

# **Intégration régionale, transition fiscale et réforme de la fiscalité indirecte interne**

Gérard Chambas

CERDI-CNRS, Université d' Auvergne

Conférence POLDEV

FERDI-Ministère de l' Economie et des Finances de Côte d'Ivoire

Abidjan, 24-25 novembre 2014

Le présent exposé engage la seule responsabilité de l'auteur et non celle des institutions auxquelles il appartient  
ou avec lesquelles il collabore



# Introduction

## ➤ **Transition fiscale. Quels objectifs?**

- Niveau « optimal » de recettes publiques (démarche d'espace budgétaire)
- Neutralité économique du prélèvement public (facteur de croissance)
- Équité du prélèvement public (réduction de la pauvreté)

## ➤ **UEMOA, depuis 1998-2000**

- Harmonisation remarquable des législations fiscales (cf. Ferdi, 2013)
- Modernisation convergente de l'administration de l'impôt dans les différents pays membres de l'UEMOA



## Transition fiscale (PED-Afrique-UEMOA-COMESA)

	Unité: % PIB				
	1980/1982	1988/1990	1996/1998	2003/2005	2010/2012
<b>Recettes publiques</b>					
PED	19.7 (72)	19.8 (86)	20.5 (106)	22.3 (116)	23.9 (101)
Afrique sub Sahara	19.6 (41)	19.0 (43)	19.6 (44)	21.1 (45)	23.4 (44)
UEMOA	18.1 (8)	16.0 (8)	14.5 (8)	15.7 (8)	20.0 (8)
COMESA	19.9 (16)	19.0 (17)	20.4 (18)	20.7 (18)	20.6 (18)
<b>Recettes fiscales</b>					
PED	15.2 (42)	14.5 (77)	15.3 (93)	16.7 (104)	17.8 (99)
Afrique sub Sahara	15.0 (40)	14.4 (41)	15.8 (44)	18.2 (44)	18.0 (45)
UEMOA	13.7 (8)	11.5 (8)	12.1 (8)	13.6 (8)	14.6 (8)
COMESA	14.8 (13)	14.7 (15)	14.6 (17)	16.4 (17)	16.9 (17)
<b>Recettes fiscales directes</b>					
PED	4.0 (47)	4.1 (71)	4.6 (101)	4.8 (106)	5.5 (84)
Afrique sub Sahara	4.0 (41)	3.8 (43)	4.5 (45)	4.9 (45)	5.3 (45)
UEMOA	3.3 (8)	3.1 (8)	3.1 (8)	3.1 (8)	3.8 (8)
COMESA	4.6 (15)	4.5 (16)	5.4 (18)	5.5 (17)	5.6 (16)
<b>Recettes fiscales indirectes internes</b>					
PED	4.1 (67)	4.6 (82)	5.9 (102)	6.9 (106)	8.1 (84)
Afrique sub Sahara	3.8 (43)	4.2 (44)	4.7 (45)	5.8 (45)	6.6 (45)
UEMOA	4.1 (8)	4.6 (8)	4.8 (8)	6.2 (8)	8.4 (8)
COMESA	4.5 (16)	5.0 (17)	5.4 (18)	7.3 (17)	8.0 (16)

(.): Taille de l'échantillon. Moyenne triennale simple(1980-1982, 1988-1990, 1996-1998, 2003-2005, 2010-2012).

Sources: GFS (International Monetary Fund), données nationales et calculs Brun Chambas.

**Attention concentrée** sur la fiscalité indirecte interne en raison de son rôle majeur dans la transition fiscale des pays UEMOA (période 1996-98 à 2010-12, progression de + 3,6 points de PIB contre +0,6 points de PIB pour la fiscalité directe).

## **Démarche proposée**

**I Fiscalité indirecte interne : des acquis importants et aussi de graves distorsions**

**II Quelles nouvelles étapes envisager? Rôle de l'intégration régionale (UEMOA-CDEAO)**



# I Acquis de la transition fiscale

- *Evolution favorable des recettes publiques, notamment de la fiscalité indirecte interne*
- *Perspective de nouvelles progressions des recettes de fiscalité indirecte interne dans les pays membres de l'UEMOA*
  - *Taux de TVA élevés (18-19%) appliqués sur des assiettes étroites*
    - *Forte majoration des prix des consommations taxées accompagnée de distorsions dans les prix relatifs*
    - *Incitation élevée à la fraude*
  - *Cependant, poursuivre l'amélioration de l'administration de l'impôt amènera encore des gains de recettes de TVA*
  - *Potentiel sous-exploité de recettes des droits d'accises....*
- **Mais risque de distorsions croissantes....**



# I Distorsions : effets des exonérations sur la neutralité de la TVA

- Assiette de la TVA largement exonérée dans les pays UEMOA par les dispositions légales (45 à 50% de l'assiette potentielle)
- Conséquences
  - Incitation à adopter des taux multiples, source de crédits de TVA et de complexité administrative
  - Pertes importantes de recettes de TVA, potentiellement les plus stables
  - Producteurs locaux, notamment les producteurs de produits de base (produits alimentaires) handicapés par une protection effective négative
  - Protection négative nourrit une forte demande en faveur de nouvelles exonérations ou de mécanismes suspensifs de TVA qui compromettent la cohérence de la TVA sans pallier de manière pérenne les distorsions
  - Nouvelles pertes de recettes consécutives à l'octroi d'exonérations supplémentaires ou de régimes suspensifs



