

Pourquoi les réformes fiscales ont entravé le financement des OMD

par Terry McKinley, Directeur intérimaire, Centre international pour l'action en faveur des pauvres¹

Dans le One Pager No. 39 publié par le Centre international pour l'action en faveur des pauvres, nous exhortons les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne à une plus grande ambition en matière d'augmentation de leurs recettes budgétaires nationales en vue de mettre en œuvre des stratégies de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Nous préconisons une augmentation des recettes budgétaires de quatre points de pourcentage du PIB d'ici à 2015. Dans le présent One Pager, nous étudions pourquoi les réformes fiscales ont débouché dans ces pays sur une augmentation inférieure à la moitié de l'augmentation préconisée entre le début des années 1990 et le début des années 2000.

La raison principale de ce résultat est la théorie de la fiscalité « optimale », qui s'est de fait avérée peu optimale dans les pays à faible revenu. Autre cause : l'hypothèse naïve selon laquelle la réduction des taux d'impôts directs pourrait se traduire par un élargissement de l'assiette de ces impôts. Troisième raison enfin : la croyance erronée que la TVA pourrait remplacer les taxes sur les échanges commerciaux.

Les résultats de notre étude montrent : 1) que la libéralisation des échanges commerciaux a limité le potentiel d'augmentation des recettes issues des taxes sur ces échanges – malgré une nette augmentation des importations ; 2) que la réduction du taux des impôts directs s'est traduite par une dégradation de l'équité verticale et que son effet sur l'élargissement de l'assiette de ces impôts a été modeste, en dépit du redressement économique du secteur formel ; et 3) que la TVA a en effet entraîné une augmentation des recettes fiscales, mais toutefois pas aussi gigantesque que prévu, et qu'elle ne constitue pas un substitut efficace aux taxes sur les échanges commerciaux.

Les résultats que nous avons obtenus s'appuient sur un échantillon de 25 pays africains à faible revenu disposant des données désagrégées nécessaires à notre analyse. Pour ces pays, les recettes fiscales ont augmenté, passant du faible niveau de 11,6 pour cent du PIB à seulement 13,2 pour cent, soit un accroissement de seulement 1,6 points de pourcentage en dix ans environ – un résultat bien inférieur à l'objectif de quatre points de pourcentage.²

Les recettes issues des taxes sur les échanges commerciaux, exprimées en pourcentage du PIB, ont légèrement diminué, passant de 4,0 à 3,9 pour cent. Les recettes issues des impôts directs n'ont quant à elle augmenté que d'environ un quart, passant de 3,0 à 3,8 pour cent. Ce sont les recettes issues des impôts indirects qui ont connu la plus forte hausse, d'environ 30 pour cent, passant de 3,9 à 5,1 pour cent du PIB. Enfin, les recettes issues de la catégorie résiduelle « autres taxes » (par exemple droits de timbre, concessions minières, droits aéroportuaires) ont diminué, passant de 0,7 à 0,4 pour cent du PIB.

Par conséquent, en pourcentage des recettes fiscales totales, les taxes sur les échanges commerciaux ont diminué d'environ cinq points pour atteindre un peu moins de 30 pour cent, tandis que la part des impôts indirects nationaux a augmenté de cinq points pour atteindre près de 39 pour cent (voir Figure). La modeste augmentation de trois points de pourcentage de la part des impôts directs dans ces recettes (qui a atteint environ 29 pour cent) a été compensée par une chute correspondante de la part des « autres taxes ».

Comment se sont comportées les deux principales composantes des impôts directs, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes et l'impôt sur les bénéfices des sociétés ? D'après les données collectées auprès d'un échantillon plus restreint de 18 pays disposant des informations pertinentes, on voit que l'impôt sur le revenu des personnes a contribué pour deux-tiers à l'augmentation totale des recettes issues des impôts directs, tandis que l'impôt sur les bénéfices des sociétés n'y a contribué que pour un tiers. Aucune évolution ne s'est produite en ce qui concerne les 10 à 11 pour cent restants de l'ensemble des impôts directs, qui incluent l'impôt foncier.

