

*Royaume du Maroc*



*Département de l'Economie, des Finances  
et de la Privatisation*

*Direction de la Politique  
Economique Générale*

## ***Note analytique sur la TVA***

***- Février 2001 -***

***Document de travail n° 61***

**Les points de vue développés dans ce document n'expriment pas forcément la position officielle de la Direction de la Politique Economique Générale. Ce document constitue une contribution au débat sur la modernisation du système fiscal national et les mesures visant à en rehausser le niveau d'efficacité.**

# ***Note analytique sur la TVA***

***- février 2001 -***

***Abdellatif NAANAA***

***Document de travail n° 61***

# Table des Matières

INTRODUCTION .....	2
1. <u>APERÇU SUR LA REFORME DE 1986</u> .....	2
2. DECOMPOSITION DES RECETTES DE LA TVA EN COMPOSANTES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE .....	3
3. ESTIMATION DU TAUX DE COUVERTURE DU CHAMP DE LA TVA.....	4
4. BESOIN DE CONSOLIDATION DU SYSTEME DE LA TVA .....	5
4.1. Relèvement du taux zéro à 2,5 .....	5
4.2. Remplacement du taux de 7 par 10 et de 14 par 20 .....	6
4.3. Intégration de l'informel .....	6
4.4. Suppression de l'option encaissement .....	6
4.5. Simulations .....	6
5. EVALUATION DE L'IMPACT BUDGETAIRE DES MESURES DE TVA PRISES DEPUIS 1990 .....	7
SYNTHESE ET PERSPECTIVES .....	9
ANNEXES METHODOLOGIQUES .....	10
1. DECOMPOSITION DES RECETTES DE LA TVA EN COMPOSANTES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE .....	10
2. ESTIMATION DES RECETTES ADDITIONNELLES SUITE A UNE HAUSSE DU TAUX MOYEN APPARENT DE LA TVA INTERIEURE.....	11
3. ESTIMATION DU TAUX DE COUVERTURE DU CHAMP DE LA TVA .....	12
3.1 TVA A L'IMPORTATION .....	12
3.2 TVA A L'INTERIEUR .....	12

## **Introduction**

Parmi les trois impôts et taxes les plus importants, figure la TVA qui procure actuellement à l'Etat 26% des recettes fiscales. Son champ d'application est très large (opérations commerciales, industrielles, artisanales, prestations de services, professions libérales et opérations d'importation).

L'objectif visé de la mise en place de la TVA en 1986 est de faire en sorte qu'à chaque stade de la production et de la distribution, la taxe frappe seulement la valeur ajoutée pour qu'à la fin du cycle subi par un produit, la charge fiscale globale l'ayant finalement grevé corresponde à la taxe calculée sur le prix de vente au consommateur.

Pour atteindre cet objectif, le législateur a retenu le système des déductions : le montant de l'impôt dû par l'entreprise est la différence entre le montant collecté (celui ayant grevé les achats nécessaires à la production des biens et services) et celui à payer.

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 et sociales peut être source de distorsions.

La présente note établit un bilan succinct de la mise en œuvre de la TVA depuis 1986 avec une mise en évidence des insuffisances du système en vigueur. Elle tente également l'identification de la contribution des recettes structurelles et conjoncturelles dans la formation des recettes totales de la TVA d'une part, et l'estimation du taux de couverture de son champ théorique d'autre part.

L'étude de la TVA a été menée selon une approche économique. Ce faisant, l'examen de son champ, les mesures proposées et les impacts des modifications des taux et/ou d'élargissement de l'assiette s'inscrivent dans le cadre de la réflexion sur les mesures compensatoires du démantèlement tarifaire. La contribution de la DPEG à cette réflexion se veut complémentaire à celle des autres directions du Ministère, particulièrement la Direction des Impôts qui est mieux placée pour apprécier la faisabilité des propositions de mesures et de préciser éventuellement leurs contours pratiques.