# I Effets des défaillances dans les remboursements de crédits de TVA

- Remboursements de crédits de TVA
  - Dispositions restrictives de la Directive TVA et des législations nationales par rapport à la bonne pratique (remboursement en huit jours pour les dossiers « A »)
  - Pratiques administratives encore en retrait par rapport aux législations nationales (procédures complexes à l'origine de longs délais, contrôles inadaptés et dissuasifs, recours à des expédients pour éviter des remboursements « cash »)
- Conséquences
  - Perte de crédibilité des Etats dans le contrat fiscal
  - Charges fiscales néfastes sur les exportateurs, les investisseurs, les opérateurs privés encore soumis à des précomptes TVA, les assujettis au taux réduit
  - Demande d'extension des exonérations de TVA et de dispositifs suspensifs
- Constat global quant aux distorsions
  - Objectif de neutralité économique de la transition fiscale non atteint ce qui réduit fortement l'attractivité économique des pays membres de l'UEMOA
  - Incohérence avec l'objectif d'incitation économique des différents pays UEMOA



# II Quelles nouvelles étapes envisager? Rôle de l'intégration régionale

## A) Quelles orientations pour réussir la transition fiscale?

- Maintenir un fort engagement en faveur des recettes
- Promouvoir la neutralité économique à travers
  - Une réduction drastique des exonérations de TVA
  - Un remboursement efficace des crédits de TVA

## B) Quel rôle pour l'intégration régionale?

- Appui régional à la réforme ; rôle des pays leaders
- Orientations compatibles avec une intégration CDEAO



# A) Maintenir un fort engagement en faveur des recettes

- Renforcer encore l'administration de l'impôt dans les pays UEMOA
  - Segmentation des contribuables-collecteurs (UGE et UME)
  - Système d'information intégré s'appuyant sur un identifiant fiscal unique (IFU), commun aux administrations financières
  - Echanges automatiques d'informations en temps réel avec les autres administrations financières
  - Développement des téléprocédures
  - Analyse risque pour améliorer l'efficacité des contrôles et en réduire le coût pour les collecteurs de fiscalité indirecte
- Fiscalité directe, pivot de l'approfondissement de la transition fiscale
  - Fiscalité sur les bénéfices : réduire la vulnérabilité des recettes
  - Fiscalité sur les revenus : élargir l'assiette aux revenus non salariaux
  - Fiscalité foncière : gestion spécifique d'une ressource fiscale à vocation locale



# A) Réduction des exonérations de TVA

- Réduction drastique des exonérations de TVA
- Corollaire de la réduction drastique des exonérations de TVA : forte baisse du taux de TVA
- Forte baisse du taux de TVA réduirait le fondement d'une TVA à deux taux, d'où l'orientation suggérée en faveur d'une TVA à taux unique appliquée sur une large assiette (modèle de la zone Pacifique)
- Harmonisation régionale essentielle pour éviter des distorsions entre pays



# A) Conditions pour des remboursements fluides des crédits de TVA

- Procédures de remboursement : objectif d'un remboursement sous huit jours avec des procédures efficaces et allégées
  - Demande de restitution traitées par télé-procédures (réduction des délais)
  - Système intégré de traitement de l'information ; échanges automatiques avec Douane et gestionnaire des marchés publics (conditions de recoupements rapides et efficaces)
  - Analyse-risque dans les procédures de contrôle
  - Adaptation des procédures de contrôle (contrôles a posteriori, contrôles ponctuels)
  - Intérêts moratoires si retard de remboursement crédits de TVA
  
- Sécuriser le financement des remboursements
  - Création d'un compte séquestre auprès de la Banque centrale à financement protégé
  - Etape ultime à rechercher : permettre une imputation comptable des crédits sur les recettes brutes de TVA (parallélisme avec les déclarations de TVA où le collecteur procède à une telle imputation)



## A) Enjeu des orientations suggérées

- Enjeu essentiel pour la croissance d'une neutralité automatique du prélèvement fiscal ; coût réduit relativement aux autres catégories d'incitations comme les Codes d'investissement et autres mesures à l'origine de dépenses fiscales encore mal connues mais considérables
- Enjeu de l'équité : effets à évaluer pays par pays (réduction du biais contre les producteurs de produits exonérés versus hausse du prix de diverses consommations (de Quatrebarbes, CERDI, 2014))
- Réformes relatives à la TVA particulièrement sensibles



## **B) Appui à la réforme**

### **Rôle des pays leaders et des institutions régionales?**

- Impulsion nécessaire des pays leaders de l'UEMOA pour promouvoir la réforme au niveau régional (approche nationale aurait peu de chance d'aboutir)
- Dimension CEDEAO : la convergence vers une TVA à taux unique et modéré appliqué sur une large assiette semble une voie plus praticable que l'harmonisation de TVA à taux multiples et dotées de larges exonérations



# Conclusion

- La neutralité automatique de la fiscalité indirecte interne constituerait un signal communautaire simple fort et singulier en direction des opérateurs économiques de la zone UEMOA (automaticité, non discrétionnaire)
- L'objectif de neutralité de la fiscalité indirecte interne, s'il était atteint, remettrait en question les dispositifs d'incitation positive et pourrait conduire à réactiver une réflexion sur un code d'investissement communautaire



**Merci  
pour votre attention**

