

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE LA
PROSPECTIVE ET DE LA PROGRAMMATION
DU DEVELOPPEMENT



SECRETARIAT GENERAL



DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PROSPECTIVE

Rapport sur les dépenses fiscales 2016-2017

Juillet 2018

Sommaire

Introduction.....	3
1. Définition du système de référence et Méthodologie	5
1.1. Système de référence.....	5
Système fiscal de référence pour les principaux impôts, droits et taxes.....	6
1.2. Méthodologie	8
1.2.1. Périmètre méthodologique.....	8
1.2.2. Méthode d'estimation retenue	8
1.2.2.1. Méthode des pertes de recettes.....	8
1.2.2.2. Méthode des gains de recettes	9
1.2.2.3. Méthode de l'équivalent en dépenses	9
2. Evaluation des dépenses fiscales en matière de TVA	9
2.1. Modèle d'évaluation	9
2.1.1. Modèle basé sur les données de la Comptabilité Nationale.....	10
2.1.1.1. Définition du modèle.....	10
2.1.1.2. Présentation des résultats	11
2.1.2. Modèle basé sur les exonérations administratives.....	15
2.1.2.1. Définition du modèle.....	15
2.1.2.2. Présentation des résultats	17
3. Coût global des dépenses fiscales.....	19
4. Propositions de réforme de politique fiscale en matière de TVA	19
Conclusion	21

Introduction

A l'instar des pays en développement, le Gabon a consenti des mesures fiscales incitatives, dérogatoires au droit fiscal commun, pour d'une part, attirer les investissements directs étrangers, développer les secteurs économiques à fort potentiel de croissance et de création d'emplois et d'autre part, améliorer le pouvoir d'achat des ménages.

La mise en œuvre de ces mesures incitatives qui peuvent prendre plusieurs formes : exonérations, déductions, abattements, crédits d'impôts... peut intervenir à différents niveaux de la procédure d'imposition.

Au niveau du champ d'application, à travers l'exclusion de certaines activités ou produits de l'assiette fiscale, au niveau de la base imposable avec les abattements, au niveau de la structure des taux, par l'application par exemple de taux réduit, et enfin sur le montant de l'impôt dû par le biais des réductions ou crédits d'impôts.

L'octroi de ces mesures entraîne des pertes de recettes pour l'Etat, c'est en ce sens qu'on les appelle couramment « Dépenses fiscales » dans la mesure où elles constituent pour l'Etat une renonciation délibérée de certaines de ses recettes fiscales pour en principe encourager l'investissement dans des secteurs qu'il juge prioritaires.

Force est cependant de constater à l'épreuve que les investissements escomptés ne sont pas toujours réalisés, permettant à plusieurs observateurs avisés de douter sérieusement de leur efficacité.

Il apparaît dès lors nécessaire de procéder à une estimation du coût de ces dépenses fiscales pour fournir au Gouvernement les éléments d'appréciation et d'analyse susceptibles de l'orienter dans ses choix de consentir ou non des avantages fiscaux.

Par conséquent, l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales est-il considéré comme une pratique exemplaire à l'échelle internationale en matière de transparence budgétaire et financière des gouvernements et concourt également à une meilleure gouvernance des régimes fiscaux qui doit se traduire par une mobilisation efficiente des recettes fiscales.

Par ailleurs, les dépenses fiscales sont des postes « hors budget » ; ce qui par nature complexifie leur évaluation comparativement aux autres dépenses publiques inscrites au Budget Général.

En raison de leur importance et aux fins de lisibilité de la politique budgétaire, plusieurs pays publient désormais leurs dépenses fiscales et dans la plupart des cas, font l'objet d'une autorisation parlementaire. Le Gabon n'est pas en reste dans cette production. En 2013, un premier rapport sur les dépenses fiscales, concernant les années 2010 et 2011 avait été réalisé par les agents de la Direction Générale des Impôts (DGI).

Dans le cadre de l'étude intitulée « Rationnaliser le système d'incitations fiscales au Gabon », une évaluation des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur les sociétés pour 2012 et 2014 et la TVA pour l'année 2015 avait été réalisée par la Banque Mondiale relativement au deuxième accord de services d'assistance technique à la réforme fiscale signé entre la Banque Mondiale et le Gouvernement le 18 mars 2014 et amendé le 24 décembre 2015.