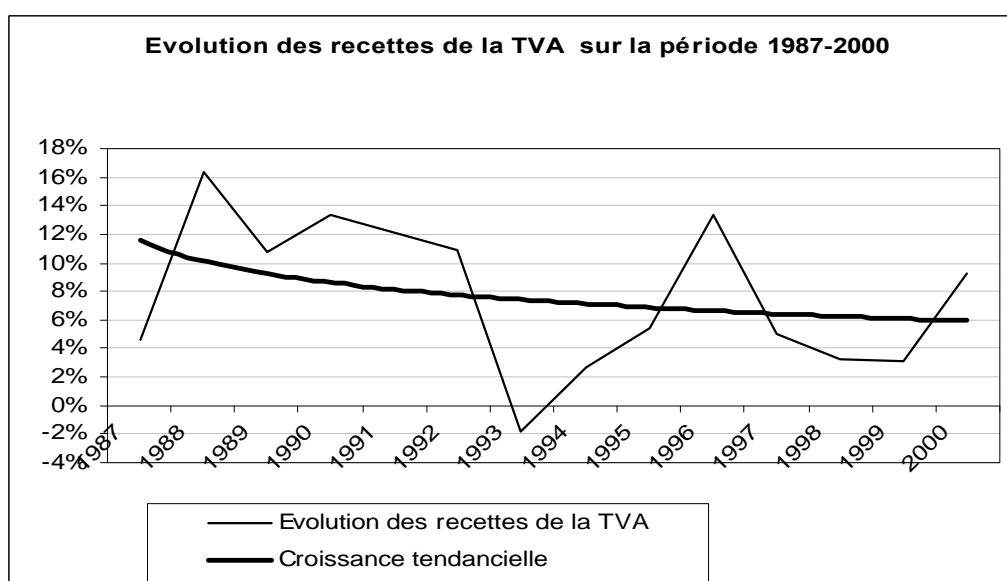
### **1. Aperçu sur la réforme de 1986**

Les taux de TVA en vigueur sont 20% comme taux normal, 14% pour l'immobilier, 10% pour le tourisme et 7% pour les produits de base, en plus du taux zéro.

La réforme a accordé une importance à la dimension sociale en exonérant ou en taxant faiblement les produits de consommation de base et les produits agricoles. En effet, plusieurs activités et produits sont exonérés de la TVA tels que l'agriculture, les produits de première nécessité, l'édition, le cinéma et le tabac. Il en est de même des commerçants dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 2 millions de dirhams et des autres professions dont le chiffre d'affaires reste inférieur à 180.000 DH par an. Certains intrants agricoles et ceux utilisés par la pêche sont également exonérés de la TVA. Cette exonération s'applique aussi à la construction de logements économiques dont la superficie est inférieure à 100 m<sup>2</sup> et dont la valeur est inférieure à 200.000 DH et aux livraisons à soi-même de logements de superficie inférieure à 240 m<sup>2</sup>.

L'analyse de la structure de la TVA intérieure<sup>1</sup> par taux montre que le taux de 20 a concerné les  $\frac{3}{4}$  des recettes (1994) contre 12,4% pour le taux de 7 et 12% pour celui de 14. En plus de la forte concentration des recettes autour du taux normal, il convient de signaler une concentration aussi forte des contribuables car il s'avère que 6,4% d'entre eux acquittent 77% du montant global de la TVA (1994).

L'élasticité de long terme des recettes de la TVA par rapport à la consommation des ménages est de l'ordre de 1,2 (1987-2000). Elle a été sensiblement réduite, passant de 1,3 durant la période 1987-1992 à 1,1 en 1993-2000. Cette baisse de l'élasticité s'est traduite par une décélération du rythme de progression des recettes de la TVA lesquelles ont enregistré une croissance annuelle moyenne ne dépassant pas 4% entre 1993 et 2000 contre une hausse, entre 1987 et 1992, de 12,6%/an.



