

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana-Tanindrazana-Fandrosoana

# **TOME 2**

# **DOCUMENT BUDGETAIRE**

## **ANNEXE**

**AU PROJET DE LOI N°017/2022  
PORTANT LOI DE FINANCES  
POUR 2023**

# ANNEXES

## TOME 2

*(Suite)*

*Annexe 17* : Dépenses fiscales

*Annexe 18* : Risques Budgétaires

# ANNEXE 17

## DÉPENSES FISCALES

## POINTS SAILLANTS DE L'ÉVALUATION BUDGETAIRE DES DEPENSES FISCALES – ANNEE FISCALE 2021

Les « dépenses fiscales » sont constituées de dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » et qui entraînent des pertes de recettes budgétaires pour l'État.

La norme fiscale adoptée par Madagascar est constituée par le système fiscal de référence (SFR) dont les éléments se basent sur le régime du Droit Commun (Approche juridique) :

### Système Fiscal de Référence 2021

| Impôts, droits et taxes                                     | Taux  | Assiette  | Seuil  | Remarques  |
|---|---|---|--|--|
| <b>IR personnes physiques et morales (IR, IS)</b>           | Impôt sur les revenus :<br>20% : immatriculés<br>10% : non-résidents, (Revenu)<br>10% : non-résidents (Dividende)   | Bénéfice/revenu Imposable/plus-value de cession des titres sociaux et/ou des droits y afférents, dividende versé au non-résident          | CA ≥ 200 M Ar : Réel                             | <p style="text-align: center;"><b>TAUX/CALCUL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimum de perception fixé à 0,5‰ du CA, majoré de 100 000 Ar pour les entreprises exerçant des activités agricoles, de tourisme, artisanales, minières, industrielles, et hôtelières. Pour les transporteurs, le minimum de perception est fixé par texte réglementaire</li> <li>▪ Minimum de perception fixé à 0,5‰ du CA, majoré de 320 000 Ar.</li> <li>▪ Minimum de perception de 0,1% du CA pour les distributeurs de carburant au détail.</li> <li>▪ Traité de non double imposition : taux du CGI de 20%.</li> <li>▪ Réduction pour personne à charge : Ar 24 000 par personne par an.</li> <li>▪ Minima de perception par catégorie d'activité en matière d'Impôt Synthétique</li> <li>▪ Acompte de 2% sur les importations des personnes immatriculées.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>DEDUCTION /ABATTEMENT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amortissement linéaire dans la limite des taux maxima fixés par arrêté du Ministre chargé de la réglementation fiscale pour chaque nature d'élément et chaque nature d'activité.</li> <li>▪ Intérêts servis aux associés à raison des sommes limitées à une somme n'excédant pas double des capitaux propres à un taux qui ne doit pas être supérieur à celui consenti par la Banque Centrale de Madagascar majoré de 2 points.</li> <li>▪ Report de déficit de 5 ans.</li> <li>▪ Pour les associés gérants majoritaires de SARL, abattement forfaitaire de Ar 3 000 000.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>EXONERATION</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exonération des rémunérations de services rendus à l'extérieur sur des aéronefs ou navires appartenant à une société nationale malgache de transports aériens ou maritimes.</li> <li>▪ Exonérations des intérêts versés par le Trésor public et la Banque Centrale auprès d'autres Etats ou organismes financiers étrangers.</li> </ul> |
|   | 5% : non immatriculés   | Exportation<br>Importation  |  |  |
|   | Impôt synthétique : 5%  | chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain estimé   | CA < 200 M Ar :<br>Impôt synthétique de 5% du CA |  |
| ISI 5% : non immatriculé :                                  | Achats locaux   |   |  |  |
| <b>Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jusqu'à Ar 350 000 : 0p.100 ;</li> <li>▪ Tranche de revenu de Ar 350 001 à Ar 400 000 : 5p.100 ;</li> <li>▪ Tranche de revenu de Ar 400 001 à Ar 500 000 : 10p.100 ;</li> <li>▪ Tranche de revenu de Ar 500 001 à Ar 600 000 : 15p.100 ;</li> <li>▪ Tranche de revenu supérieure à 600 000 : 20p.100.</li> </ul> | Revenus salariaux et assimilés réalisés à Madagascar, tels que les traitements, salaires, soldes, émoluments, indemnités et rente viagère |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimum de perception de 2 000Ar.</li> <li>▪ Assiette : déduction de 2% pour les charges sociales.</li> <li>▪ Abattement de Ar 250 000 pour le calcul d'IRSA</li> <li>▪ Réduction pour personne à charge : Ar 2 000 par personne par mois.</li> </ul>   |
| <b>Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM)</b> | 20%   | Revenus des capitaux Mobiliers  |  | Paiement de l'IRCM libératoire de l'IR pour les personnes physiques et morales.<br>Traité de non double imposition : taux du CGI de 20%.   |