Réaliser une estimation robuste des dépenses fiscales nécessite d'avoir un système d'information fiable et complet. Or, pour la réalisation de cette étude, nous avons été confrontés à de nombreuses difficultés liées à l'absence de données due pour l'essentiel à l'obsolescence du système d'information.

Du fait de ces difficultés, le présent rapport se limite à l'évaluation des dépenses fiscales en matière de TVA au titre des années 2016 et 2017.

L'élaboration du présent rapport s'articule autour d'une présentation du cadre conceptuel et méthodologique (I), avant de procéder à l'évaluation de la dépense fiscale (II).

1. Définition du système de référence et Méthodologie

1.1. Système de référence

La constitution, en son article 47, dispose que « la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toute nature sont du domaine de la loi ». C'est donc dire que les mesures dérogatoires ou le système de référence sont à apprécier par rapport à la loi fiscale.

L'exercice consistant à déterminer les dispositions constitutives du droit commun auxquelles dérogent les mesures incitatives est complexe et potentiellement subjective : la principale controverse en la matière est la définition de la ligne de démarcation entre le Système, Fiscal de Référence (SFR) et le champ d'application des dépenses fiscales. C'est ce qui se dégage des expériences menées dans les différents pays ayant procédé à l'évaluation des dépenses fiscales.

Les écarts par rapport à cette définition constituent par conséquent la dépense fiscale.

Pour apprécier les écarts par rapport à la norme, il est important de déterminer un système d'imposition général qui constitue le référentiel pour chaque impôt. Le SFR doit être déterminé séparément pour chaque impôt, droit et taxe. Pour chacun d'entre eux, les trois principaux éléments à retenir sont : (a) l'assiette ; (b) le taux ; et (c) le régime d'imposition. Dans le cas où un barème progressif est utilisé, ce dernier fait partie du SFR.

Par ailleurs, le SFR peut aussi tenir compte de choix politiques. Les autorités peuvent en effet décider de considérer comme faisant partie du droit commun certaines mesures dérogatoires, par exemple dans le cas d'une politique de soutien à un secteur particulier de l'économie (santé, éducation)

Le SFR proposé par les services des impôts est présenté dans le tableau ci-dessous.

Système fiscal de référence pour les principaux impôts, droits et taxes.

Type d'impôt	Taux de référence	Base imposable	Seuil	Nature du contribuable
Impôt sur les sociétés (IS)	30%	Articles 8, 11-IV, 11-V-a et 11-VI du CGI dont : Report des déficits ; Amortissement linéaire ; Provisions de droit commun.		Articles 4 et 5 du CGI
	35% pour les entreprises du secteur pétrole			
	1%	Articles 24 et 25 du CGI		
	Minimum de perception 1.000.000 FCFA			
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	Taux progressif (0 à 35%) tel que défini à l'article 174 du CGI	articles 84, 170 du CGI		Articles 74 à 80 du CGI
	Exonération des agents diplomatiques (Conventions de Vienne)	Revenu imposable des agents diplomatiques		Agent diplomatique
Plus-values	20%	Article 122 du CGI	500 000 FCFA	Article 120 du CGI
Impôts sur les revenus des capitaux mobiliers	20%	Article 106 du CGI		Articles 97 et 98 du CGI
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	18%	Article 221 du CGI	60.000.000 FCFA	Personne physique et morales
			500.000.000 FCFA	Sociétés forestières
	0%		Exportateurs et transport international	
Droits d'accises	Article 250 nouveau du CGI	Article 250 nouveau du CGI		Personnes physique et morale
Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB)	15%	Valeur locative des propriétés ; Déduction de 25% (Art. 284)		Personnes physique et morale
Contribution foncière des propriétés bâties (CFPNB)	25%	Revenu imposable égal au 4/5ème de la valeur locative elle-même égale à 10% de la valeur vénale (Art. 297)		Personnes physique et morale
Contribution des patentes	Tableau des patentes	Article 252 du CGI		Sociétés de personnes et morales