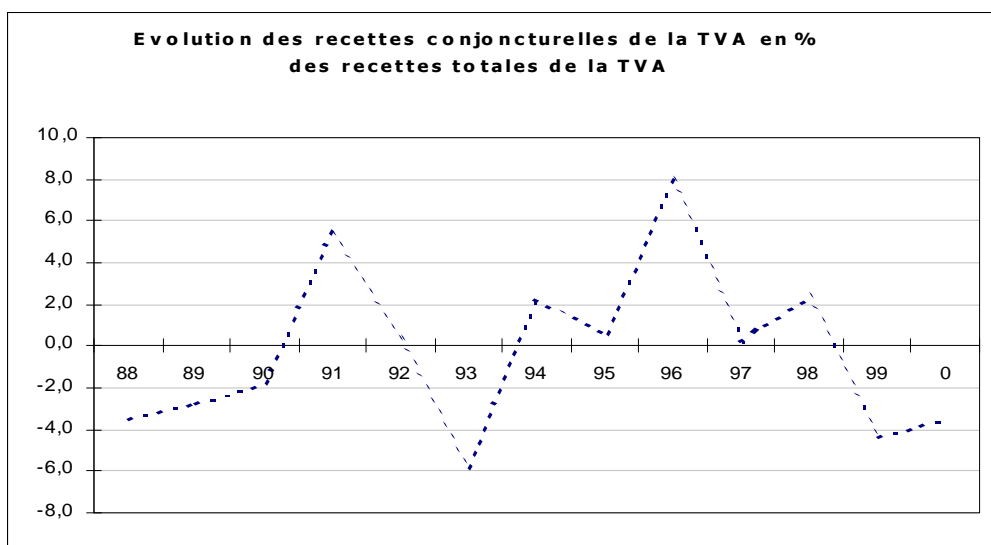
## 2. Décomposition<sup>2</sup> des recettes de la TVA en composantes structurelle et conjoncturelle

L'importance de l'augmentation d'une année à l'autre des recettes de la TVA est dictée, en dehors des mesures prises, par l'évolution des bases taxables appréhendées par la consommation des ménages particulièrement.

Dans ce sens, la distinction entre les composantes conjoncturelle et structurelle des recettes de la TVA, pour apprécier les effets conjoncturels, prend toute son importance et donne à l'évolution des recettes un sens économique. En effet, en présence d'une conjoncture économique favorable, caractérisée par une consommation des ménages dont l'évolution dépasse sa tendance, les recettes cycliques sont conséquentes. A l'inverse, lors d'une conjoncture défavorable, due notamment au recul de la consommation des ménages par rapport à sa croissance potentielle, les recettes de la TVA se traduisent normalement par un manque à gagner de recettes.

<sup>1</sup> La ventilation de la TVA à l'importation par taux n'est pas disponible.

<sup>2</sup> Voir méthodologie en annexe.



La décomposition des recettes de la TVA en composantes structurelle et conjoncturelle a permis de relever les constatations suivantes :

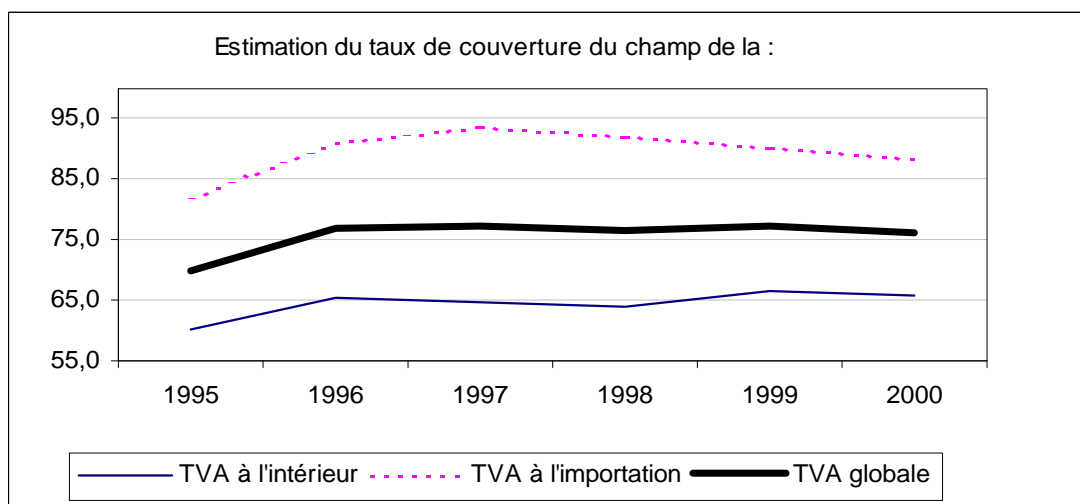
- le comportement des recettes conjoncturelles de TVA est fortement corrélé à l'évolution de la consommation des ménages,
- les recettes cycliques de la TVA ont atteint, au meilleur des cas, 9% des recettes totales de la TVA (1996), tandis que la moins value la plus importante due à une conjoncture déprimée était de 6,4% (1993),
- les années de sécheresse, devenues fréquentes au cours de la décennie 90, se sont traduites par un manque à gagner de près de 800 millions de dirhams/an.

