



**Direction des Etudes
et des Prévisions financières**

Le système fiscal marocain : diagnostic et défis

Juillet 1999

Document de travail n° 43

Le système fiscal marocain a connu une profonde réforme depuis le milieu de la décennie 80. L'objectif essentiel attendu de cette réforme était l'élaboration d'un système fiscal moderne, cohérent et efficient.

Cette réforme a porté sur les principales catégories d'impôts et taxes et a abouti à la mise en œuvre de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en 1986 en remplacement de la taxe sur les produits et services, et à l'institution de l'impôt sur les sociétés (IS) en 1988 et de l'Impôt Général sur le Revenu (IGR) en 1990, en remplacement des différents impôts cédulaires et de la contribution complémentaire.

Cette réforme a été suivie par une phase de baisse des taux, le renforcement des droits des contribuables et la promulgation de la charte de l'investissement. Parallèlement, la réforme tarifaire a été initiée afin de simplifier et d'aménager les quotités tarifaires au niveau douanier.

La configuration du système fiscal en vigueur présente les caractéristiques d'une fiscalité moderne. Toutefois, des insuffisances entachent le système en vigueur dont les plus importantes sont l'existence de distorsions, la multiplicité des taux, l'importance des exonérations et l'étroitesse des bases imposables.

En perspective de la zone de libre échange et dans le cadre de la préparation des assises fiscales, la présente note tente d'évaluer le système fiscal actuel en vue d'en relever le niveau d'efficacité économique et de dégager des ressources conséquentes. Cette évaluation est focalisée sur les recettes fiscales et particulièrement sur les trois grands types d'impôts et taxes qui forment l'ossature du système actuel et qui rapportent environ les deux tiers des recettes fiscales hors pétrole.

1. Forces et faiblesse du système actuel

L'analyse des indicateurs de performance des recettes fiscales appelle les remarques suivantes :

- A la veille de la réforme fiscale (1980-1985), la pression fiscale (y compris la part de la TVA des collectivités locales) était d'environ 19% du PIB. Avec la réforme fiscale, elle est passée à 21,7% (1987-1993) en dépit d'une baisse généralisée des taux d'imposition. Depuis 1993 (23%), le niveau de ce ratio a connu une tendance à la baisse pour se stabiliser, lors des deux derniers exercices, à 22% grâce au comportement exceptionnellement favorable des recettes de l'IGR et de l'IS (dialogue social, mise à niveau, amnistie) et aux recettes de la taxe sur le produit des placements à revenu fixe instituée en 1992.
- la charge fiscale n'est pas répartie de manière équitable entre les contribuables (forte concentration de l'IS, faible contribution de l'IGR professionnel...) et les secteurs d'activité (exonération du secteur agricole qui intervient à raison de 15%-20% du PIB, multiples exonérations de la TVA...).
- La structure des recettes fiscales, y compris la fiscalité pétrolière, n'a pas subi de modifications majeures. Toutefois, la part des impôts directs s'est améliorée, passant de 25% en 1980-1985 à 29,1% au cours de la période 1993-1999. Cette évolution s'est accompagnée d'une tendance similaire du poids des impôts indirects qui est passé de 40,2 à 47%.

Ainsi, en dépit des incidences temporaires des mesures adoptées en matière d'impôts directs (amnisties fiscales, paiements d'acomptes anticipés), le rapport impôts directs/impôts indirects est resté constant durant les deux périodes, soit 62%.

- Rapportée au PIB, la part des impôts directs est peu élevée (6,5%) comparativement à des pays comme le Portugal, la Malaisie et l'Indonésie où elle atteint respectivement 9%, 9,2%, 9,5% (voir note DEPF de mars 1997 relative à la comparaison internationale des finances publiques).
- Avec une fiscalité indirecte représentant 10% du PIB, le Maroc est parmi les rares pays où les impôts indirects sont les plus importants. Cette situation s'explique, entre autres, par la fiscalité sur les produits pétroliers (2,6% du PIB en 1998-1999). En effet, les recettes des TIC sur les produits pétroliers rapportent plus que l'IS et autant que l'IGR.
- Les recettes fiscales arrivaient à couvrir en moyenne 56% des dépenses totales (fonctionnement + investissement) au début des années 80. Suite aux mesures de réformes, ce taux a connu un renforcement régulier. Ainsi, il a atteint le maximum de 84% en 1992 grâce entre autres à la réduction de l'effort d'investissement de l'Etat. Cependant, ce ratio a chuté de plus de 6 points l'année suivante et a continué à se dégrader avant de se stabiliser à 80% en moyenne depuis l'exercice 1996-1997. Soulignons que c'est grâce aux recettes exceptionnelles que ce taux a été stabilisé.