Impôt synthétique libératoire (ISL)	Tableau des tarifs de l'ILS art. 13-I du CGI	Article 13-I du CGI	Chiffre d'affaires <30.000.000 FCFA	Personnes physiques
Taxe spéciale immobilière sur les loyers (TSIL)	15%	Article 386 du CGI		Personnes physiques ou morales
Taxe complémentaire sur les salaires (TCS)	5%	Article 92 du CGI		Personnes physiques (salariés)
Taxe sur les contrats d'assurances(TCA)	5%	Telle que définie à l'article 367 du CGI		Personnes physiques et morales
	8%			
	30%			
Droits d'enregistrement et de timbre	Augmentation de capital <ul style="list-style-type: none"> • 20.000 FCFA • 1% 	Valeur de l'augmentation		
	Baux : <ul style="list-style-type: none"> • 2% longue durée • 3% durée limitée 	Montant du loyer		
	Cessions <ul style="list-style-type: none"> • 4% bail immobilier • 6% et 8% fonds de commerce immeuble • 2% meubles • 3% titres sociaux 	Valeur de la cession		
	Contribution de sociétés <ul style="list-style-type: none"> • 20.000 FCFA 			
	Décisions de justice <ul style="list-style-type: none"> • 4% • 10.000 FCFA 			
	Marchés publics <ul style="list-style-type: none"> • 1% 			

Source : DGI

1.2. Méthodologie

1.2.1. Périmètre méthodologique

Compte tenu de la difficulté relative à l'indisponibilité des données, le périmètre du rapport sur les dépenses fiscales se limite à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Les autres impôts indirects et l'ensemble des impôts directs ne peuvent pas être évalués.

Cette restriction ne constitue pas une limitation en tant que telle dans la mesure où l'évaluation des dépenses fiscales étant désormais un exercice annuel, l'étude s'étendra ultérieurement et progressivement aux autres impôts, droits et taxes.

En matière de TVA, les mesures dérogatoires sont liées soit au produit, soit aux entreprises.

L'octroi des avantages fiscaux est en principe prévu par la loi en raison de l'essence législative de la norme fiscale, c'est toute la quintessence des dispositions de l'article 3 du Code Général des Impôts et des lois portant codes sectoriels.

On a cependant constaté une certaine pratique consistant à concéder des avantages fiscaux par des textes réglementaires (décrets, arrêtés), par des conventions de marchés publics et même parfois par de simples décisions administratives.

L'équipe en charge de l'évaluation des dépenses fiscales a recensé dans le code des impôts 22 mesures dérogatoires en matière de TVA.

1.2.2. Méthode d'estimation retenue

L'évaluation des dépenses fiscales est réalisée selon l'une des trois méthodes suivantes :

1.2.2.1. Méthode des pertes de recettes

Elle consiste à calculer le manque à gagner si l'exonération d'impôt ou la réduction de taux n'avait pas été octroyée

C'est un calcul ex-post; l'évaluation est faite toutes choses étant égales par ailleurs c'est-à-dire que les mesures dérogatoires n'induisent aucun changement des comportements des agents économiques ;

1.2.2.2. Méthode des gains de recettes

il s'agit de calculer le gain de recettes susceptible de découler de la suppression des mesures dérogatoires en tenant compte des changements de comportement des contribuables. C'est un calcul ex-ante. Elle exige une bonne connaissance du comportement des contribuables et des données sur les élasticités critiques ;

1.2.2.3. Méthode de l'équivalent en dépenses

Il s'agit de calculer le montant de la dépense directe qui serait nécessaire pour donner un avantage au contribuable équivalent à celui de la dépense fiscale.

Dans le cadre de la présente étude, la méthode retenue pour l'estimation des dépenses fiscales est celle de la perte de recettes compte tenu de sa simplicité, puisqu'on suppose une réaction nulle de la part du contribuable. Elle est d'ailleurs celle qui avait été retenue dans le cadre de l'évaluation de 2010, 2011 et 2015.

La méthodologie est tributaire du type d'impôts et des données disponibles.

2. Evaluation des dépenses fiscales en matière de TVA

Le Gabon accorde de nombreuses incitations fiscales en matière de TVA, notamment les exonérations les taux réduits (10%, applicable à certains produits), les abattements (cas de la SEEG) et des exonérations administratives à formalité préalable (dispenses).

2.1. Modèle d'évaluation

Toute mesure qui déroge au système de référence est considérée comme une dépense fiscale et peut faire l'objet d'une évaluation. L'écart entre l'impôt qui aurait été collecté conformément au SFR et celui qui est effectivement collecté du fait de l'application d'un régime dérogatoire constitue une dépense fiscale.