### **3. Estimation du taux de couverture du champ de la TVA**

Le calcul du niveau de couverture du champ de la TVA consiste à comparer la TVA encaissée pendant une année donnée à la TVA théorique, calculée en appliquant la législation en vigueur aux emplois taxables tels qu'ils ressortent de la comptabilité nationale. L'absence de l'information détaillée, particulièrement d'un TES récent, est à l'origine de l'approche approximative utilisée qui consiste à rapprocher les bases effective et théorique. La méthodologie utilisée pour répondre à cet objectif (voir annexe) a permis de faire ressortir les résultats suivants :

- Au niveau de la TVA à l'importation, le rapport de la base effective à la base théorique est de l'ordre de 88% en 2000 contre 82% en 1995 ; le taux moyen enregistré sur la période 1995-2000 étant de près de 90%.
- En ce qui concerne la TVA intérieure, ce ratio est de l'ordre de 66% en 2000 contre 60% en 1995 ; le ratio moyen enregistré sur la période 1995-2000 étant de l'ordre de 64,4%.
- Une sensible amélioration de ce ratio est enregistrée aussi bien à l'intérieur qu'à l'importation.

- Le calcul des bases théorique et effective de la TVA totale comme étant la somme des bases relatives à la TVA à l'importation et intérieure permet de mettre en évidence un taux de couverture global de 76%.
- La non maîtrise totale de l'assiette de la TVA est en rapport avec la multiplicité des taux, l'importance des exonérations et des exemptions, le système des déductions, le système de l'information, l'existence de l'évasion et fraudes fiscales, du secteur informel. Aussi, une politique résolue, visant l'élargissement des bases taxables, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et l'intégration de l'informel généreraient-ils des recettes additionnelles substantielles.
- Dans un pays situé dans la tranche inférieure des revenus intermédiaires comme le Maroc, près du quart de la matière imposable échappe à la TVA. A titre d'illustration et de comparaison, cette proportion était inférieure à 15% aux Etats-Unis et au Canada<sup>3</sup> au milieu de la décennie 80.



#### 4. Besoin de consolidation du système de la TVA

Devant l'essoufflement, ces dernières années, du rythme d'augmentation des recettes de la TVA, et en raison de la baisse des recettes douanières en rapport avec la mise en place progressive de la zone de libre échange, la fiscalité intérieure, particulièrement la fiscalité indirecte, est appelée à jouer un rôle primordial dans la mobilisation des recettes.

En plus de la mobilisation des recettes additionnelles, la TVA mérite d'être révisée et simplifiée dans sa gestion pour la concilier avec l'un des premiers principes qui la sous-tendent, à savoir la neutralité face à l'acte d'investir. C'est dans ce sens que les mesures suivantes sont proposées.

Ainsi, il est suggéré de ramener les taux actuels à deux taux : un taux normal de 20% et un taux de 10%.

