



Quels sont les obstacles à l'augmentation des revenus fiscaux dans les pays à faible revenu ?

Résumé du document de travail 15 par Mick Moore, Décembre 2013

Cette publication conjointe entre l'ITCD, l'UNRISD et le SDS s'interroge sur les raisons pour lesquels les pays à faible revenu n'augmentent pas leur revenu fiscal, et elle explore des possibilités pour l'augmenter.

Obstacles au recouvrement fiscal dans les pays à faible revenu

En moyenne, un pays à faible revenu collecte moins de 20% du PIB en recettes – alors que les pays de l'OCDE collectent 30 à 45% – et il s'avère difficile d'augmenter les prélèvements fiscaux car :

La structure des économies nationales dans les pays à faible revenu complique l'imposition. Il est plus simple de soulever des fonds dans des économies qui ont des revenus élevés, sont urbaines ou non-agricoles, et qui présentent un rapport commerce international/PIB élevé.

Les systèmes fiscaux efficaces dépendent de la coopération et de la coordination entre les agences des impôts et un large panel d'acteurs du secteur public et privé. Il est compliqué de réaliser des améliorations rapides dans ce réseau organisationnel complexe.

La capacité des gouvernements à collecter les recettes subit des contraintes politiques. Les riches citoyens et les sociétés ont le pouvoir d'influencer la formation et l'administration de la politique fiscale afin de payer moins que leur « juste part ».

Les organismes collecteurs des impôts pratiquent largement le détournement de fonds, en procédant à des arrangements avec les contribuables ou en faisant usage de coercition pour gagner de l'argent illégalement pour leur équipe ou pour leurs chefs politiques. Cela réduit de manière significative les montants collectés, et discrédite également les impôts, entraînant ainsi une diminution de la propension générale à payer.

Les gouvernements utilisent leur pouvoir d'exonération fiscale comme un moyen direct de régulation, en favorisant de manière sélective certains individus ou sociétés, ou en pénalisant d'autres, de manière à conforter un soutien et un financement politique. Cela peut entraîner des pertes fiscales considérables.

La structure des institutions politiques et gouvernementales dans un pays peut affecter les prélèvements fiscaux, de plus grands pouvoirs en matière d'imposition étant associés à une plus grande concentration de la collecte fiscale et des pouvoirs de dépenses au sein d'une seule autorité. Le niveau de disparité dans les revenus et les richesses peut aussi affecter les recettes fiscales, même si cela reste à confirmer.

« La fiscalité est un sujet à la fois hautement politique et hautement technique. »

Dans quelle mesure peut-on combler les failles fiscales ?

En plus du détournement de fond et des exemptions fiscales injustifiées, l'évasion par les corporations transnationales, la sous-taxation des profits issus des activités d'extractions minières et la sous-taxation des terres et des propriétés sont autant de causes affectant la fiscalité dans les pays à faible revenu. Il est probablement possible d'adresser ces problématiques via des réformes politiques et administratives mais il n'y a pas de solution miracle :

Le besoin de réformer le système actuel de taxation des transactions économiques internationales est largement reconnu à l'échelle internationale. L'évasion fiscale par des corporations transnationales, utilisant des prix de transferts erronés pour transférer leurs profits dans des endroits où elles paient peu ou pas de taxes, est un problème de premier ordre. Mais la lutte contre l'évitement fiscal à l'international requiert une action collective sur le long terme par les gouvernements des pays de l'OCDE et les BRICS, et les efforts de réforme globale risquent d'être ébranlés par la mise en place de politiques compétitives individuelles par les pays soucieux de maximiser leurs parts du revenu fiscal. Par ailleurs, les pays à faible revenu manquent de moyens pour contester les comptes présentés par les sociétés transnationales et auront potentiellement des difficultés à valoriser les changements appliqués au système fiscal international.

La sous-imposition des activités minières de sociétés transnationales est une cause majeure des faibles recettes fiscales dans de nombreux pays à faible revenu. Il se peut qu'il y ait un potentiel d'amélioration via des réformes plus générales du système fiscal international.

Les terres et les propriétés sont actuellement largement sous-imposées dans les pays à faible revenu. Il devrait y avoir un bon potentiel de réforme grâce aux technologies. Cependant, il existe des obstacles politiques et institutionnels, notamment une résistance de la part des propriétaires et un manque d'intérêt de la part des instances gouvernementales supérieures

(la taxe foncière étant essentiellement locale). Les experts fiscaux à l'international, notamment le FMI et l'OCDE, n'ont pas non plus manifesté un grand intérêt pour la taxe foncière.

Les pays à faible revenu pourraient adopter un train de réformes de l'administration fiscale qui est développé et implémenté dans les pays de l'OCDE. Celles-ci sont principalement menées via des technologies de l'information et des communications à faibles coûts, qui pourraient également fonctionner dans des pays à faible revenu. Les réformes incluent un focus sur les plus gros contribuables, des contrôles croisés de la fiabilité des auto-évaluations et des mesures visant à réduire les interactions personnelles directes entre collecteurs des impôts et contribuables.

Implications pour les décideurs politiques

Il est utopique d'espérer que les taux d'impositions dans les pays à faible revenu se rapprochent de ceux des pays de l'OCDE, ou d'attendre des résultats rapides de mesures spécifiques de réformes fiscales. Cependant, les contraintes venant des structures économiques et des contextes politico-institutionnels ne justifient pas d'abandonner les efforts d'amélioration des politiques et des administrations fiscales : des pays à revenus et structures économiques similaires peuvent avoir des recettes très différentes. La fiscalité est un sujet à la fois hautement politique et hautement technique. Dans un but d'augmentation du revenu fiscal, il se peut que l'approche frontale (par exemple sur la corruption) visant à s'attaquer aux problèmes les plus évidents soit moins efficace qu'une approche plus subtile combinant des changements très techniques (par exemple sur la structure de la TVA) et des astuces politiques. Des changements potentiellement majeurs pourraient être présentés comme des mesures techniques d'amélioration de l'administration fiscale ou d'élargissement de l'assiette fiscale ; et le progrès pourrait venir de l'adoption d'approches progressives et indirectes spécifiquement adaptées à chaque contexte.

Bibliographie

Moore, Mick (2013), *Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, Joint ICTD/ UNRISD/SDC Working Paper 15, Brighton: December

Crédits

Ce résumé de recherche a été écrit par **Mick Moore**, chercheur au sein de la Governance Team à l'IDS et Chief Executive Officer à l'ICTD. Mick Moore est spécialisé dans l'interaction entre argent, finances publiques et politiques. Cette publication a été commissionnée par le projet de recherche UNRISD, Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development et co-financé par l'agence suisse pour le développement et la coopération (SDC) au sein du projet de l'IDS 'The Governance of Service Delivery'.

Ce document a été traduit de l'anglais par Cyrielle Havard-Bourdais

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ICTD, ni les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni et de Norvège. Les lecteurs sont invités à citer et à reproduire le contenu de la série. En contrepartie, l'ICTD demande à être dûment citée et ces citations doivent être référencées comme ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK.

© ICTD 2015