique déjà l'aide sans exonérations	
Espagne	Pas de position	
Suède	Refus pour le moment	
Royaume-Uni	Pas de position	
Union Européenne	Favorable	
Banque Mondiale	Oui, si les coûts sont raisonnables	Mise en œuvre des nouvelles règles d'éligibilité des coûts par la banque mondiale en 2005
Banque Africaine de Développement	Oui, si les coûts sont raisonnables	Exemple du Libéria
Banque Asiatique de Développement	Oui, si les coûts sont raisonnables	Bilan fait en 2011 sur l'application des nouvelles règles d'éligibilité par la banque : 7% des projets ont été concernés.
USAID	Non, négociations bilatérales	

Source: Fondation pour les études et la recherche sur le développement international (FERDI) et FMI.

Encadré 2. La fiscalisation de l'aide

Historiquement, les bailleurs ont insisté pour bénéficier d'exonérations. Cette pratique s'est développée malgré la hausse des coûts de transaction pour les bailleurs. Les procédures administratives nécessaires pour bénéficier de l'exonération allongent les délais de dédouanement. De plus, les mécanismes préconisés au fil du temps par les bailleurs pour mieux suivre les exonérations (chèques Trésor, listes, quotas) les ont rendues plus contraignantes. Les pays receveurs, de leur côté, acceptent d'accorder ces exonérations. Dans un contexte de faible capacité budgétaire, elles représentent la contribution de l'État receveur au financement des projets.

Plusieurs raisons expliquent cette exigence de la part des bailleurs (ITD, 2006). Le caractère « déraisonnable » du système fiscal (taux élevés, opacité de la législation, interprétation abusive des textes...) et la gestion inefficace des dépenses publiques, voire les risques de détournement, dans les pays receveurs, ont incité les bailleurs à demander des exonérations. Enfin, si le montant de l'aide globale est fixe, la préférence des bailleurs tend à aller vers le financement de projets qui sont des objectifs ciblés, donc plus visibles. Cette forme d'aide est plus propice à la mobilisation de l'aide, mais présente un risque plus élevé en cas d'échec du projet.

Depuis 2004, la position des bailleurs évolue. Le changement a été initié par la Banque mondiale qui a officiellement déclaré accepter de payer des taxes sous réserve qu'elles soient « raisonnables et non discriminatoires ». Les institutions internationales ont alors décidé de reconsidérer leur position dans le cadre de l'International Tax Dialogue (ITD). Les travaux réalisés ont donné lieu à la production de plusieurs documents, en particulier un projet de directives pour le traitement fiscal des projets financés par l'aide, (ITD, 2006 ; United Nations, 2007). Celui-ci devait donner lieu à une recommandation du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). Les principales avancées de ces échanges ont été la reconnaissance des changements intervenus dans l'environnement de l'aide internationale, une ouverture de principe en faveur de la taxation des projets, mais au cas par cas, et la recommandation de favoriser les discussions et échanges entre bailleurs et pays receveurs pour définir les actions à entreprendre pour taxer les projets.

Aujourd'hui, les principaux bailleurs se déclarent prêts à financer des projets toutes taxes comprises (cf. tableau 13). Ils acceptent officiellement l'idée de payer des taxes, parfois sous certaines conditions en particulier celle de l'application d'une « fiscalité raisonnable ». En dépit de ce changement de discours, le statu quo est le plus souvent maintenu, et les projets financés par l'aide extérieure exemptés de droits et taxes.

V. LA PARAFISCALITÉ

131. **La multiplication des agences, une tendance commune à toute l'Afrique subsaharienne, entraîne une fragmentation du pouvoir de lever l'impôt.** En effet, par définition, une agence publique (ou un fonds) opère de façon autonome du pouvoir politique. Établie par une loi, une chartre ou un contrat, elle contrôle son budget de façon autonome, dans la limite de règles fixées par le gouvernement. Elle est ainsi financée par une combinaison de ressources propres, de recettes pré-affectées et de transfert du budget de l'État. Une agence publique dispose d'actifs qui ne peuvent être utilisés à des fins privées et est redevable envers la population.