<sup>3</sup> « tax base erosion in developing countries », dans "Economic development and cultural change" 39, n° 4, juillet 1991.

#### **4.1. Remplacement du taux de 7 par 10 et de 14 par 20**

Le taux actuel de 7% devrait être relevé à 10%, à l'exception des biens d'équipement qui pourraient être taxés à 20% avec droit à déduction. La taxation des biens d'équipement à 20% et le remboursement de la TVA dans des délais courts devraient être envisagés. Ceci 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.

Les produits actuellement taxés à 14% devraient l'être à 20%. Une fois imputés les crédits TVA, particulièrement des travaux publics, de la construction et du transport, cette mesure se traduirait par des recettes importantes pour le Trésor. Parallèlement, l'autorisation de la déduction, qui sera totale dans trois ans pour le secteur des transports, permettra de réduire les coûts de production et d'améliorer la compétitivité des entreprises.

#### **4.2. Intégration de l'informel**

Le secteur informel échappe à la fiscalité de la TVA alors que sa contribution dans le PIB hors agriculture a été estimée à près de 30% par la Direction de la Statistique.

Pour tenir compte des entreprises qui seraient en dessous du seuil d'assujettissement, une correction supplémentaire est apportée en supposant que ces entreprises représentent 50% du secteur non agricole informel. Ce faisant, la base taxable correspondant au secteur informel qui échappe à la TVA est évaluée à près de 50 milliards de dirhams en 2000.

#### **4.3. 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.

La suppression de l'option encaissement permettrait au Maroc de s'aligner sur les autres pays du monde dont les faits générateurs reposent sur la facturation. Cette mesure générerait une recette additionnelle équivalente à celle d'un mois pendant l'année de son application. De même, elle permettrait de simplifier et d'augmenter l'efficacité du contrôle.

#### **4.4. Simulations**

Les simulations effectuées ont été limitées à la TVA intérieure dont les recettes sont ventilées par taux. L'exploitation des données détaillées, qui existent pour la période 1990-1995, a permis de faire les constatations suivantes :

- Le taux moyen pondéré est d'environ 15%,
- La sensibilité des recettes de la TVA à la variation des taux montre qu'une même recette peut être obtenue par le relèvement du taux de 20% de 1 point, ou celui de 7% de 2 points, ou bien le taux de 14% de 3,2 points.
- L'accroissement du taux apparent (la moyenne pondérée des taux actuels) se traduirait par une amélioration des recettes. Cet accroissement devrait faire l'objet d'un arbitrage car les effets de l'augmentation du taux normal ou du taux réduit ne sont pas ressentis de la même façon par les couches sociales : l'augmentation du taux normal pèsera plus sur les ménages à revenus élevés, alors que le relèvement du taux réduit affectera essentiellement le pouvoir d'achat des détenteurs des bas revenus,

- La réaction de l'assiette à la variation des prix est faible compte tenu du caractère incompressible de certaines dépenses de consommation. Ainsi, l'écart entre les recettes additionnelles et les recettes maximales (supposant que l'assiette est inélastique au prix) ne dépasse pas 6% des recettes supplémentaires,

Les simulations effectuées montrent que si l'on veut compenser intégralement la perte des recettes douanières par la TVA, il faudrait augmenter les rentrées de la TVA globale à un rythme supplémentaire à la tendance de 3%/an si l'ouverture est limitée à l'Europe et de 3,7%/an au cas où le démantèlement concernerait l'ensemble des partenaires commerciaux.

## **5. Evaluation de l'impact budgétaire des mesures de TVA prises depuis 1990**

Le modèle de la DPEG en matière de prévision de la TVA permet de prévoir, à législation constante les recettes d'une année donnée à partir du montant de la TVA de l'année précédente et en utilisant d'une part, les taux apparents pesant sur chacun des emplois taxables et, d'autre part, les taux de croissance des emplois supportant la TVA non déductible.