|   |   |  |          |   |
|---|---|--|----------|---|
| <b>Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)</b> | 20%<br>0% pour les exportations   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ TVA intérieure : <ul style="list-style-type: none"> <li>- CA taxable augmenté du DA</li> <li>- produits bruts pour les exploitants de jeux : sommes totales collectées ou encaissées</li> </ul> </li> <li>○ TVA à l'importation : valeur en douane augmentée des DD et du DA</li> </ul> | 400 M Ar | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le même système de référence est retenu, qu'il s'agisse de la TVA à l'intérieur ou de la TVA à l'importation.</li> <li>▪ Déductibilité de la TVA versée en amont sur des opérations taxables avec les limites liées à l'activité prévues dans le CGI en dehors des dispositions relatives à l'aquaculture.</li> <li>▪ Remboursement des crédits de TVA pour les entreprises d'exportation, celles de ZF, les crédits bailleurs, et toutes entreprises ayant investi.</li> <li>▪ Réexportation hors territoire malgache après transformation : perfectionnement actif.</li> <li>▪ Accord de coopération militaire.</li> <li>▪ Conventions internationales hors accords de siège et notes verbales.</li> <li>▪ Importations et achats locaux destinés à la croix rouge.</li> <li>▪ Envois de secours et aides et envois d'urgence reconnus d'utilité publique.</li> <li>▪ Envois exceptionnels non commerciaux.</li> </ul> |
| <b>Droits d'accises (DA)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tabacs : 325% pour les cigares, cigarillos et cigarettes</li> <li>▪ Boissons alcoolisées et alcools haut degré : entre 50% et 275%, droits spécifiques entre 150 Ar et 1 820 Ar par litre</li> <li>▪ Véhicules de tourisme et motos importés : neufs : 5% et usagés : 10%</li> <li>▪ Communications nationale et internationale par téléphonie et réseaux mobiles : 10%</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>DA intérieure : prix sortie usine hors TVA</li> <li>DA à l'importation : valeur en douane + DD</li> </ul>   |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En cas de différence de taux et d'assiette entre les produits importés et ceux fabriqués localement, le taux ou l'assiette le plus élevé doit être retenu.</li> <li>▪ Accord de coopération militaire.</li> <li>▪ Conventions internationales hors accords de siège et notes verbales.</li> <li>▪ Importations et achats locaux destinés à la croix rouge.</li> <li>▪ Envois de secours et aides et envois d'urgence reconnus d'utilité publique.</li> <li>▪ Envois exceptionnels non commerciaux.</li> <li>▪ en ce qui concerne les produits finis obtenus à partir des alcools haut degré de fabrication locale, il est institué un mécanisme de prélèvement en amont des droits d'accises</li> </ul>  |
| <b>Droit de douane (DD)</b>             | 5, 10 et 20%  | Valeur en douane   |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Réexportation hors territoire malgache après transformation : perfectionnement actif</li> <li>▪ Conventions internationales hors accords de siège et notes verbales.</li> <li>▪ Dons dans le cadre de voyage officiels du chef de l'Etat, des membres du gouvernement et des parlementaires.</li> <li>▪ Accord de coopération militaire.</li> <li>▪ Importations et achats locaux destinés à la croix rouge.</li> <li>▪ Envois de secours et aides et envois d'urgence reconnus d'utilité publique.</li> <li>▪ Envois exceptionnels non commerciaux.</li> </ul>  |

Ainsi, toutes les dispositions s'écartant de ce système de référence forment ce que l'on dénomme « Dépenses fiscales ».

