



Taxation des individus ayant un patrimoine net important: Leçons tirées de l'expérience des autorités fiscales de l'Ouganda

Jalia Kangave, Susan Nakato, Ronald Waiswa, Milly. I. Nalukwago et Patrick Lumala Zzimbe

Introduction

Les pays à faible revenu ont, en moyenne, réduit leur dépendance vis-à-vis des aides internationales au cours de ces deux dernières décennies. Ceci a été réalisé en partie grâce à la collaboration avec des pays à hauts revenus et des organismes donateurs dans le but de renforcer la capacité de collecte des autorités fiscales. Même si l'on note des progrès significatifs, diverses sources de revenu restent inexploitées. Beaucoup de pays à faible revenu continuent de dépendre lourdement des impôts indirects, tels que la Taxe sur la Valeur Ajoutée, et les droits de douane et d'accise. Les impôts sur

le revenu ne représentent qu'un très petit pourcentage des recettes fiscales totales et sont payés principalement par les gens ayant un emploi formel et les grandes entreprises. On estime que les impôts sur le revenu des personnes privées (IRPP) participent en moyenne à seulement environ 2 pour cent du PIB dans l'Afrique Subsaharienne, ce qui est bas comparé aux 10 pour cent collectés dans les pays à hauts revenus.¹

En Ouganda, par exemple, pendant l'année fiscale 2014/2015, les taxes sur les marchandises et les services ont représenté 66 pour cent des revenus fiscaux totaux, tandis que l'IRPP a représenté 25 pour cent.²

¹ Moore, M. & Prichard, W. (2017) *How can Governments of Low-Income Countries Collect More Tax Revenue?* Working Paper 70, IDS: Brighton

² OECD/ATAF/AUC (2017) *Revenue Statistics in Africa 2017*, Paris: OECD Publishing <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>>

68 pour cent de l'IRPP ont été prélevés chez des contribuables ayant un emploi formel. Les riches citoyens d'Ouganda n'ont contribué que très peu à l'IRPP. Dans l'année fiscale 2013/2014, par exemple, seulement 5 pour cent des directeurs des entreprises payant le plus d'impôts ont payé l'IRPP.³ De même, un échantillonnage, réalisé sur les 60 plus grands avocats du pays, a révélé que moins d'un tiers d'entre eux se sont acquittés de l'IRPP pendant la période entre l'année fiscale 2011/2012 et l'année fiscale 2013/2014. Il y avait aussi une disparité entre le paiement de taxes sur l'importation et la conformité avec les obligations d'impôt sur le revenu. Certains individus payaient des milliards de shillings ougandais en taxes sur l'importation, mais ne payaient aucun impôt sur le revenu. Enfin, une analyse de conformité impliquant 71 hauts fonctionnaires, sur les périodes 2011/2012 et 2013/2014, a révélé que, bien que tous aient des intérêts dans des entreprises commerciales, la majorité ne payait pas l'IRPP. Les entreprises auxquelles ils étaient associés ne respectaient pas non plus leurs obligations fiscales.

La sous-imposition des individus riches (généralement connus comme les High Net Worth Individuals - HNWI) n'est pas spécifique à l'Ouganda ou plus largement aux pays à faible revenu. En général, les affaires fiscales de ces individus sont mises sous surveillance pour des raisons diverses. Tout d'abord, leur contribution pourrait être significative dans la collecte fiscale. Deuxièmement, ils sont susceptibles de s'engager dans une planification fiscale agressive. Troisièmement, leur comportement vis-à-vis de la conformité va probablement avoir un impact sur le comportement d'autres contribuables et ainsi sur l'intégrité du système fiscal dans son ensemble.

Les défis face à la taxation des individus riches en Ouganda

Nos recherches sur les raisons pour lesquelles les individus riches en Ouganda sont insuffisamment taxés ont révélé que le problème n'est pas le manque de législation appropriée. Il y a un cadre légal robuste pour soutenir l'Autorité de Revenu de l'Ouganda (URA) dans ses efforts pour la taxation de ces individus. Le défi est plutôt sur la mise en œuvre de ces lois. Les HNWI ont historiquement été sous-taxés parce que :