La prévision des recettes de la TVA conduit ainsi à distinguer deux composantes : *i)* l'évolution des recettes à législation constante, et *ii)* l'incidence des dispositions des Lois de Finances antérieures et des mesures relatives à l'année en question.

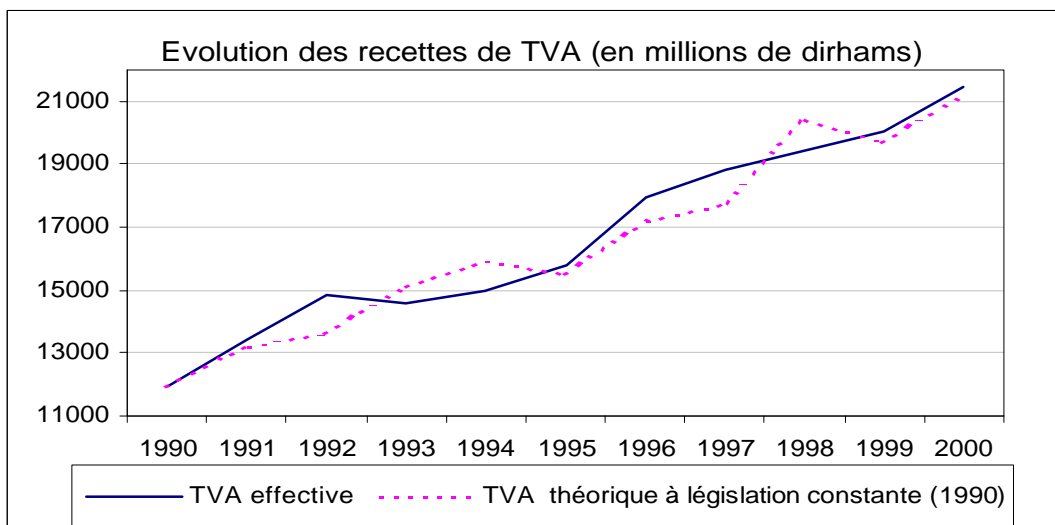
Partant de ces éléments, le modèle de prévision des recettes de la TVA assimile l'écart entre la recette réalisée et celle théorique à l'effet des mesures introduites par les Lois de Finances. Toutefois, il y a lieu de souligner qu'il n'est pas possible de dissocier la contribution relative de :

- l'impact propre aux mesures prises il y a deux ou trois exercices de celui des mesures inscrites dans la dernière Loi de Finances ;
- l'incidence de facteurs administratifs non liés à l'activité économique : recouvrement partiel des recettes de l'exercice, majorations, redressements, remboursements...

L'examen de l'écart entre les réalisations et les recettes calculées à législation constante a permis de mettre en évidence quatre sous périodes :

- 1990-1992 : rapporté aux recettes de TVA réalisées, l'effet des mesures nouvelles a varié entre 1,2% et 8,5% ;
- 1993-1994 : les mesures fiscales introduites au cours de ces deux années se sont traduites par des pertes fiscales qui ont atteint 3,3% des recettes totales de la TVA en 1993 et 6,3% en 1994 ;
- 1995-1997 : l'incidence sur les recettes des mesures est estimée à 1,7% des recettes de la TVA en 1995, à 4,2% en 1996 et à 5,8% en 1997 ;
- 1998 : cette année a été marquée par des mesures fiscales qui ont représenté un manque à gagner, évalué à 5,1% des recettes fiscales.
- 1999-2000 : l'incidence sur les recettes des mesures prises est estimée à 1,7% des recettes de la TVA en 1999 et à 2% en 2000.

Dans l'ensemble, les mesures prises depuis 1987 se sont traduites par un effet net positif. Les efforts importants en matière d'élargissement progressif de la base imposable ont largement compensé les effets négatifs sur les recettes des baisses des taux initiaux.



