



La TVA en pratique : équité, application et complexité

Résumé du document de travail 117 de l'ICTD par Giulia Mascagni, Roel Dom et Fabrizio Santoro

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est la plus importante source de revenus dans de nombreux pays, mobilisant en moyenne environ un quart du total des recettes fiscales collectées, et près de 40 % dans les pays africains (Ebril et al. 2001 ; Keen 2012 ; ATAF 2019). L'argument théorique en faveur de l'adoption d'une TVA, par opposition à d'autres taxes sur la consommation, est largement soutenu par les experts fiscaux et les universitaires. Cependant, même les plus fervents soutiens de la TVA reconnaissent que dans la pratique, son application est souvent problématique, surtout dans les pays à faible revenu. La présente recherche examine le fonctionnement du système de TVA dans la pratique au Rwanda, avec un accent sur les implications importantes pour l'équité et l'efficacité.

Approche par méthodes mixtes

Dans le cadre de cette recherche, une approche mixte a été adoptée, basée sur l'analyse des données administratives, des discussions de groupe et des résultats d'une enquête représentative au niveau national. Cette méthode nous permet de tenir compte de diverses dimensions pertinentes, notamment la qualité et l'utilisation des données administratives et les expériences des contribuables, dans le processus d'évaluation du fonctionnement de la TVA dans la pratique.

Incohérences dans les données administratives

« Nous constatons des incohérences généralisées dans les données de la TVA, ce qui suggère que son potentiel d'application reste largement inexploité. »

L'un des principaux avantages de la TVA est le mécanisme dit d'auto-application, selon lequel la TVA vise à décourager l'évasion en générant des incitations inverses pour les vendeurs et les acheteurs. Les premiers auraient tendance à sous-déclarer leurs ventes, dans le but de payer moins de taxes, tandis que les seconds auraient tendance à déclarer leurs ventes fidèlement ou de manière excessive, afin de réduire leur charge fiscale grâce à des demandes de remboursement d'intrants plus importants. Ce mécanisme ne fonctionne que si l'administration fiscale est en mesure de vérifier systématiquement par recoupement les dossiers

fiscaux des deux parties. Cependant, est-ce le cas lorsque les capacités administratives sont faibles ? Nous constatons des incohérences généralisées dans les données de la TVA, ce qui suggère que son potentiel d'application reste largement inexploité.¹

Nous relevons deux types d'incohérences :

1. Incohérences dans les rapports des contribuables eux-mêmes, entre la déclaration de la TVA et les données enregistrées dans les machines à facturation électronique (EBM). Nous constatons qu'un peu plus de la moitié des contribuables ont communiqué des informations cohérentes à l'administration fiscale rwandaise par le biais de leur déclaration et de leurs EBM.
2. Incohérences entre les partenaires commerciaux, c'est-à-dire les rapports de l'acheteur et du vendeur pour une même transaction. Les incohérences sont une norme dans de tels cas, avec seulement un quart de toutes nos observations de trimestres pairs présentant des informations cohérentes. Fait surprenant, la majorité des incohérences (67 % des observations) surviennent lorsque les déclarations des acheteurs sont inférieures à celles des vendeurs. Dans la plupart de ces cas, l'acheteur ne fait aucune demande d'intrants.

Impact sur l'équité

La sous-déclaration généralisée des intrants de TVA est contraire à ce que l'on pourrait espérer sur la base des mesures incitatives intégrées au système de TVA. Fait intéressant, elle est plus fréquente dans les petites entreprises. En examinant de plus près les effets de la TVA sur la répartition par taille des entreprises, nous constatons que les plus petites entreprises sont plus susceptibles de renoncer aux demandes de remboursement des intrants que les plus grandes : 42 % de celles du premier décile le font, contre 21 % dans le reste de la répartition. Par conséquent, le ratio d'intrants - créances d'intrants sur les ventes totales - est relativement plus faible pour les petites entreprises que pour les grandes. Fait important, ces différences se traduisent par une charge fiscale plus élevée pour les plus petites entreprises : celles du premier décile connaissent un taux

¹ Pour une analyse plus détaillée des divergences, voir Mascagni, Mukama et Santoro 2019.

d'imposition effectif (TIE) de 8,3 %, contre 5,4 % dans le reste de la répartition.

Cette différence persiste même lorsque nous tenons compte d'autres caractéristiques des entreprises, ce qui confirme que la charge fiscale effective est inversement associée à la taille de l'entreprise.