Pour l'année 2021, le montant total des dépenses fiscales s'élève à **1 620 000 701 733**, équivalent à **2.9 % du PIB**.

Il est à noter que l'évaluation des dépenses fiscales pour l'année 2020 est encore en cours de réalisation.

#### 1- Dépenses fiscales part type d'impôt

| TYPE D'IMPOT                                 | MONTANT en MGA           |
|--|--------------------------|
| Taxe sur la Valeur Ajoutée                   | 941 821 482 050          |
| Droits de Douane                             | 565 834 834 425          |
| Impôts sur les Revenus                       | 95 950 236 981,14        |
| Droits d'Accises                             | 12 202 825 460           |
| Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés | 4 191 322 817            |
| <b>TOTAL DF</b>                              | <b>1 620 000 701 733</b> |

## 2- Dépenses fiscales par source des mesures incitatives

| SOURCES                                    | MONTANT en MGA           |
|--|--------------------------|
| ACCORD BILATERAL                           | 1 822 921 477            |
| ACCORD MINISTERIEL                         | 6 452 687 345            |
| CODE DES DOUANES                           | 3 654 296 924            |
| Tarif douanier                             | 565 834 834 425          |
| Conseil des Ministres                      | 55 158 263 957           |
| CONVENTION D'ETABLISSEMENT                 | 1 802 513 332            |
| CODE GENERAL DES IMPOTS                    | 809 887 940 836          |
| LETTRE                                     | 41 933 234               |
| Loi sur les Grands Investissements Miniers | 84 115 929 133           |
| ORGANISATIONS INTERNATIONALES              | 6 138 342 974            |
| Loi sur les Zones et Entreprises Franches  | 48 063 549 341           |
| AUTRES                                     | 37 027 488 756           |
| <b>Total général</b>                       | <b>1 620 000 701 734</b> |

La méthodologie de calcul des dépenses fiscales appliquée est la méthode de pertes de recettes, une des trois méthodes existantes en se basant sur les données provenant des déclarations fiscales et douanières ainsi que les données macroéconomiques.

L'évaluation des dépenses fiscales démontre une démarche de volonté de bonne gouvernance mais également de transparence budgétaire.

Outre ce point primordial, elle s'inscrit aussi dans l'analyse de l'efficacité des mesures fiscales mises en place dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques dont notamment la politique fiscale.

# ANNEXE 18

## RISQUES BUDGÉTAIRES

## ANNEXE : DECLARATION DES PRINCIPAUX RISQUES BUDGETAIRES

Suites aux nouvelles dispositions prises par le Gouvernement depuis quelques années en ce qui concerne la déclaration des risques budgétaires, plusieurs points ont été relevés et viennent étoffer ceux qui sont énumérés dans les dernières Lois de Finances.

La présente annexe vient ainsi compléter la Loi de Finances et a pour objectif de fournir des éclairages supplémentaires sur les principaux risques auxquels l'exécution budgétaires pourrait se heurter en 2023. Sa publication traduit la volonté du Gouvernement de s'aligner aux meilleures pratiques internationales en matière de transparence de la gestion des finances publiques.

Les risques budgétaires correspondent aux facteurs (chocs) susceptibles d'entraîner une déviation entre les prévisions et les réalisations budgétaires effectives en fin d'exercice.

Au titre de 2023, il a été identifié les types de risques ci-après :

1. Risques liés à l'évolution du secteur réel
2. Risques liés au dynamique du niveau de Change
3. Risques liés à la fragilité du système de retraite par répartition

### RISQUE 1 : RISQUES LIES A L'EVOLUTION DU SECTEUR REEL

L'année 2023 promet d'être une année de travaux pour l'Etat Malagasy avec la mise en place des projets ayant une incidence significative sur la croissance économique et permettant d'accueillir convenablement les Jeux des îles. Un niveau de croissance de l'ordre de 4,9% sera alors attendu pour la Grande île pendant cette période. Néanmoins, l'éventualité de risques majeurs, entre autres, les incertitudes qui planent sur les perspectives économiques internationales, la menace d'une nouvelle vague de COVID 19 ainsi que l'apparition d'aléas climatiques pourraient obscurcir ce tableau.