## **Synthèse et perspectives**

Les développements effectués et les difficultés liées à l'information ont permis de dégager les réflexions et conclusions suivantes :

- Le besoin d'une nouvelle réforme de la TVA est ressenti en vue d'en hausser le degré d'équité et d'efficacité. Elle devrait passer notamment par la recherche de gisements et de niches moyennant la modulation des taux, l'élargissement de l'assiette, l'appréhension du secteur informel, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette réforme devrait faire partie d'une stratégie à même de compenser les pertes de recettes liées au démantèlement tarifaire et devrait être appuyée par la mise en place d'un répertoire statistique en étroite collaboration avec de Direction de la Statistique.
- Le développement d'instruments en matière de simulations et d'évaluation d'impacts de la TVA est primordial pour éclairer la prise de décision. Ceci est tributaire du développement d'un système d'information détaillé et désagrégé au sein du Ministère de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme entre les directions impliquées dans la réflexion sur la politique économique. L'amélioration de ces outils exige :
  - la constitution d'une base de données qui rend aisé le croisement des recettes de la TVA par branche d'activité et par agent et qui précise la répartition par taux des recettes et des emplois taxables suffisamment détaillés dans les comptes de la Nation,
  - la prise en compte de la vision économique permettant de distinguer les recettes de TVA de l'exercice en cours et des exercices antérieurs, de mentionner les montants relatifs aux majorations, redressements, restitutions, remboursements etc.
  - la confection des données de la TVA à l'importation par taux.
- Etant donné la généralisation de l'outil informatique, il s'avère nécessaire de développer le système d'information, en particulier l'information infra-annuelle liée à l'activité économique telle que la consommation par branche et par agent, l'équilibre ressources-emplois...
- L'estimation des niveaux de couverture du champ de la TVA a montré que le renforcement du recensement et du contrôle au niveau de l'Administration fiscale pourraient rapporter des recettes supplémentaires. Etant donné que près du cinquième des recettes de la TVA échappe globalement à la TVA, une politique visant à accroître le champ de couverture, dans le cadre de la législation en vigueur accroîtrait substantiellement les recettes fiscales.

Enfin, en ce qui concerne la compensation de la perte des recettes douanières qui revenaient entièrement au budget général de l'Etat par des recettes additionnelles en matière de TVA se traduirait par une fuite car les recettes qui seraient dégagées ne profiteront pas entièrement au BGE. Dans ce sens, il y a lieu d'envisager le plafonnement de la part des collectivités locales à leur niveau actuel.

## ANNEXES METHODOLOGIQUES

### 1. DECOMPOSITION DES RECETTES DE LA TVA EN COMPOSANTES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE

La distinction entre les composantes conjoncturelle et structurelle des recettes de la TVA est sensible à l'estimation de l'écart entre la consommation des ménages observée et celle tendancielle.

Les méthodes de calcul de la consommation tendancielle sont multiples. On a privilégié dans le cadre de cette note la technique du filtre de Hodrick-Prescott qui consiste à calculer des moyennes mobiles sur la série de la consommation des ménages pour obtenir une tendance plus lissée.

Si on pose :  $TVA_t = a.CONS_t$ , avec  $CONS_t$  la consommation des ménages et  $a$  : le taux de taxation de la consommation.

Les composantes cyclique et structurelle des recettes de la TVA se définissent comme suit :

- **Les recettes cycliques** résulte du fait qu'il y a moins de recettes de TVA en raison de la faiblesse de la consommation des ménages (problème de sécheresse). Il s'obtient de la manière suivante :  $a.(CONS_t - \overline{CONS_t})$  avec  $\overline{CONS_t}$  : la consommation des ménages tendancielle.
- **Les recettes structurelles** est la différence entre les recettes observées de TVA et les recettes conjoncturelles telles qu'elles sont calculées auparavant. Elles sont calculées de la manière suivante :  $\overline{D}_t = RTVA_t - a.(CONS_t - \overline{CONS_t})$ , avec  $RTVA$  représente les recettes totales de TVA.

## 2. ESTIMATION DES RECETTES ADDITIONNELLES SUITE A UNE HAUSSE DU TAUX MOYEN APPARENT DE LA TVA INTERIEURE

La connaissance de l'élasticité-prix par assiette de la taxe sur la valeur ajoutée est nécessaire pour affiner les taux de substitution.