Afin de comparer les composantes TVA et non TVA des impôts indirects nationaux, nous avons dû réduire notre échantillon aux 10 pays dans lesquels la TVA a été introduite entre le début des années 1990 et le début des années 2000. Dans ces pays, la part des recettes issues de la TVA a augmenté pour atteindre 3,7 pour cent du PIB, tandis que la part des recettes issues des impôts indirects nationaux autres que la TVA a chuté, passant de 4,2 à 2,1 pour cent du PIB. Globalement, cela a représenté une augmentation nette de 1,6 point de pourcentage du PIB.

De meilleurs résultats pourraient certainement être obtenus en ce qui concerne les impôts indirects nationaux – tant en termes d’augmentation des recettes fiscales que d’amélioration de leur caractère équitable. À cet égard, il pourrait s’avérer utile de réduire les exonérations de TVA et de prélever des taux plus élevés sur les biens de consommation de luxe. Renforcer les droits d’accise prélevés sur ces biens pourrait également accroître les recettes. Les impôts indirects nationaux devraient pouvoir contribuer au moins à hauteur de 2,0 à 2,5 points de pourcentage à l’objectif d’augmenter les recettes fiscales de quatre points de pourcentage d’ici à 2015

Les impôts directs devraient quant à eux pouvoir contribuer à cette augmentation au moins à concurrence de 1,0 à 1,5 point de pourcentage, et au renforcement du caractère équitable du système fiscal. Mais cela nécessiterait de supprimer les exonérations fiscales temporaires et permanentes dont bénéficient les sociétés et de mettre un terme au glissement précipité des taux d’imposition qui sont appliqués à leurs bénéficiaires. Il en va de même pour l’allègement de l’impôt sur le revenu qui a récemment été accordé aux personnes fortunées. Déployer des efforts un tant soit peu crédibles pour élargir l’assiette de l’impôt foncier, notamment aux biens immobiliers en milieu urbain, pourrait également contribuer à atteindre l’objectif fixé.

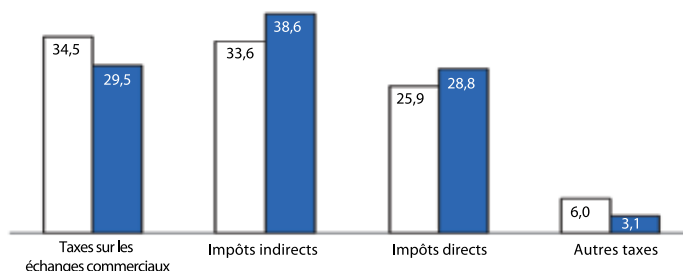
Une réduction supplémentaire des droits de douane en Afrique subsaharienne est déconseillée jusqu’à ce que les impôts directs et indirects nationaux se traduisent par une hausse substantielle des recettes fiscales totales. La récente augmentation des importations devrait déboucher sur un modeste accroissement de la part des droits de douane dans les recettes fiscales, au moins de 0,5 pour cent du PIB.

Les récentes réformes, fondées sur la « théorie de la fiscalité optimale », ont affaibli les taxes qui sont précisément les plus faciles à percevoir (taxes sur les importations et impôt sur les bénéfices des sociétés). Si la libéralisation des échanges avait été plus intensive, comme cela a été le cas dans les autres pays en développement, les recettes issues des droits de douane auraient connu une chute bien plus importante en Afrique subsaharienne. Alors pourquoi insiste-t-on, dans les pays à faible revenu qui ont déjà de grandes difficultés à mobiliser des recettes fiscales, pour rendre cette mobilisation encore plus difficile pour les décideurs nationaux ?

Remarques :

1. Tous nos remerciements à Magali Solimano pour sa précieuse contribution aux recherches effectuées pour rédiger le présent One Pager.
2. Les résultats globaux que nous obtenons dans le cadre du présent One Pager diffèrent légèrement de ceux obtenus dans le cadre du One Pager n° 39 car nous avons dû supprimer un pays du champ de notre étude, inclure des données supplémentaires concernant d’autres pays et utiliser en moyenne un horizon à trois ans.

Pourcentage des recettes fiscales totales, au début des années 1990 et au début des années 2000



Source: IMF Statistical Appendices.

Le **Centre international pour l’action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l’analyse des questions de la pauvreté et l’inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l’Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l’adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org