- a) l'URA a concentré ses efforts fiscaux sur les grandes entreprises et les employés du secteur formel.
- b) Les HNWI sont politiquement influents soit parce que ce sont des politiciens ou soit parce que ce sont des hommes d'affaires puissants bénéficiant de connexions politiques.
- c) L'URA dispose d'une mine d'informations qui, pour différentes raisons, n'est pas complètement valorisée. C'est parfois dû au fait que les systèmes de l'URA ne parviennent pas à détecter les incohérences dans les différentes bases de données. Un autre problème réside dans le fait que les départements fonctionnent en vase clos et rivalisent entre eux pour atteindre leurs objectifs. Enfin, la capacité pour analyser les informations est limitée.
- d) Le partage d'informations entre l'URA et d'autres organisations gouvernementales est également toujours un défi. Tout d'abord, il n'existe pas d'interface entre les systèmes d'information des diverses organisations gouvernementales. Deuxièmement, certaines organisations gouvernementales utilisent toujours des

³ Kangave et al. (2016) *Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: the Case of Uganda*, Working Paper 45, Brighton: IDS

systèmes manuels. Troisièmement, certaines de ces organisations n'ont pas de bon rapport de travail avec l'URA.

De quelle manière l'URA procède-t-elle à la taxation des HNWI ?

En 2015, l'URA a créé une unité chargée des HNWI dans le cadre du Bureau des Grands Contribuables (Large Taxpayers Office - LTO) dans le département des taxes intérieures. Pour commencer leur travail, les fonctionnaires de cette unité ont produit une liste de HNWI potentiels, comprenant les directeurs des grandes entreprises faisant partie du LTO et les individus aux fortunes publiquement connues. La liste a été examinée par les cadres supérieurs du département des taxes intérieures qui l'ont ajustée sur la base de leurs connaissances. Étant donné que la plupart des individus sélectionnés ne remplissaient pas de déclaration d'impôt sur le revenu, l'URA n'avait pas, à ce stade, de données qu'elle pouvait utiliser pour vérifier l'exactitude de la liste. Parallèlement, il n'y avait pas de critères formels pour définir les HNWI.

La liste initiale comprenait 117 individus. L'unité HNWI avait rassemblé, à partir des bases de données de l'URA, le maximum d'informations sur les transactions économiques de ces individus. Ils les ont ensuite contactés par téléphone et ont pris des rendez-vous pour parler de leurs affaires fiscales. Aux rendez-vous, l'URA était souvent représentée par le superviseur de l'unité et un percepteur. Dans quelques cas, le commissaire général et le commissaire des impôts intérieurs se sont joints à l'équipe. Les rendez-vous avaient deux objectifs plus larges : instruire les contribuables sur leurs droits et obligations, et leur indiquer que l'URA examinait leurs affaires fiscales.

Comme la liste des HNWI incluait également des politiciens, l'URA s'est rapprochée de

la commission électorale avant les élections présidentielles et parlementaires de 2016 et a demandé à ce que le certificat de conformité fiscale soit une condition à toute candidature aux élections. Malgré le fait que la commission électorale n'avait aucune autorité légale pour mettre en application une telle demande, l'URA a fait des déclarations publiques qui ont eu l'effet escompté. En conséquence, beaucoup de candidats politiques sont allés à l'URA déposer leurs déclarations de revenus et, ce faisant, ont payé en partie leurs obligations fiscales.

Également dans le but de gérer la sensibilité politique de la taxation de ces individus, l'unité HNWI a été déplacée en 2017 du LTO au Bureau de Secteur public (BSP), qui a l'habitude de traiter avec les politiciens. Après avoir été transférée au BSP, l'unité HNWI a été fusionnée avec l'unité VIP qui avait été créée pour s'occuper des individus considérés comme politiquement influents.

Quel est le profil d'un HNWI dans le contexte Ougandais ?

La définition des HNWI varie d'une autorité fiscale à l'autre. Cependant, un certain nombre d'autorités fiscales identifient ces individus en utilisant un seul seuil, souvent basé sur le revenu global et/ou la richesse. Dans le cas de l'URA, il y a de multiples seuils, qui dépendent du paramètre étant utilisé. Plusieurs raisons font qu'il est difficile de n'utiliser qu'un seul seuil dans le cas de l'Ouganda. Tout d'abord, les informations sur les activités économiques ne sont pas toujours officiellement enregistrées. Deuxièmement, même quand de telles informations sont enregistrées, il y a rarement des interfaces entre les systèmes d'information des différentes organisations gouvernementales. Dans quelques cas, particulièrement à l'extérieur de Kampala, les organisations gouvernementales

utilisent toujours un traitement manuel des informations. Troisièmement, beaucoup de transactions sont réalisées en liquide et sont ainsi difficiles à tracer. Tous ces facteurs compliquent le travail d'agrégation des richesses et revenus des contribuables effectué par l'URA, au moins à présent.