Pour ce qui est des variations annuelles des recettes par impôt et taxe, elles se présentent comme suit :

- Les recettes de l'IS et de l'IBP ont cru de près de 10% entre 1980 et 1986. Celles de l'IS ont progressé de manière remarquable, soit 15% entre 1987 et 1993. Cependant, entre 1993 et 1997-1998, leur croissance moyenne a été inférieure à 8%.
- Les recettes de l'IGR ont connu la même évolution que celles de l'IS : 15% en 1980-1989 (PTS), 17,4% en 1990-1995, et 7,3% entre 1995 et 1997-1998.
- Les recettes de la TVA ont enregistré une forte hausse entre 1987 et 1992, soit 12,6% en moyenne. En revanche, cette progression n'a été que de 5,3% en moyenne sur la période 1992-1998. En outre, la performance de l'exercice 1998-1999 (-2%) suscitent des interrogations quant au comportement futur des recettes de la TVA. L'évolution des recettes au cours des cinq dernières années demeure en deçà de l'augmentation moyenne des bases taxables (consommation, FBCF du BTP).
- Les TIC sont prélevées à hauteur de 60% sur les produits pétroliers et 35% sur les tabacs. Le prélèvement pétrolier a évolué de 5,6% par an en moyenne entre 1986 et 1994. Entre 1995 et 1998-1999, ce taux de progression était inférieur à 1,5%. La raison est que ces recettes varient en fonction des quantités consommées et ne captent plus l'écart entre le prix international et ceux intérieurs. En aggravant les coûts de production, la fiscalité pétrolière a un effet néfaste sur la compétitivité des entreprises alors qu'elle demeure essentielle pour les finances publiques.

Ces éléments mettent en évidence un essoufflement relatif du système fiscal national qui s'est accéléré avec le niveau modéré de la croissance économique enregistrée durant les dernières années. Ceci pousse à la recherche de solutions à même d'insuffler à ce système une nouvelle dynamique et une plus grande efficacité.

2. Voies possibles d'amélioration et marges de manœuvre

En perspective de l'accord d'association avec l'Union Européenne, la pression fiscale hors mesures compensatoires connaîtrait une baisse de 1,2 point du PIB entre 1999-2000 (LF) et 2002-2003 (*voir cadre macro économique adressé au Ministère du Plan*).

La pression fiscale devrait être au moins stabilisée à son niveau actuel de 22%. Dans ce sens, l'évaluation du système fiscal devrait faire ressortir les insuffisances en vue de les dépasser et insister sur ses aspects positifs pour les consolider ; la finalité étant d'élargir la base et de rehausser le niveau d'équité fiscale.

Taxe sur la valeur ajoutée

La TVA devrait être neutre et sans incidence sur le choix des opérateurs économiques. Toutefois, la multiplicité des taux et des exonérations, pour prendre en considération des spécificités sectorielles, est source de distorsions.

En effet, le champ de la TVA se trouve réduit par de nombreuses exonérations (secteur agricole, produits de première nécessité, biens d'investissement...).

Le secteur agricole qui représente entre 15 et 20% du PIB et qui a consommé, en moyenne sur les trois derniers exercices et en terme d'émissions, 12,6% des dépenses d'investissements du budget général de l'Etat et 2,5% de celles de fonctionnement, ne participe pas au financement du budget.

Dans ce sens, il est suggéré de conserver à terme deux taux : un taux normal de 20% et un taux réduit de 10%.

Relèvement des taux de 0% et 7% à 10%

Les taux actuels de 0% et 7% devraient être relevés à 10% à l'exception des produits pétroliers et des biens d'équipement qui devraient être taxés à 20%.

Ainsi, les produits et services soumis au taux de 7% devraient l'être à 10%. Il en est de même des intrants agricoles et de ceux destinés à la pêche, ce qui permettrait de fiscaliser indirectement les deux secteurs.