L'évaluation des dépenses fiscales objet de la présente étude s'articule autour de deux modèles, notamment le modèle basé sur les données de la Comptabilité Nationale et celui qui porte sur les décisions administratives.

2.1.1. Modèle basé sur les données de la Comptabilité Nationale

2.1.1.1. Définition du modèle

Réaliser une estimation des dépenses fiscales relative à la TVA à partir de l'exploitation des déclarations fiscales déposées par les contribuables est insuffisante contrairement aux autres impôts tels que l'impôt sur les sociétés (en abrégé IS) ou l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en abrégé IRPP).

En effet, la recette budgétaire qui correspond à une TVA nette ne peut être déterminée par la simple application d'un taux à l'assiette de TVA ; cela permet uniquement de connaître la TVA collectée (ou TVA brute ou encore TVA exigible). Par ailleurs, si les données fiscales permettent de connaître, de façon agrégée, le montant de la TVA nette, elles ne permettent pas de décomposer le montant versé au Trésor en fonction des différents taux en vigueur. Seule l'information de la TVA collectée est connue pour les différents taux, et non la TVA déductible pour laquelle un montant global est fourni. Il n'est donc pas possible d'avoir une traçabilité par taux et par nature d'assiette sur la totalité de la chaîne de déduction. On n'a donc besoin de données plus fines.

Du fait de ces difficultés, la méthodologie utilisée pour obtenir une estimation repose sur l'utilisation des *tableaux des ressources et des emplois* (TRE) appelés auparavant *tableaux entrées-sorties* (TES). En effet, les tableaux des emplois finals et des consommations intermédiaires permettent de retracer le mécanisme de la TVA. Ils constituent la transposition macroéconomique du mécanisme achats-ventes qui caractérise la TVA. C'est la donnée de base du modèle.

Dans le cadre de la présente étude, le calcul des dépenses fiscales relatives à la TVA a été réalisé sur la base du TRE de 2009. Cela en raison des retards importants accumulés dans la production des comptes nationaux : le TRE le plus récent est celui de l'année 2009. Par conséquent, l'estimation des dépenses fiscales faite sur cette base est extrapolée aux années 2016 et 2017 en utilisant la croissance du PIB. On fait alors implicitement l'hypothèse que la structure de l'économie gabonaise est restée inchangée depuis 2009. Ce qui est une hypothèse forte car nous savons par exemple que le secteur bois a connu des bouleversements notables avec le passage à la phase d'industrialisation c'est-à-dire de transformation du bois et l'interdiction de l'exportation du bois en grumes.

Le modèle est assez robuste. Les données transmises par la *Comptabilité Nationale* sont regroupées au « niveau 206 », c'est-à-dire qu'elles comportent 206 produits ou groupe de produits. On dispose donc de vecteurs de dimension 206 x 1 et de matrices 206 x 206. Le *tableau des entrées intermédiaires* (TEI) et le *tableau des emplois finals* (TEF) constituent les tableaux principaux du modèle.

2.1.1.2. Présentation des résultats

Le tableau 1 montre la répartition des dépenses fiscales par type d'avantage fiscal. Ainsi plus de la moitié (56%) des dépenses fiscales sont imputables aux exonérations, 32% au taux zéro et 12% aux taux réduits. En outre, les dépenses fiscales relatives à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'année 2016 s'élèvent à 76,76 milliards de FCFA, ce qui représente 0,92% du PIB, soit 1,14% du PIB hors pétrolier. Ce qui équivaut à 10,68% des recettes totales.

En 2017, les dépenses fiscales en TVA sont estimées à 79,83 milliards de FCFA, soit 12,10% des recettes totales et 0,93% du PIB (1,02% du PIB hors pétrole).

Les dépenses fiscales évaluées à partir du modèle basé sur les données de la Comptabilité Nationale sur la période 2016-2017, s'élève donc à 156,59 milliards de FCFA.

Les secteurs pour lesquels les incitations fiscales sont les plus coûteuses concernent les activités de fabrication, l'enseignement, et la santé et l'action sociale représentant respectivement 41,64% (soit 0,38% du PIB), 36,14% (0,33% du PIB) et 23,1% (0,21% du PIB).