L'URA classe les HNWI en utilisant de multiples seuils de revenus et de richesses, comprenant des paramètres principaux et secondaires. Un paramètre principal est un indicateur qui est suffisant à lui seul pour justifier la classification comme un HNWI. Les paramètres principaux consistent en :

- a) Terre et bâtis : l'Ouganda est en grande partie "une économie de biens immobiliers". Beaucoup de personnes investissent dans des structures physiques comme la terre et le bâti au lieu de garder leur argent sur des comptes bancaires ou investir dans des produits comme des actions et des obligations. Autrement dit, la terre et le bâti sont les actifs les plus communs utilisés pour accroître et conserver sa fortune. Un contribuable est classé comme un HNWI si ses revenus locatifs excèdent 142,000 USD par an, ou s'ils s'engagent dans l'achat et la vente de terrains générant plus de 285,000 USD sur une période de cinq ans.
- b) Actionnariat dans les grandes entreprises ou les groupes d'entreprises à gros chiffre d'affaires : les entreprises qui sont suivies par le LTO de l'URA sont gérées par un petit groupe d'individus. De même, quelques individus gèrent des groupes d'entreprises qui tombent sous l'égide du bureau des contribuables moyens. Les actionnaires des entreprises privées dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 14.3 millions USD ou les actionnaires dans des entreprises multiples dégagant un chiffre d'affaires entre 4.3 millions USD et 14.3 millions

USD sont considérés comme HNWI selon les critères de l'URA. Pour établir les intérêts de ces individus, l'URA prend également en compte les parts tenues par leurs associés (incluant les enfants, les conjoints et les associés).

- c) Prêts et opérations bancaires : il est difficile, sinon impossible, d'obtenir un prêt important de la part d'une banque si on n'a pas d'actifs suffisants pour servir de garanties. Même si les riches individus en Ouganda ne déclarent que rarement leurs richesses et revenu à l'URA ou aux autres agences gouvernementales, beaucoup d'entre eux fournissent ces informations aux banques de commerce. Les prêts sont donc des indicateurs utiles du revenu et des actifs. De même, de grands acomptes sur des comptes bancaires sont un indicateur utile de richesse. Un individu est classé comme un HNWI s'il a un portefeuille de prêts de plus d' 1.5 million USD sur une période de cinq ans ou s'il a des transactions bancaires de plus d'1 million USD par an.

Un minimum de deux paramètres non stratégiques est exigé pour être classé comme un HNWI. Les paramètres non stratégiques incluent :

- a) Individus riches publiquement connus : on connaît publiquement l'identité de beaucoup de HNWI. Ces informations peuvent être glanées auprès des fonctionnaires de l'URA, des membres du public, des journaux et des magazines.
- b) Importateurs et exportateurs : le commerce international est au cœur de l'économie de l'Ouganda. Au cours de l'année fiscale 2016/2017, les exportations ont constitué 11 pour cent du PIB tandis que les importations ont représenté 17 pour cent de PIB. Tous ceux qui importent ou exportent pour plus de 142,000 USD par an sont des HNWI potentiels.

- c) Individus entretenant des forêts commerciales, des plantations et de vastes ranchs.

Les accomplissements de l'unité de HNWI/VIP

Depuis sa fondation en 2015, l'unité HNWI a enregistré divers succès :

- d) Il y a maintenant un registre des individus riches. Avant la création de l'unité, les individus riches étaient gérés dans le cadre du LTO, sans registre spécifique pour eux. Il y avait seulement 17 individus, dont la plupart ne déclaraient que le revenu issu de leur emploi. Le registre actuel a 117 HNWIs et 239 VIPs incluant tous les responsables fiscaux.
- e) Il y a eu une amélioration notable dans les déclarations d'impôt sur le revenu. Seulement environ 13 pour cent des individus sur le registre du LTO déclaraient leurs revenus. Dès l'année fiscale 2015/2016, au moins 78 pour cent des HNWIs et 65 pour cent de VIPs faisaient leur déclaration.
- f) Le revenu collecté des HNWIs a significativement augmenté. Avant la création de l'unité, le LTO n'avait prélevé que 390,000 d'USD aux individus riches dans l'année fiscale 2014/2015. En moins d'une année (dès juin 2016), l'unité avait collecté plus de 5.5 millions d'USD en impôts locatifs, impôts sur le revenu des particuliers, TVA et droits de timbre. Au total, à juin 2017, l'unité avait rassemblé 11.4 millions USD. Ce montant a été rassemblé avant qu'aucun audit n'ait été entrepris. Pendant l'année fiscale 2016/2017, l'URA a conduit des audits complets sur les comptes de cinq individus sur le registre HNWI. Il a été évalué et convenu avec les contribuables une somme de plus 490,000 USD.