En ce qui concerne les biens d'investissement, avec la résorption des crédits TVA, la taxation des biens d'équipement à 20% et les remboursements de la TVA dans des délais courts devraient être envisagés, ce qui serait de nature à garantir à la TVA une véritable neutralité. Mis à part son impact sur la trésorerie des entreprises, cette mesure n'aura pas d'impact sur les coûts de production.

La taxation des produits pétroliers à 20% moyennant le redéploiement d'une partie des TIC en TVA permettrait une sensible amélioration de la compétitivité des entreprises et des coûts de transport. Cependant, elle engendre un manque à gagner pour le budget de l'Etat puisque 30% de la TVA supplémentaire est affecté aux collectivités locales..

Relèvement du taux de 14% à 20%

Les produits actuellement taxés à 14% devraient l'être à 20%. Une fois imputés les crédits TVA, particulièrement des travaux publics et de la construction et du transport, cette mesure se traduirait par des recettes importantes pour le Trésor. Parallèlement, l'autorisation de la déduction pour le secteur des transports, bien qu'elle soit difficile à mettre en œuvre en raison du niveau actuel insuffisant d'organisation de cette activité, permettra de réduire les coûts de production et améliorera la compétitivité des entreprises.

Elargissement de l'assiette

Les biens et services exonérés de la TVA forment une longue liste (articles 7 et 8 de la loi sur la TVA). Une large part de ces biens et services devrait être passible progressivement de la TVA soit par souci de cohérence avec des produits de substitution qui sont taxés, soit du fait que ces produits ne sont pas de première nécessité.

Suppression de l'option encaissement

Le système en vigueur laisse au producteur le choix de déclarer la TVA soit à l'occasion de la facturation, soit à l'encaissement. Le vendeur préfère l'option encaissement, ce qui lui permet de fidéliser ses clients au moyen d'un crédit dont le coût est supporté par l'Etat.

Ces mesures permettraient de rendre le système de la TVA simple et efficace car elles se traduiraient par des recettes additionnelles substantielles. Seulement, la difficulté majeure qui se présente est que ces recettes ne profiteront pas entièrement au budget général de l'Etat. Dans ce sens, il y a lieu d'envisager le plafonnement de la part des collectivités locales à leur niveau actuel.

Impôt sur les sociétés

En ce qui concerne l'IS, sa grande insuffisance est que près de la moitié des contribuables déclarent un déficit qui demeure d'ailleurs imputable sur les résultats bénéficiaires futurs. De plus, l'IS est très concentré : environ 5% des sociétés versent 80% de l'IS et les 100 premières paient plus de la moitié.

Les sociétés agricoles sont totalement exonérées. Celles immobilières, minières, artisanales et les entreprises installées dans certaines régions dont le développement est jugé prioritaire bénéficient d'un abattement de 50%. En outre, les sociétés exportatrices sont exonérées à hauteur de 75% de leur chiffre d'affaires à l'export durant les 5 premières années et de 50% par la suite.

D'autre part, la multiplication des mesures fiscales incitatives (amortissement accéléré, provisions pour investissement...) s'est traduite par une subvention importante de l'Etat. Ces subventions risquent de ne pas profiter aux entreprises en difficultés qui ont le plus besoin de soutien pour restaurer leur rentabilité et pour effectuer leur mise à niveau.

Suppression des exonérations

Les activités productives devraient être soumises à l'IS sans discrimination. Toutefois, l'encouragement de certaines activités ou régions devrait s'inscrire dans le cadre de la politique redistributive de l'Etat.

Ainsi, les activités agricoles modernes et moins vulnérables (irrigué, serres...) devraient être fiscalisées dès 2001. Aussi, les exonérations partielles des autres secteurs devraient-elles être levées graduellement, y compris les activités à l'exportation au-delà d'un certain délai. En effet, l'exonération risque de ralentir les gains réels de compétitivité et d'introduire un biais entre les entreprises qui se livrent à la concurrence sur les marchés extérieurs et celles qui affrontent la concurrence extérieure sur le marché local.

