



Taxer un gouvernement: le cas du bureau du secteur public au sein des autorités fiscales de l'Ouganda (URA)

Résumé du document de travail 84 de Henry Saka, Ronald Waiswa et Jalia Kangave

Pendant les trois dernières décennies, les autorités fiscales dans les pays africains se sont engagées dans diverses réformes dans le but d'augmenter le recouvrement des recettes. Parmi ces réformes, on trouve la segmentation des contribuables selon la taille: petits, moyens et grands contribuables. Même si les organisations gouvernementales ont l'obligation de payer des impôts et devraient être, logiquement, parmi les plus importants contribuables dans la plupart des pays, la plupart des autorités fiscales ne traitent pas les organisations gouvernementales comme un segment distinct de contribuables. Leurs affaires fiscales sont souvent gérées selon les trois segments « traditionnels » des contribuables (petits, moyens et grands). De même, presque toute la littérature sur la fiscalité la présente comme une relation entre les contribuables gouvernementaux et non gouvernementaux. Pourtant, en réalité, la fiscalité revêt une grande dimension intra-gouvernementale. Reconnaisant l'importance du gouvernement en tant que contribuable, l'Uganda Revenue Authority (URA) a créé en 2014 un bureau distinct - le Bureau du Secteur Public (PSO) - chargé de gérer les affaires fiscales des ministères gouvernementaux, des départements, des agences et des individus politiquement

influent. Le PSO est dirigé par un gestionnaire, a 26 membres du personnel et gère les affaires fiscales de 981 contribuables. Dans l'année fiscale 2015/2016, les recettes perçues par le PSO ont augmenté de 194% par rapport à l'année précédente. En 2016/2017, elles ont augmenté de 106%. Le PSO est maintenant le deuxième plus grand contributeur à la perception des impôts intérieurs en Ouganda, après le Bureau des grands contribuables (LTO). L'URA a trouvé nécessaire d'établir le PSO pour un certain nombre de raisons :

a) Le LTO (qui gérait les affaires de certaines organisations gouvernementales ainsi que d'autres contribuables du secteur privé) ne fonctionnait pas efficacement. Les rapports internes et externes ont révélé qu'une partie du problème venait du fait qu'il gérait différentes catégories de contribuables aux comportements très différents. Les grandes entreprises privées, par exemple, avaient tendance à s'engager davantage dans des planifications fiscales complexes. Les organisations gouvernementales étaient de leur côté purement non conformes. De plus, les agents fiscaux en charge des organisations gouvernementales devaient avoir des compétences en comptabilité publique, ce qui n'était pas nécessaire avec les contribuables du secteur privé.

« Pour l'année fiscale 2014/2015, le secteur public a contribué à hauteur de 5% aux recettes intérieures. Ce chiffre est monté à 17% pour 2016/2017. Le PSO est maintenant le deuxième plus grand contributeur à la perception des impôts intérieurs en Ouganda, après le LTO. »

b) Parmi les plus petits bureaux de l'URA, un certain nombre dépendait lourdement d'un relativement petit nombre de contribuables du secteur public pour atteindre leurs objectifs de revenus. Par conséquent, peu d'efforts étaient déployés en matière d'enregistrement et de collecte des taxes auprès des petits contribuables.

c) Beaucoup d'entités du secteur public ne remplissaient pas de déclaration et ne payaient pas de taxes, entraînant ainsi l'accumulation d'énormes arriérés fiscaux, qui étaient souvent annulés par le gouvernement.

d) L'URA souhaitait mettre en place un système qui surveillerait le flux d'argent du gouvernement au secteur privé car les audits internes et externes de l'URA avaient révélé qu'il y avait diverses entreprises sous contrat avec le gouvernement qui ne respectaient pas leurs obligations fiscales.

e) Les stratégies de conformité dont l'URA avait besoin pour le secteur public étaient différentes de celles nécessaires pour le secteur privé.