En supposant que l'élasticité-prix de l'assiette X est e, une hausse du taux de TVA  $t$  de  $dt$  donne une hausse de prix égale à  $dp = dt$  qui engendre une baisse de l'assiette de

$$e \cdot dp/p = -e \cdot dt/t.$$

L'estimation de la recette additionnelle est donnée par :

$$e = \frac{dX}{dP} \cdot \frac{P}{X} \Rightarrow dX = e \cdot X \cdot \frac{dP}{P}$$

Cette variation de l'assiette est due à une modification du taux de la TVA. Il en découle que la nouvelle recette globale est donnée par l'équation :  $(t + dt) \cdot (1 + e \cdot dp/p) \cdot X$

Ainsi, la recette additionnelle est égale à la différence entre la nouvelle recette et celle obtenue à taux et assiette inchangés, c'est à dire  $(t + dt) \cdot (1 + e \cdot dp/p) \cdot X - t \cdot X$ . Elle diffère de  $dt \cdot X$  considérée comme recette additionnelle maximale puisqu'elle suppose que l'assiette est inélastique au prix.

### 3. ESTIMATION DU TAUX DE COUVERTURE DU CHAMP DE LA TVA

#### 3.1 TVA A L'IMPORTATION

La base effective de la TVA à l'importation est calculée à partir de la TVA collectée hors produits pétroliers et du taux moyen appliqué (18,4% hors produits pétroliers selon l'ADII en 1996).

Quant à la base théorique, elle correspond à la valeur caf des importations, à laquelle on ajoute les droits de douanes, et on retranche les importations exonérées :

- les biens d'équipement qui sont exonérés par la carte de l'investissement en supposant la faiblesse des recettes versées par les non assujettis dont la TVA à l'importation reste obligatoire,
- le tabac, le blé, le sucre et le soufre (y compris les droits et taxes y afférents).

Une dernière correction est apportée pour tenir compte du décalage d'un mois dans les versements. Celle-ci est effectuée en sommant les importations taxables des 11 premiers mois de l'année en cours et du dernier mois de l'année précédente.

#### 3.2 TVA A L'INTERIEUR

La base effective de la TVA intérieure est reconstituée à partir des recettes par taux sur la période 1990-1995 qui font ressortir un taux moyen de 15%.

Pour évaluer la base théorique de la TVA intérieure, on retranche du PIB les valeurs ajoutées des secteurs exonérés suivants : l'agriculture, les produits alimentaires de base, le tabac, les produits chimiques (estimés à un tiers du secteur de chimie), les institutions financières<sup>4</sup>, les administrations publiques<sup>5</sup>, le raffinage des produits pétroliers.

Du total, la TVA effectivement collectée a été retranchée parce que les comptes nationaux sont construits toutes taxes comprises et la valeur des exportations non agricoles qui sont exonérées de la TVA.

La base ainsi obtenue est corrigée pour tenir compte de la non imposition du secteur informel et des exonérations dont bénéficient les petites entreprises. Cette correction s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- 45% de la valeur ajoutée totale est produite par des entreprises non patentables selon la Direction de la Statistique,
- le secteur agricole qui est par définition non patentable représente en moyenne 16% du PIB au cours des dernières années,
- 29% du PIB non agricole est produit par des non patentables,
- 20% de la base précédente relève des entreprises patentables qui sont en dessous du seuil d'assujettissement.

Une dernière correction a été faite pour tenir compte du décalage d'un mois dans les versements. Celle-ci est effectuée en ajoutant au PIB de 11 mois de l'année  $t$  le PIB moyen correspondant à 1 mois de l'année  $t-1$ .

---

<sup>4</sup> La TVA est appliquée aux intérêts sur les crédits octroyés et non sur la valeur ajoutée

<sup>5</sup> la valeur ajoutée de ce secteur est constituée essentiellement des salaires.