Par ailleurs, on peut observer que certains produits exonérés peuvent accroître les recettes de TVA et générer des dépenses fiscales négatives. Ainsi, le fait que le Gabon exonère certains produits génère bien plus de recettes que s'ils étaient intégralement taxés, d'où une dépense fiscale négative (voir tableau 2). C'est le cas pour le secteur de la construction, des activités spécialisées et scientifiques, de la production d'électricité et de gaz.

Tableau 1 : Dépenses fiscales relatives à la TVA par type d'avantage

Type d'incitations	2016					2017				
	Montant (milliards FCFA)	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)	Montant en milliards FCFA	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)
Taux réduits	9,54	12%	1,33%	0,11%	0,14%	9,93	12%	1,51%	0,12%	0,13%
Exonérations	42,79	56%	5,95%	0,51%	0,63%	44,50	56%	6,75%	0,52%	0,57%
Taux zéro	24,43	32%	3,40%	0,29%	0,36%	25,41	32%	3,85%	0,30%	0,33%
Total	76,76	100%	10,68%	0,92%	1,14%	79,83	100%	12,10%	0,93%	1,02%

Tableau 2 : Dépenses fiscales relatives à la TVA par secteur d'activités

Type d'incitations	2016					2017				
	Montant en milliards FCFA	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)	Montant en milliards FCFA	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)
AGRICULTURE, SYLVICULTURE	11,51	15%	1,60%	0,14%	0,17%	11,98	15%	1,82%	0,14%	0,15%
ACTIVITÉS EXTRACTIVES	0,33	0,44%	0,05%	0,00%	0,00%	0,35	0,44%	0,05%	0,00%	0,00%
ACTIVITE DE FABRICATION	31,97	41,64%	4,45%	0,38%	0,47%	33,24	41,64%	5,04%	0,39%	0,43%
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ	(2,32)	-3,02%	-0,32%	-0,03%	-0,03%	(2,41)	-3,02%	-0,37%	-0,03%	-0,03%
CONSTRUCTION	(18,21)	-23,72%	-2,53%	-0,22%	-0,27%	(18,93)	-23,72%	-2,87%	-0,22%	-0,24%
COMMERCE	(0,10)	-0,13%	-0,01%	0,00%	0,00%	(0,10)	-0,13%	-0,02%	0,00%	0,00%
HEBERGEMENT ET RESTAURATION	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	(1,08)	-1,41%	-0,15%	-0,01%	-0,02%	(1,13)	-1,41%	-0,17%	-0,01%	-0,01%
INFORMATION ET COMMUNICATION	(1,80)	-2,35%	-0,25%	-0,02%	-0,03%	(1,88)	-2,35%	-0,28%	-0,02%	-0,02%
ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	3,87	5,04%	0,54%	0,05%	0,06%	4,03	5,04%	0,61%	0,05%	0,05%
ACTIVITES IMMOBILIERES	(4,23)	-5,51%	-0,59%	-0,05%	-0,06%	(4,40)	-5,51%	-0,67%	-0,05%	-0,06%
ACTIVITÉS	(10,13)	-13,20%	-1,41%	-0,12%	-0,15%	(10,54)	-13,20%	-1,60%	-0,12%	-0,14%

SPECIALISEES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES										
ACTIVITES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ENSEIGNEMENT	27,74	36,14%	3,86%	0,33%	0,41%	28,85	36,14%	4,37%	0,34%	0,37%
ACTIVITÉS POUR LA SANTÉ HUMAINE ET L'ACTION SOCIALE	17,80	23,19%	2,48%	0,21%	0,26%	18,51	23,19%	2,81%	0,22%	0,24%
ACTIVITÉS ARTISTIQUES, SPORTIVES ET RECREATIVES	2,83	3,69%	0,39%	0,03%	0,04%	2,94	3,69%	0,45%	0,03%	0,04%
ACTIVITÉS SPECIALES DES MÉNAGES	(0,01)	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	(0,01)	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
ACTIVITES INTERMEDIATION FIN. INDIR. MESURES	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS EXTRATERRITORIALES	18,58	24,21%	2,59%	0,22%	0,28%	19,33	24,21%	2,93%	0,23%	0,25%
TOTAL	76,76	100%	10,68%	0,92%	1,14%	79,83	100%	12,10%	0,93%	1,02%

2.1.2. Modèle basé sur les exonérations administratives

2.1.2.1. Définition du modèle

Ce modèle est fondé sur les mesures dérogatoires concédées par simple décision administrative dont la mise en œuvre exige une formalité obligatoire auprès de la Direction des Régimes Spécifiques : les services techniques reçoivent un dossier de demande d'exonération du contribuable et vérifient son éligibilité au regard des textes en vigueur. Une attestation de dispense de paiement de la TVA est délivrée au bénéficiaire lorsque toutes les conditions sont remplies.