#### **1. Incertitudes sur la conjoncture internationale**

Avec l'ouverture grandissante de l'économie malagasy, un choc au niveau mondial aura indubitablement des répercussions sur la Grande île. Nonobstant, les perspectives au niveau international restent floues et sujettes à beaucoup d'incertitudes. Il y a notamment la tension entre la Russie et l'Ukraine dont l'issue semble encore être incertaine et qui engendre beaucoup de bouleversement sur les cours des denrées alimentaires et de l'énergie. Selon la dernière édition du rapport Commodity Markets Outlook,<sup>1</sup> les prix des matières premières vont se maintenir à des niveaux historiquement élevés jusqu'à fin 2024.

Parmi les autres risques majeurs figure l'ajustement en cours du marché immobilier chinois qui, conjugués au niveau élevé de dette de leurs entreprises ainsi qu'à la poursuite de la politique de zéro COVID menée par le pays, pourrait provoquer un ralentissement plus sévère que prévu de la deuxième plus grande économie du monde.

---

<sup>1</sup> Source : La banque mondiale, Commodity Markets juillet 2022

## 2. Menace d'une nouvelle vague de COVID

Le monde ainsi que la Grande île ne sont pas à l'abri d'un retour en force du COVID 19. En effet, force est de constater que malgré la vulgarisation des vaccins, le taux de vaccination reste faible à Madagascar. Seulement 0,69%<sup>2</sup> de la population malagasy ont été vaccinés. Pourtant, l'ouverture récente des frontières, en raison de l'assouplissement des mesures de confinement, couplée avec l'accueil de plusieurs étrangers pour les Jeux des îles pourrait exposer le pays à des risques.

## 3. Aléas climatiques

L'exposition fréquente aux aléas climatiques constitue également un risque majeur pour l'économie du pays. Madagascar figure parmi les pays africains présentant des risques cycloniques les plus élevés avec une moyenne de trois à quatre cyclones par an. Outre à cela, elle est également sujette aux sécheresses, inondations, et invasion acridienne. Par ailleurs, suite au phénomène de changement climatique, prévoir l'apparition de ces aléas est devenu encore plus laborieux. Ces fléaux naturels foisonnent pourtant des pertes et des dépenses d'urgence pouvant aller jusqu'à 190 millions de dollars pour un cyclone tropical<sup>3</sup>. Selon une étude récente de la banque mondiale, les pertes annuelles liées aux cyclones et aux inondations se comptent en moyenne à 100 millions de dollars.

## **RISQUE 2 : RISQUES LIES AU DYNAMIQUE DU NIVEAU DE CHANGE**

En générale, c'est dans la balance commerciale que se transcrit la parité monétaire. Avec une prévision à la hausse des prix des matières premières jusqu'en 2024, l'économie du pays pourrait en tirer profit. Selon le rapport Commodity Markets Outlook<sup>4</sup>, une forte demande en nickel et en graphite pour la fabrication de batterie électrique en raison de la transition énergétique et de la guerre en Ukraine, s'opère actuellement et tend à se poursuivre dans les années à venir. De plus, l'accueil des Jeux des îles pourrait donner un coup d'accélérateur au secteur du tourisme. La situation pourrait alors être favorable à l'économie Malagasy puisque cela va booster les exportations, rapporter plus de devises et ainsi revigorer la monnaie nationale.

Néanmoins, des ambiguïtés planent pour l'année 2023, particulièrement au niveau international. La menace d'une nouvelle vague de COVID 19, l'apparition de nouveaux variants et l'incertitude qui survole le cours des matières premières, risquent de faire rebasculer l'économie mondiale vers une nouvelle crise.