Unification du taux de l'IS à 35%

Le maintien du taux de 39,6% appliqué au secteur financier n'est justifié que par des considérations de recettes. Ce secteur devrait être aligné progressivement sur les autres. L'impact négatif de cette mesure sur les recettes de l'IS sera tempéré par la récupération d'une partie de ce manque à gagner sous forme de dividendes sur la CDG et Bank Al Maghrib qui participent, pour environ la moitié, dans les recettes de l'IS du secteur financier. En outre, cette mesure ne manquera pas d'avoir un effet bénéfique important sur l'investissement à travers la baisse des taux bancaires qui devrait résulter de cette mesure.

Révision de la cotisation minimale et de la provision pour investissement

La cotisation minimale est une reconnaissance de fait des fausses déclarations. Avec la mise à niveau des bilans, la transparence devra prévaloir et être accompagnée du contrôle. A cet effet, il faudrait responsabiliser les comptables chargés de la certification des comptes. Toutefois, si l'on opte pour le maintien de la cotisation minimale, son taux mérite d'être augmenté tout en maintenant la modulation actuelle entre les entreprises qui vendent les produits réglementés et les autres.

L'élimination de la provision pour investissement rendra le système fiscal neutre en matière d'allocation des ressources et réduira le biais quant au soutien des entreprises par l'Etat. Cette mesure devrait être appliquée de manière progressive pour amener les entreprises à s'y adapter.

Meilleure administration de l'IS

Un autre segment non moins important est l'amélioration de la gestion de l'assiette. Ceci passerait par la mise en œuvre des actions suivantes :

- la concentration des efforts sur les gros contribuables potentiels, la recherche active des défaillants importants et la recherche de nouveaux contribuables sans aggraver le coût net de gestion.
- l'élimination de la possibilité de recours avant le paiement de l'IS : Actuellement, l'engagement de l'affaire en contentieux suspend le paiement, ce qui pousse les contribuables à abuser de la procédure.
- l'organisation de missions de contrôle légères, de courte durée et ciblées.

Impôt général sur le revenu

Concernant l'IGR, son adoption a mis fin aux distorsions et inégalités qui existaient auparavant en soumettant l'ensemble des revenus des personnes physiques à un barème unique et aux mêmes déductions quelle que soit la source du revenu. Cependant, des conventions ont été passées avec certaines professions (médecins, pharmaciens, avocats). Or, l'existence de ces conventions remet en question le principe même de l'impôt général sur le revenu et constitue donc un retour en arrière vers les impôts cédulaires différenciés par profession.

Par ailleurs, les revenus professionnels sont mal appréhendés car la base de l'IGR est formée essentiellement des revenus salariaux (90% en moyenne).

Cette situation grève sérieusement les recettes de l'IGR, fait peser une charge lourde sur les productifs avec prélèvement à la source et limite les possibilités d'utiliser l'IGR comme instrument d'une politique redistributive.

L'égalité devant l'impôt veut qu'un terme soit mis au système des conventions. Des monographies par profession devraient servir comme moyen privilégié d'appréhension des revenus imposables et de contrôle des contribuables. Ces monographies devraient être relayées par des recoupements ciblés et de qualité, notamment avec les patentes et par une gestion intégrée des recettes entre la Direction des Impôts, l'Administration des Douanes et Impôts Indirects et la Trésorerie Générale du Royaume qui devrait être facilitée par la mise en application du nouveau code de recouvrement.

En ce qui concerne la taxation du secteur financier, des progrès indéniables ont été réalisés, particulièrement avec les mesures de la Loi de Finances 1999-2000. Ces efforts devraient être consolidés et aller dans le sens de la simplification et l'harmonisation de la fiscalisation des produits financiers et l'unification du régime de taxation sans distinction entre l'IS et entre l'IGR.

Fiscalité locale

La fiscalité locale est formée d'une multitude d'impôts et taxes, lourds à gérer et d'une faible rentabilité. Le temps est venu pour adapter ce type de fiscalité à la nouvelle donne de la décentralisation. Ainsi, sa refonte devrait être réaménagée pour pousser les collectivités locales à rechercher de manière dynamique des recettes propres. Ce réaménagement devrait alléger l'émargement des collectivités locales sur le budget de l'Etat (plafonnement des montants affectés aux collectivités locales dans les recettes de la TVA, et ceux des régions dans les recettes de l'IS et de l'IGR).

Etant donné l'enjeu de la fiscalité locale qui, du reste, implique le Ministère de l'Intérieur et les collectivités locales, il serait indiqué de lui réserver des journées spéciales.