Le contenu des avantages fiscaux accordés est apprécié selon les secteurs d'activités concernés.

S'agissant du **secteur du BTP**, les avantages fiscaux accordés résultent généralement des contrats et marchés de construction, d'aménagement et d'équipement signés entre l'Etat ou ses démembrements et les opérateurs économiques dudit secteur. Ces avantages se traduisent par des exonérations d'impôts, droits et taxes, principalement en matière de TVA, CSS, IS, IRPP, IMF, CFPB, CFPNB et de REMC. Ils se présentent également sous forme de dispenses de paiement de la TVA.

En ce qui concerne les **logements sociaux**, les incitations fiscales découlent des conventions, marchés et textes de lois. Toutefois, il y a lieu de relever dans ce secteur, la pratique des avantages fiscaux discrétionnaires octroyés par voie de décisions administratives. La nature des avantages concédés porte sur les dispenses de TVA et les exonérations de tous impôts, droits et taxes.

Pour les **entreprises agricoles et agro-industrielles**, les mesures fiscales de faveur sont accordées par les différentes lois (code agricole, CGI, LF) et par des conventions particulières (convention de reprise, convention d'exploitation). Ces avantages portent sur les exonérations et exemptions d'impôts, droits et taxes (TVA, Droits d'enregistrement, CFPB, CFPNB, TSIL, TCL, Patentes).

Concernant les **entreprises du secteur de l'hôtellerie et du tourisme**, les avantages fiscaux sont la résultante de l'ordonnance N°02/2000/PR du 12 janvier 2002 relative aux investissements touristiques, de la LF 2013 et du CGI. Ce corpus juridique prévoit des avantages sous la forme d'exonérations, d'exemptions et de réductions d'impôts.

Pour les **entreprises installées dans la ZES de Nkok**, ils bénéficient des avantages prévus par la loi N°10/2011 du 18 juillet 2011 portant réglementation des ZERP. Ces avantages sont matérialisés en matière de TVA par des dispenses de paiement de la TVA

délivrées par la Direction Générale des Impôts. Les incitations fiscales concédées s'analysent en exonérations et réductions d'impôts sur les bénéfices et les revenus (IS, IRPP, IRCM), d'impôts sur le chiffre d'affaires (TVA), sur les contributions foncières (CFPB et CFPNB) et sur les droits d'enregistrement.

Au profit des **entreprises du secteur forestier et de l'industrie du bois**, les avantages fiscaux accordés reposent sur les dispositions de la LF 2012 et de la LFR 2017. Les avantages concédés portent sur les exonérations temporaires d'IS, du minimum de perception, de la CFPB et de la CFPNB. Ils concernent également les allègements d'impôts (amortissement dégressif, provision exceptionnelle pour renouvellement des équipements industriels d'usines de production), les exemptions d'IRCM et les dispenses de paiement de la TVA.

Concernant les **entreprises du secteur des Hydrocarbures**, le régime fiscal de faveur est prévu par la loi n°11/2014 du 28 août 2014 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République Gabonaise et par l'arrêté N°704/MEFBP/CAB/SG du 19 juillet 1995 fixant le régime de la taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) accordé aux sociétés pétrolières en phase de recherche et d'exploitation. Les avantages fiscaux du secteur sont également prévus par les permis d'exploration et les contrats d'exploitation et de partage de production (CEPP). Les avantages fiscaux visés par ces conventions s'analysent principalement en exonération de TVA, d'IS et de patente.

Au sujet des **entreprises du secteur minier**, les avantages fiscaux concédés ont pour fondement le Code Général des Impôts (articles 210-14, 246 et 248), la loi n° 5/2000 du 20 octobre 2000 portant code minier en République gabonaise et la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise. Le régime incitatif est également prévu par les conventions minières. Les impôts concernés par les avantages sont essentiellement la TVA, l'IS, l'IRPP, l'IMF, l'IRCM, la Patentes, la CFPB et la CFPNB.