---

<sup>2</sup> Source: Our world in data

<sup>3</sup> Source: la Banque Mondiale, Commodity Markets juillet 2022

<sup>4</sup> Source : la banque mondiale

## **RISQUE 3 : LA FRAGILITE DU SYSTEME DE RETRAITE PAR REPARTITION**

### **1. Présentation des caisses de retraite publiques malagasy**

Au sein de l'Administration publique, la pension de retraite est une prestation sociale en rente destinée aux agents qui ont atteint la limite d'âge légale. Elle est calculée sur la base du dernier traitement en prenant en compte plusieurs paramètres tels que l'ancienneté, le nombre d'enfants, les titres honorifiques, le statut général de l'agent, etc. Cette rente peut être transférée à un ayant droit désigné par la loi (le conjoint survivant ou l'orphelin mineur) lors du décès de l'agent retraité (appelé également pension de réversion).

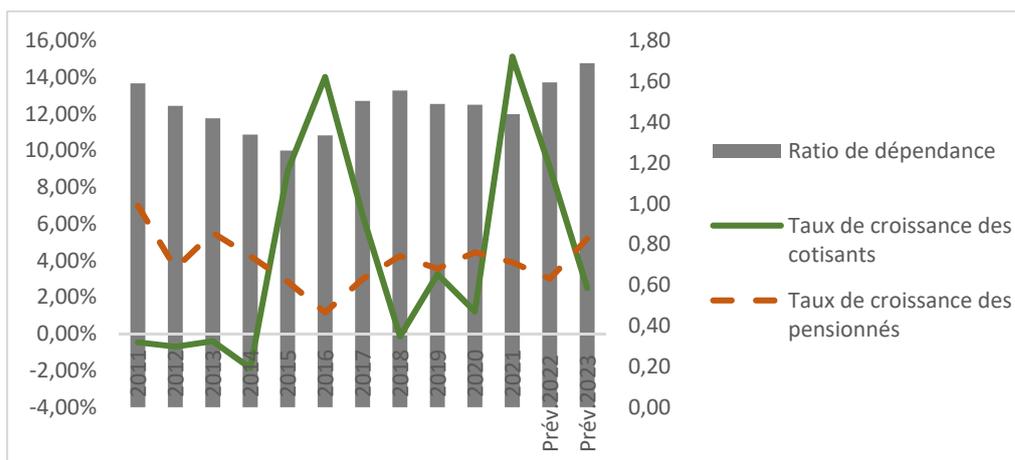
Deux caisses de retraite ont été créées au niveau du Trésor Public en tant que comptes de commerce pour verser mensuellement les pensions aux bénéficiaires : (i) la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) instituée par le Décret n°62-144 du 21 mars 1962 pour les agents encadrés de l'Etat (fonctionnaires) et (ii) la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) instituée par le Décret n°61-642 du 29 novembre 1961 pour les agents non encadrés de l'Etat (contractuels et auxiliaires).

Suivant les dispositions prévues par ces textes réglementaires, ces caisses fonctionnent selon un régime par répartition, ce qui signifie que les retraites versées sont financées par les cotisations des agents en activité (principe de la solidarité intergénérationnelle). Ces cotisations sont composées des Parts Patronales, appelées aussi contribution budgétaire, à la charge de l'Etat malagasy (19% du salaire de base), et des Parts salariales ou Individuelles, prélevées mensuellement sur les rémunérations des agents (5% du salaire de base) quel que soit la caisse d'affiliation.

### **2. Evolution de la situation financière des caisses de retraite publiques entre 2010 et 2023 prév**

Depuis plusieurs années, les caisses de retraites publiques affichent des structures financières très différentes. La CPR présente annuellement un caractère excédentaire tandis que la CRCM accuse un déficit chronique contraignant l'Etat à lui octroyer chaque année des subventions afin d'assurer le paiement des retraites. Ce déficit s'explique essentiellement par le choc démographique qui a eu lieu entre 1990 à 2010 au sein de l'Administration publique du fait du gel des recrutements entraînant une baisse du nombre de cotisants. Les conséquences de cette politique se font encore sentir jusqu'à aujourd'hui malgré les mesures prises ces 12 dernières années. En effet, même si le taux de croissance des cotisants (+4,39% en moyenne annuelle de 2010 à 2023prév.) augmente à un rythme plus élevé que celui des pensionnés (3,98% en moyenne annuelle de 2010 à 2023prév.), la progression annuelle du ratio de dépendance reste insuffisante pour combler le déficit. Ce ratio s'élève actuellement à 1,48 tandis que la norme pour un système de retraite par répartition est de 3,5 (cf graphique n°1). En 2023, le ratio de dépendance Cotisant/Retraité serait de 1,6 (237 424 cotisants pour 144 297 pensionnés) malgré la politique de recrutements massifs de l'Etat, essentiellement au niveau des Ministères prioritaires depuis 2021. Notons que, conformément à l'article 17 de la disposition spéciale de la Loi de Finances Rectificative 2021, la compensation des soldes des deux caisses est possible. Ainsi, l'excédent de la CPR prévu depuis 2021 a permis d'absorber une partie du déficit de la CRCM et de réduire le montant de la subvention annuelle de l'Etat.