Il était important pour l'URA de personnaliser ses services pour répondre aux problèmes et aux attentes des entités du secteur public, gagner leur confiance et ainsi influencer leur comportement. Depuis sa mise en place, le PSO a enregistré d'importants succès:

a) Les contributions fiscales des entités du secteur public ont énormément augmentées. Pour l'année fiscale 2014/2015, le secteur public a contribué à hauteur de 5% aux recettes intérieures. Ce chiffre est monté à 17% pour 2016/2017. Le PSO est maintenant le deuxième plus grand contributeur à la perception des impôts intérieurs en Ouganda, après le LTO.

b) Il y a une vaste amélioration du nombre et de la qualité des déclarations déposées par des entités publiques. De même, le nombre d'employés déclarés dans les déclarations avec paiement à la source augmente avec le temps.

c) Il est maintenant plus facile pour l'URA de retracer les transactions entre entités gouvernementales et entreprises privées. Cela a amélioré les délais de paiement des entités publiques vers les entreprises privées et, en retour, a amélioré les

délais de paiement des impôts par les entreprises privées.

d) La conformité fiscale d'individus politiquement influents s'est significativement améliorée depuis la mise en place de l'unité VIP dans le cadre du PSO. Avant que l'unité soit établie, presque aucun politicien ne se pliait à ses obligations fiscales. Cependant, dans l'année fiscale 2015/2016, 65% des personnalités inscrites au registre ont rempli leur déclaration.

Une combinaison de facteurs a permis le succès du PSO:

a) En plus de disposer d'une équipe PSO compétente et dévouée, celle-ci a reçu un soutien important de la haute direction de l'URA.

b) Il existe une bonne collaboration entre le PSO et les agences clés du gouvernement telles que le trésor public et la banque centrale ougandaise, qui a permis au PSO d'accéder aux données d'exécution du budget dans les meilleurs délais.

c) En plus du soutien institutionnel d'organismes gouvernementaux clés, un soutien supplémentaire est venu de hauts représentants gouvernementaux comme le Secrétaire permanent et Secrétaire du Trésor Public (TDFP) ou le Commissaire à l'administration des collectivités locales. Ces deux responsables ont personnellement pris sur eux d'assurer que les autres fonctionnaires gouvernementaux apportent leur soutien au travail du PSO.

d) L'utilisation de stratégies souples pour la conformité telles que l'envoi d'emails de rappels et de sms aux personnes clés des agences gouvernementales.

Le PSO fait cependant face à certains défis:

a) Le ratio personnel / contribuable est encore haut (1:37). Ceci est aggravé par la limitation en ressources telles que les ordinateurs portables et les véhicules, qui sont nécessaires pour les visites de terrain.

b) La participation des officiels gouvernementaux à certains ateliers de sensibilisation organisés par le PSO est faible.

c) Une mauvaise connexion Internet dans les régions éloignées pénalise la conformité.

Bibliographie

Saka, H; Waiswa, R; Kangave, J (2018) 'Taxing Government: The Case of the Uganda Revenue Authority's Public Sector Office' ICTD Working paper 84, IDS, Brighton: October

Crédits

Henry Saka est commissaire chargé des impôts nationaux à l'URA. Henry a conduit plusieurs réformes à l'URA, notamment la création du bureau du secteur public (PSO) et de l'unité pour les individus à valeur nette élevée (HNWI).

Ronald Waiswa est superviseur dans l'analyse des recherches et des politiques au département de la recherche, de la planification et du développement de l'URA. Il est aussi à la tête de la recherche et de la formation à Lida Africa.

Jalia Kangave est chargé de recherche à l'Institute of Development Studies, et Responsable du renforcement des capacités du Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD). Elle dirige également le programme sur le Genre et la Fiscalité à l'ICTD.

L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et de la Fondation Bill & Melinda Gates; cependant, les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni. 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 2018