2.1.2.2. Présentation des résultats

Pour les dispenses de TVA, les montants sollicités auprès de la DRS, constituent le coût de la dépense fiscale.

Les dépenses fiscales relatives aux dispenses de TVA s'élèvent à environ 27,58 milliards de FCFA en 2016, soit 3,84% des recettes fiscales et 0,33% du PIB (0,41% du PIB hors pétrole). En 2017, le montant évalué s'est élevé à 25,79 milliards de FCFA (3,91% des recettes fiscales, 0,30% du PIB et 0,33% du PIB hors pétrole) soit une légère baisse par rapport à 2016.

Ainsi, pendant la période 2016-2017, le montant des dispenses de TVA s'élève à 53,38 milliards de FCFA.

Les incitations fiscales ont été en majorité octroyées dans le cadre des marchés publics soit, en 2016, 41,71% des dépenses fiscales et en 2017, 31,82%. Ensuite, suivent les entreprises du secteur pétrolier (28,10%) et celles installées dans la zone économique spéciale de Nkok (14,76%).

Notons que depuis l'exercice 2013, le nombre d'entreprises exerçant dans les secteurs bénéficiant d'avantages fiscaux gérés par la DRS, s'est accru. Ainsi, dans les secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire par exemple, il y a eu une création de près de 4000 emplois directs et indirects dans la ZES entraînant la création de près de 700 emplois. Il convient cependant de noter que ces emplois restent occasionnels.

Dans les secteurs du BTP (construction des infrastructures et logements sociaux), un très grand nombre d'emplois a été créés, mais a aussitôt disparu du fait de l'arrêt des chantiers, conséquences des difficultés financières que connaît l'Etat qui reste le principal client des entreprises intervenant dans ce domaine.

Dispenses de TVA par secteur d'activité

Type d'incitations	2016					2017				
	Montant (milliards FCFA)	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)	Montant en milliards FCFA	Part(%)	Part (% Recettes)	Part (% PIB)	Part (% PIB hors pétrole)
AGRICULTURE	0,99	3,6%	0,14%	0,01%	0,01%	1,77	6,65%	0,27%	0,02%	0,02%
AMBASSADES	0,18	0,66%	0,03%	0,00%	0,00%	0,53	2,05%	0,08%	0,01%	0,01%
TOURISME	0,22	0,78%	0,03%	0,00%	0,00%	0,16	0,64%	0,02%	0,00%	0,00%
MARCHE PUBLICS	11,5	41,71%	1,60%	0,14%	0,17%	8,21	31,82%	1,24%	0,10%	0,11%
MINES	0,42	1,53%	0,06%	0,01%	0,01%	0,85	3,31%	0,13%	0,01%	0,01%
PETROLE	7,75	28,10%	1,08%	0,09%	0,11%	7,01	27,18%	1,06%	0,08%	0,09%
INDUSTRIE DU BOIS	0,89	3,23%	0,12%	0,01%	0,01%	0,56	2,18%	0,09%	0,01%	0,01%
ZES	4,07	14,76%	0,57%	0,05%	0,06%	3,55	13,77%	0,54%	0,04%	0,05%
DIVERS PROJETS	1,56	5,64%	0,22%	0,02%	0,02%	3,15	12,22%	0,48%	0,04%	0,04%
TOTAL	27,58	100%	3,84%	0,33%	0,41%	25,79	100%	3,91%	0,30%	0,33%

3. Coût global des dépenses fiscales

En 2016, les dépenses fiscales relatives à la TVA se sont élevées à 104,34 milliards de FCFA représentant 14,52% des recettes fiscales, 1,26% du PIB et 1,55% du PIB hors pétrole. En 2017, elles sont estimées à 105,62 milliards de FCFA soit 16,02% des recettes fiscales, 1,24% du PIB et 1,35% de PIB hors pétrole.

Globalement, sur la période 2016-2017, les dépenses fiscales de TVA sont évaluées à 209,97 milliards de FCFA.

4. Propositions de réforme de politique fiscale en matière de TVA

Il convient de rappeler que l'évaluation des dépenses fiscales a pour objectifs majeurs l'optimisation du rendement fiscal, l'amélioration de la performance des régimes fiscaux ainsi que la transparence dans la gestion des finances publiques par une meilleure maîtrise et un meilleur encadrement des avantages fiscaux.