« Avant la création de l'unité, le LTO n'avait prélevé que 390,000 d'USD aux individus riches dans l'année fiscale 2014/2015. En moins d'une année (dès juin 2016), l'unité avait collecté plus de 5.5 millions d'USD en impôts locatifs, impôts sur le revenu des particuliers, TVA et droits de timbre. Au total, à juin 2017, l'unité avait rassemblé 11.4 millions USD. »

- g) L'URA a noté des améliorations dans l'attitude des HNWIs et VIPs vis-à-vis du paiement de l'impôt. C'est en grande partie dû à l'éducation fiscale fournie aux contribuables.

L'URA peut-elle apprendre de l'expérience d'autres autorités fiscales ?

Il y a deux leçons principales que l'URA peut apprendre d'autres autorités fiscales, en plus de certaines des stratégies qu'il a déjà empruntées :

- a) Exigences en termes de personnel : actuellement, l'unité de HNWI/VIP a 6 employés servant 326 individus. Ceci équivaut à un ratio personnel par contribuable de 1:54, qui va inévitablement augmenter étant donné les critères nouvellement développés.

D'autres autorités de revenu ont non seulement allégé ce ratio, mais ont aussi des chargés de relation. L'URA doit également investir dans le développement professionnel de ses personnels par un mélange de cours, de formation sur le tas, de détachements vers d'autres autorités fiscales et d'événements informels pour développer leur réseau. Enfin, elle devrait apprendre d'autres autorités fiscales comment trouver le juste milieu entre s'assurer de la stabilité de ses effectifs et prendre garde de ne pas compromettre l'indépendance des membres de son personnel.

- b) Encouragement à la conformité volontaire : les autorités fiscales, notamment Her Majesty's Revenue and Custom en Angleterre, les Services de Revenu sud-africains et le Bureau fiscal australien, encouragent la conformité de leurs HNWI's en utilisant diverses stratégies, parmi lesquelles l'éducation des HNWI's, la prise de contact avec eux avant qu'ils ne soumettent leurs déclarations de revenus et la résolution des points de désaccord. Quand ceci échoue, ils évaluent l'individu pour déterminer s'ils représentent un risque faible ou élevé. Les individus à haut risque sont audités et/ou font l'objet d'une enquête.

Quelles leçons peuvent être tirées de l'expérience de l'URA?

De nombreuses leçons peuvent être tirées de l'expérience de l'URA:

- Pour imposer un segment de la population qui est économiquement et politiquement influent, il est important d'avoir le support de la direction générale de l'autorité fiscale. Le Commissaire Général de l'URA et le Commissaire aux Impôts Domestiques se sont tous deux engagés à

« Pour imposer un segment de la population qui est économiquement et politiquement influente, il est important d'avoir le support de la direction générale de l'autorité fiscale. Le Commissaire Général de l'URA et le Commissaire pour les Impôts Domestiques se sont tous deux engagés à assurer que la décision d'imposer les HNWI's soit réellement mise en œuvre. »

assurer que la décision d'imposer les HNWI's soit réellement mise en œuvre.

- L'identité de la plupart des HNWI's est de notoriété publique. Il n'a pas été difficile pour l'URA d'en identifier beaucoup, parmi les plus en vue. Les informations initiales sont vérifiées par recoupement pour s'assurer que des gens ne soient pas étiquetés à tort comme des HNWI's.
- Parfois il est important de simplement commencer par le peu d'informations disponibles, sans attendre d'avoir de bonnes définitions et des listes complètes. Le processus d'apprentissage est permanent et les définitions et les listes peuvent être révisées en cours de route.

- Avec la volonté et l'intelligence, une autorité fiscale peut avancer et faire de réels progrès sans se concentrer trop sur ce que font les autres pays.
- L'expertise technique est importante. Mais les compétences en communication sont encore plus importantes dans un pays où la majorité des HNWIs s'engage plus dans l'évasion fiscale que l'évitement, et où ils exercent beaucoup d'influence politique. Les officiels dans l'unité HNWIs sont choisis pour leur capacité à trouver un équilibre entre l'usage de la fermeté et du respect. Ils sont aussi capables de communiquer sur les sujets fiscaux de manière simplifiée.
- Initialement, l'accent est placé sur l'éducation des contribuables au sujet de leurs droits et obligations. La mise en application vient plus tard.
- L'identification des HNWIs exige une étroite collaboration entre la fonction de recherche et la fonction opérationnelle. Ceci permet de tester les résultats de recherche en temps réel et en retour, la recherche s'enrichit des informations sur ce qui se passe en pratique.
- Le gouvernement est un des plus grands consommateurs de biens et services. Les HNWIs sont susceptibles d'être engagés - directement ou par leurs associés - dans la fourniture de biens et services pour le gouvernement. Le bureau du secteur public de l'URA, qui contrôle l'attribution des contrats gouvernementaux, a été une bonne source d'informations sur les éventuels contrats passés entre le gouvernement et ces individus.
- Les élections peuvent avoir un effet sur la collecte de revenu. Les HNWIs qui sont aussi des politiciens sont plus susceptibles de payer leurs impôts pendant les périodes d'élection. Que ces paiements continuent après que les périodes d'élection ne peut être garanti.