Graphique n°1 : Evolution du ratio de dépendance Cotisants/Retraités



Source : MEF/SG/DGFAG/DGEAE

Sur certaines périodes, le taux de croissance des cotisants est plus faible que celui des pensionnés. Cette situation s'explique par un nombre de nouveaux pensionnés (retraités et ayants droit, net des décès) plus important que celui des recrutements (net des départs).

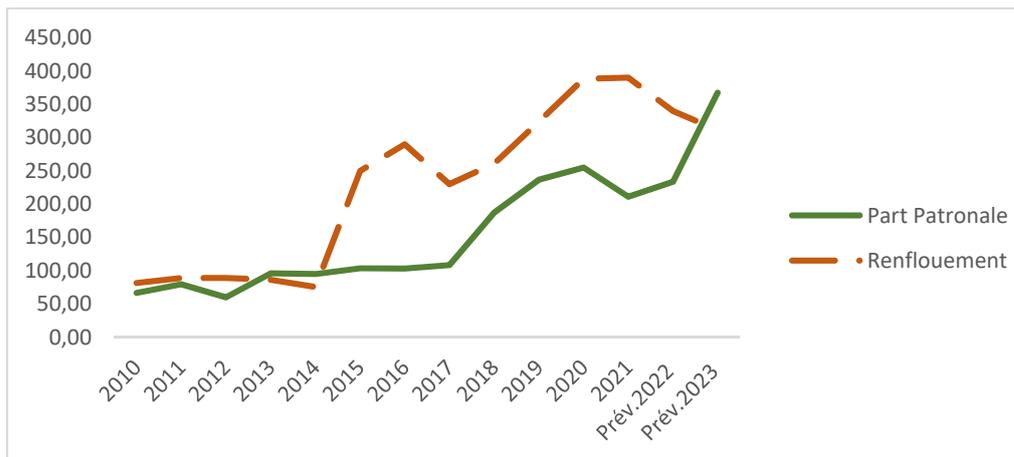
## 2.1- Evolution des subventions et des Parts Patronales de l'Etat en faveur des caisses de retraite entre 2010 et 2023p

Les cotisations patronales et les renflouements des caisses de retraite constituent un enjeu majeur pour les finances publiques. Ils représentent 386,5 milliards d'Ariary en moyenne annuelle entre 2010 et 2023p, soit 6,0% des dépenses totales de l'Etat et 9,2% des recettes fiscales nettes.

En 2023, ils sont programmés à 678,6 milliards d'Ariary dont 367,4 milliards d'Ariary de cotisations patronales et 311,2 milliards d'Ariary de subventions. Plus d'un quart des pensions des retraités (soit 29,4% de l'effectif total) est financé par cette subvention.

Il convient de rappeler que, dans la programmation budgétaire, les parts patronales sont incluses dans les dépenses courantes de la Solde (catégorie 2), tandis que les renflouements sont comptabilisés comme des dépenses de fonctionnement inscrites dans la rubrique Transferts et subventions.