Au regard des coûts occasionnés par l'octroi de ces avantages fiscaux, des mesures de rationalisation sont donc à envisager. Ainsi, les mesures suivantes sont proposées.

- ✓ Supprimer les mesures dérogatoires non concédées par la loi : Force est de constater que, malgré les différents textes de lois en vigueur, de nombreuses mesures incitatives sont octroyées de façon illégale sans base légale;
- ✓ Mettre en place une fiscalité générale de droit commun et celle générale des incitations à l'investissement à l'ensemble des secteurs : En effet, le système d'incitation au Gabon est devenu complexe du fait de la mobilisation de nombreux instruments fiscaux et discriminatoire qui avantage de façon inégale les secteurs d'activités et parfois même pour des entreprises d'un même secteur ;
- ✓ Mieux encadrer les dispenses fiscales relatives aux accords de siège, à la convention de Vienne et/ou accordées aux ONG : En effet, le détournement de destination des exonérations (cas des ONG ou des structures bénéficiaires des accords de siège ou de convention de Vienne), l'extension des avantages fiscaux aux sous-traitants (secteurs miniers et pétroliers) voire aux fournisseurs

(cas de la CNSS et de CNAMGS) constituent des facteurs de risques importants, au regard de la nécessité de mobilisation des recettes.

- ✓ Envisager la mise en place d'un taux unique de TVA : Plusieurs entreprises, se retrouvent aujourd'hui, du fait de l'application de taux différents à chaque stade de production et de distribution en crédit structurel de TVA. C'est le cas, par exemple, pour la SEEG qui applique, aux bénéficiaires des tarifs sociaux ainsi qu'à ceux qui ne consomment pas une quantité d'électricité supérieure à 3 kW, une réduction de 50% de la base d'imposition que l'on peut assimiler à une réduction de taux. Il en est de même pour les opérations de vente et de prestations de services portant sur le ciment dont le taux est de 5%.
- ✓ Assainir ou tout simplement supprimer la liste des produits exonérés dans le cadre de la vie chère : Aujourd'hui force est de constater que, même sans études préalables, malgré la mise en place de la nouvelle mercuriale, les prix des produits exonérés n'ont guère baissés. La cible recherchée c'est-à-dire les ménages, n'en bénéficient aucunement. Par ailleurs, dans cette liste, des produits non éligibles y figurent, c'est le cas par exemple du saumon du pacifique.

Conclusion

Il faut rappeler que l'estimation des mesures dérogatoires recensées ne s'est limitée qu'à la TVA à cause de l'indisponibilité des données relatives aux autres impôts et taxes.

Par ailleurs, il convient de préciser que le modèle développé s'appuie sur les données de la comptabilité nationale pour lesquelles les derniers comptes nationaux produits remontent à 2009. Il convient donc de les actualiser.

Sur la période étudiée, c'est-à-dire 2016-2017, le montant des dépenses fiscales de TVA accordées par l'Etat s'élève à 209,97 milliards de FCFA (104,34 milliards de FCFA en 2016, soit 1,26% du PIB ou 1,55% du PIB hors pétrole et 105,62 milliards de FCFA en 2017, soit 1,24% du PIB ou 1,35% du PIB hors pétrole).

Il apparaît donc que le coût budgétaire des dépenses fiscales est très important et nécessite que ce processus d'évaluation se poursuive pour les autres impôts. Cet exercice très contraignant demande des moyens humains et financier conséquents pour des résultats à la hauteur des attentes. Pour l'instant au sein de la DGI, l'évaluation des dépenses fiscales est réalisée par une équipe réduite et sans moyens financiers.

Par ailleurs, le système fiscal gabonais octroie de nombreuses exonérations qui deviennent de plus en plus difficile à suivre et qui ont pour conséquence la détérioration du fonctionnement normal de la TVA et la baisse significative des recettes qui devraient en résulter.

Le constat incontestable est que l'octroi des exonérations comme moyen d'attirer l'investissement privé a fait la preuve de son inefficacité.

Il est plus que nécessaire d'élaborer une véritable politique cohérente des exonérations adossée aux secteurs réellement porteurs de croissance.