« Parfois il est important de simplement commencer par le peu d'informations disponibles, sans attendre d'avoir de bonnes définitions et des listes complètes. Le processus d'apprentissage est permanent et les définitions et les listes peuvent être révisées en cours de route. »

Résumé

Les autorités fiscales dans les pays à faible revenu ont historiquement compté plus sur des impôts indirects comme la Taxe sur la Valeur Ajoutée et les droits de douane et d'accise. Généralement, une très petite part des recettes provient des impôts sur le revenu. Taxer les riches individus s'est avéré être encore plus difficile de par leur influence politique. Dans cette synthèse, nous récapitulons les conclusions de la recherche contenue dans les documents de travail 45 et 72 de l'ICTD, qui étudient les efforts réalisés par l'Autorité de Revenu de l'Ouganda (URA) pour taxer les Individus ayant un patrimoine net important (HNWI) en Ouganda. De nombreux facteurs expliquent le succès récent de l'URA dans la taxation de ces individus. Mais le plus important est peut-être le grand investissement de la direction générale de l'URA pour la taxation d'un segment de la population qui est politiquement influent.

Lectures supplémentaires

Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2016) *Stimuler la collecte des recettes à la taxation des individus riches: le cas de l'Ouganda*, ICTD Document de travail 45, Brighton: Centre International pour les Taxes et le Développement

Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2018) *Que pouvons-nous apprendre de l'approche de l'administration fiscale ougandaise à la taxation des individus riches*, ICTD Document de travail 72, Brighton: Centre International pour les Taxes et le Développement

OECD (2009), *S'engager auprès des individus riches en matière de conformité fiscale*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264068872-en>

Crédits

Jalia Kangave est chercheuse basée à l'université à l'Institut d'Études de Développement et chargée du renforcement des capacités du Centre International pour les Taxes et le Développement (ICTD). Elle mène aussi le programme sur les taxes et l'égalité homme-femmes à l'ICTD.

Susan Nakato est superviseur en performance, contrôle et évaluation des entreprises au département de recherche, planification et développement de l'Autorité de Revenu de l'Ouganda (URA). Elle est parmi les économistes derrière les publications sur les perspectives fiscales africaines et conférencière à l'Université Kyambogo, en Ouganda.

Ronald Waiswa est superviseur de recherche et d'analyse des politiques au département de recherche, planification et développement de l'Autorité de Revenu de l'Ouganda (URA). Il est aussi à la tête de la recherche et de la formation à Lida Africa.

Milly Nalukwago Isingoma est commissaire adjointe à la recherche, planification et développement à l'URA. Elle est aussi chef de la délégation de l'URA au comité technique des autorités fiscales d'Afrique de l'Est et membre du groupe consultatif pour l'ICTD.

Patrick Lumala Zzimbe est responsable de gestion des risques d'entreprise au département de recherche, planification et développement de l'URA. Il est statisticien et chercheur dans les domaines de la taxation, du genre, de la sécurité alimentaire, des données démographiques, de la santé, de l'agriculture, et du travail des enfants dans le secteur de l'énergie et des mines.

L'ICTD (Centre International pour la Taxe et le Développement) est financé par l'aide soutenue par le gouvernement britannique, et par une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates; cependant notez que les opinions exprimées ne reflètent pas forcément les politiques officielles du gouvernement britannique ni celles de la Fondation Gates. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu de la série. En retour, l'ICTD demande une reconnaissance due et que les citations soient mises en référence comme ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut des études de développement, Brighton BN1 9RE UK..

Première publication par l'Institut d'Études de Développement (IDS) en février 2018.

© Institute of Development Studies, 2018



International Centre for Tax and Development
at the Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE, UK

T +44 (0)1273 606261 F +44 (0)1273 621202 E info@ictd.ac W www.ictd.ac