132. **La parafiscalité comprend tous les prélèvements obligatoires qui ne sont pas collectés par les administrations dédiées, à savoir la DGI et DGD.** A titre d'exemple, la revue de la fiscalité minière ou pétrolière intègre la parafiscalité précédemment définie, car elle concerne les prélèvements réalisés par le ministère des mines et celui des domaines. Si les recettes du secteur minier sont largement intégrées aux recettes fiscales et non fiscales de l'État, celles relevant d'autres secteurs d'activité comme par exemple l'INPS ne le sont pas.

133. **Une amélioration du régime fiscal de droit commun peut être compromise par le développement d'une parafiscalité qui échappe par définition au ministère des finances.** La parafiscalité détériore le climat des affaires en complexifiant et en rendant non transparent le système fiscal au sens large (parafiscalité incluse). L'exemple de la fiscalisation du travail est flagrant. L'amélioration de l'ITS n'aura qu'un effet limité sur le développement du salariat puisqu'un prélèvement de près de 30% est réalisé quel que soit le niveau de salaire.

134. **La parafiscalité concerne également les importations, renchérissant le coût des transactions internationales dans un pays où l'enclavement et la faiblesse des infrastructures pèsent déjà fortement sur la compétitivité.** En dehors de la taxation normale (TVA, droit de douane, accises) et des prélèvements communautaires au profit de l'UEMOA et de la CEDEAO, il conviendrait d'analyser le montant cumulé des autres prélèvements réalisés sur les importations. Certains peuvent ne pas être conformes aux dispositions de l'OMC puisque leur montant, calculé *ad valorem*, ne correspond pas au prix du service rendu.

135. **Un recensement des agences, offices ou instituts s'avère nécessaire ou même titre que celui des dépenses fiscales.** Un tel recensement serait une première étape vers une rationalisation de la pression fiscale au sens large et permettrait d'appréhender toute réforme fiscale dans un cadre plus large.

Recommandation

- Recenser les principales taxes parafiscales et déterminer si leurs recettes respectives sont intégrées ou non au budget de l'État.

Bibliographie

Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, Nations Unies et Organisation de Coopération et de Développement Economique, 2011, "Supporting the Development of More Effective Tax Systems", *Report of the G20 Development Working Group*.

Fonds Africain de Développement, Projet d'approvisionnement en eau potable de Bamako, Rapport d'évaluation, Département OWAS, septembre 2013

Fossat, Patrick, Gilles Montagnat-Rentier, Patrick Petit, Gilles Parent, Gérard Chambas et Johanne Russell, 2013, Mali : Poursuivre la modernisation du système fiscal, FMI, août.

Geourjon, Anne-Marie, 2011, Mali : Propositions pour la mise en œuvre de la réforme fiscale, FMI, juin.

Geourjon, Anne-Marie et Grégoire Rota-Graziosi, 2014, « L'illusion des dépenses fiscales en Afrique », *Notes Brèves*, n°96, FERDI, juin.

IMF, 2011, Revenue Mobilization in Developing Countries, Board Paper.

Mansour, Mario, Rota-Graziosi Grégoire et Alain Jousten, 2010, *Mali : Simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal*, FMI, novembre.

Mansour, Mario et Grégoire Rota-Graziosi, 2012, Coopération fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine. Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union," *Revue d'économie du développement*, 26(3), 9-34.

OECD, 2010, *Tax Expenditures in OECD Countries*.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/taxexpendituresinoecdcountries-oecdpublication.htm>

Rota-Graziosi Grégoire, Luca, Oana, Laporte Bertrand et Maude Lavoie, 2014, *Mali. Fiscalité minière et pétrolière (diagnostic)*, FMI, juin.