Expérience des contribuables en matière de TVA : complexité et confusion

Pourquoi les entreprises, en particulier les petites, voudraient-elles jeter de l'argent par les fenêtres en omettant de déclarer des achats qui leur permettraient de réduire leurs paiements de TVA? Et pourquoi les contribuables communiquent-ils des informations incohérentes à l'administration fiscale, s'exposant ainsi au risque d'être audités? Les expériences des contribuables recueillies lors des discussions de groupe révèlent quatre explications principales : 1) les coûts de mise en conformité et la confusion des contribuables — l'élément le plus courant; 2) la complexité et l'incertitude des pratiques administratives; 3) les croyances relatives à l'application de la TVA et la peur d'être audité; et 4) le suspect habituel — la fraude fiscale, qui ne semble toutefois pas être la principale explication des incohérences.

Nous notons la manière dont surviennent les difficultés des contribuables avec le système de TVA dans la pratique, avec des exemples de pratiques administratives déroutantes, d'écarts entre la loi et son application, et plusieurs difficultés pratiques, telles que le fonctionnement des EBM et les erreurs dans les registres des contribuables. Ces questions pratiques peuvent sembler avoir peu d'importance par rapport au fonctionnement global de la TVA. Cependant, elles témoignent de la complexité de l'interaction entre les contribuables et l'administration fiscale et ont un impact réel sur les demandes de remboursement des intrants abandonnés et l'utilisation des EBM, ainsi que sur le potentiel d'application de la TVA.

Mauvaise connaissance de la fiscalité et pratiques commerciales déficientes des petites entreprises

Enfin, nous avons mené une enquête nationale représentative des petits et

moyens contribuables pour vérifier davantage l'hypothèse selon laquelle les petits contribuables supportent une charge relativement plus élevée (TIE) et demandent relativement moins (ratio d'intrants), en grande partie parce qu'ils doivent faire face à des coûts de conformité élevés, comme révélé dans nos discussions de groupe. Les résultats de l'enquête confirment cette explication, en révélant des connaissances fiscales nettement inférieures et des pratiques commerciales plus faibles chez les petits contribuables par rapport aux grands. Ces différences persistent dans un cadre de régression à plusieurs variables prenant en compte d'autres caractéristiques de l'entreprise.

Recommandations de politiques

« Les administrations fiscales devraient exploiter davantage la richesse des données administratives disponibles, à la fois pour améliorer l'application de la TVA et pour signaler les problèmes d'équité. »

Si l'on sait que l'efficacité de la TVA est moindre dans les pays à faible revenu, les raisons de cette contre-performance sont moins claires. Notre document met en lumière les raisons pratiques, notamment la faible capacité administrative, la complexité et les coûts de mise en conformité. Nos preuves, cependant, ne constituent pas un argument contre la TVA, mais elles soulèvent néanmoins de sérieuses questions quant à son équité et son efficacité. Pour répondre aux préoccupations, notamment en matière d'équité, les décideurs politiques pourraient envisager d'autoriser les demandes automatiques de remboursement des intrants pour les petites entreprises et de fixer le seuil d'enregistrement à la TVA à un niveau suffisamment élevé pour exclure les entreprises trop petites pour s'orienter efficacement dans le système de la TVA.

Les administrations fiscales devraient également exploiter davantage la richesse des données administratives dont elles disposent, à la fois pour améliorer l'application de la loi et pour signaler les problèmes d'équité comme ceux documentés dans cette recherche.

Lectures complémentaires

ATAF (2019) *Perspectives fiscales africaines 2019. Document thématique : Assessing VAT Revenue Performance in Selected ATO countries*, Pretoria: Forum africain de l'administration fiscale

Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J. et Summers, V. (2001) *The Modern VAT*, Washington DC : Fonds monétaire international

Keen, M. (2012) *Taxation and Development—Again*, document de travail du FMI 12-220, Washington DC : Fonds monétaire international

Mascagni, G., Mukama, D. et Santoro, F. (2019) *An Analysis of Discrepancies in Taxpayers' VAT Declarations in Rwanda*, ICTD Working Paper 92, Brighton : IDS

Citation : Mascagni, G., Dom, R. et Santoro, F. (2021) *La TVA en pratique : Equity, Enforcement and Complexity*, ICTD Working Paper 117, Brighton: IDS

Crédits

Giulia Mascagni est chargée de recherche à l'Institute of Development Studies et directrice de recherche du Centre International pour la Fiscalité et le Développement.

Roel Dom est économiste et jeune professionnel à la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans ce résumé sont personnelles et ne reflètent pas celles de la Banque mondiale. Il était auparavant chargé de recherche à l'Institute of Development Studies et au Centre International pour la Fiscalité et le Développement.

Fabrizio Santoro est chercheur postdoctoral à l'Institute of Development Studies et au Centre International pour la Fiscalité et le Développement.

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, ni celles de la Fondation Bill & Melinda Gates. 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 2022