Graphique n°2 : Evolution des Parts Patronales et des subventions de l'Etat

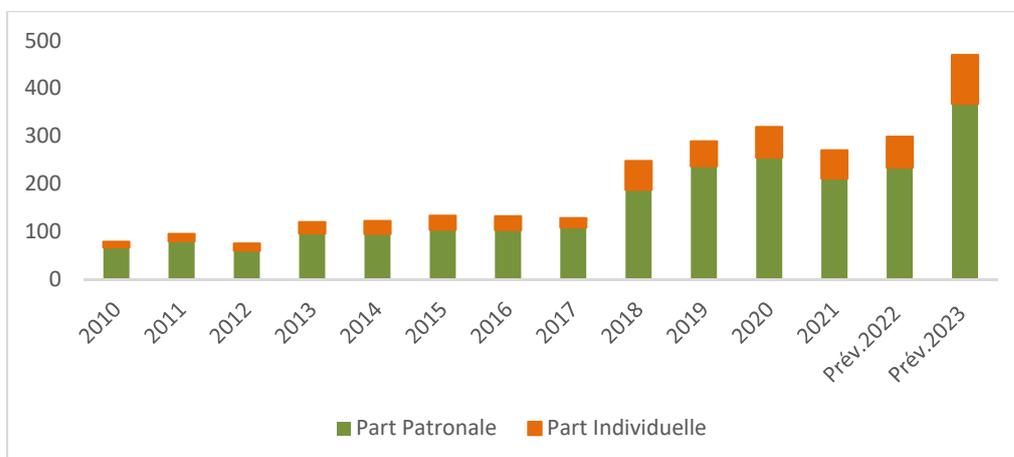


Source : MEF/SG/DGFAG/DGEAE

## 2.2- Evolutions des recettes

Les recettes sont composées des Parts Patronales, payées mensuellement par l'Etat, et des Parts Individuelles, prélevées mensuellement sur le traitement des agents de l'Etat.

Graphique n°3 : Evolution des montants de la Part Patronale et de la Part Individuelle sur la période 2010 – 2023Prév.



Source : MEF/SG/DGFAG/DGEAE

Chaque année, le paiement mensuel des cotisations (Parts Patronales et Parts Individuelles) par les Etablissements Publics Nationaux (EPN) et les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) connaît régulièrement des retards ou des défauts de paiement. Bien qu'ils soient prélevés automatiquement à la source (part individuelle) et que des budgets sont consacrés pour les parts patronales, ces montants peuvent ne pas être versés auprès du Trésor public, entraînant ainsi une accumulation d'arriérés. A date, nous n'avons pas connaissance de l'ensemble de l'effectif réel des agents cotisants auprès de ces derniers. Pour le cas des

Institutions et Ministères, il est fréquent que l'Etat gèle une partie du versement des Parts Patronales afin de prioriser le paiement des salaires des agents si le crédit de la Solde budgétaire programmé est insuffisant. Cette situation engendre des arriérés pénalisant le système de retraite par répartition adopté par l'Administration publique.

### **3. Les mesures prises pour le redressement des caisses de retraite**

Le redressement des caisses de retraites est indispensable pour éviter que les subventions annuelles de l'Etat représentent une part trop importante des Dépenses publiques et pénalisent le montant du crédit disponible pouvant être affecté aux Projets d'Investissements Publics ayant un impact positif sur la croissance économique et le niveau de vie de la population malagasy.

Depuis 2019, plusieurs réformes ont déjà été menées, telles que l'amélioration de la politique de gestion des effectifs (recrutements supérieurs aux départs à la retraite, basculement des agents ECD en ELD, recensement des agents cotisants au niveau des CTD et EPN, etc.), le recensement des pensionnés (renouvellement des cartes des pensionnés, contrôles au niveau de tous les services centraux et régionaux de la Solde et des Pensions), l'assainissement de la base de données des pensionnés qui a permis de réaliser une économie de 10,0 milliards d'Ariary en 2021 ou encore la compensation des soldes des deux caisses suivant l'article 17 de la disposition spéciale de la LFR 2021. D'autres mesures sont en cours de validation, comme la digitalisation des paiements à travers e-Poketra, les Projets de Décret modifiant et complétant ceux en vigueur, l'élaboration d'un document stratégique de réforme, etc. Leur adoption et leur mise en œuvre se font de manière progressive. Par ailleurs, quelles que soient les caractéristiques de ces réformes (de gestion, paramétriques ou systémiques), elles poursuivent un objectif unique qui est le retour à l'équilibre des comptes d'affectation des caisses de retraite publiques.