

# De petits filets pour de gros poissons ? Imposition des plus riches – l'exemple de l'Ouganda

Résumé du document de travail 143 par Fabrizio Santoro et Ronald Waiswa

Taxer les personnes les plus riches est un objectif prioritaire pour toute administration fiscale, et plus encore en Afrique, où les recettes fiscales sont insuffisantes pour financer le développement. En raison de l'évasion fiscale et des capacités fiscales limitées, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est largement sous-performant sur l'ensemble du continent (Moore 2020). Les preuves de l'évasion généralisée pratiquée par les plus riches dans les pays développés – par le biais de systèmes d'évasion sophistiqués et agressifs – ont été bien documentées dans les ouvrages académiques. En revanche, les politiques susceptibles d'être efficaces pour l'imposition des riches en Afrique sont très peu connues, probablement parce que très peu de pays ont mis en place des unités dédiées à l'imposition des plus riches. Cette étude, réalisée en collaboration avec l'autorité fiscale ougandaise, est la première du genre à étudier l'impact du lancement d'une unité spécifique de l'autorité fiscale ougandaise (URA) pour les contribuables les plus riches.

## Le bureau HNWI-VIP à l'URA

En septembre 2015, l'URA a mis en place une unité dédiée au contrôle et à l'application de la conformité sur les riches. Il s'agit des High Net Worth Individuals (HNWI), c'est-à-dire les plus riches en termes de capital, d'actions et de propriété, et des Very Important Persons (VIP), c'est-à-dire des personnalités prestigieuses et populaires du monde politique et des affaires. Un premier effort remarquable a consisté à identifier ces individus, en utilisant les données disponibles et les rapports de tiers (Kangave et al. 2016 ; 2018). L'URA a établi une liste prioritaire de 393 personnes (157 HNWI et 236 VIP). Suite au lancement de l'unité, nous avons observé une augmentation exogène de la surveillance de ces contribuables par l'URA, en termes de relations avec les clients et d'assistance ciblées, ainsi qu'en termes d'application de la loi. Plus important, nous avons trouvé un total de 847 entreprises détenues par les 393 individus.

Outre la liste prioritaire, l'URA a également identifié 1731 entreprises « potentiellement riches » – et 1903 entreprises détenues. Toutefois, en raison des capacités limitées et des ressources inadéquates de l'unité, ces richesses supplémentaires n'ont pas été

prises en compte. Nous exploitons ces deux groupes dans le cadre d'un modèle quasi-expérimental en faisant correspondre les HNWI et VIP nouvellement identifiés (traitement) avec les individus potentiellement riches (contrôle). Nous mesurons ensuite l'impact de la réforme par le biais d'une estimation de l'écart dans les différences, en tenant compte d'une série de résultats des déclarations et des paiements, ainsi que des effets d'entraînement sur les entreprises contrôlées.

## Réactions divergentes concernant les déclarations et les paiements

Comment les riches traités réagissent-ils à la réforme ? Nous avons trouvé des preuves divergentes de l'efficacité de l'unité. En termes de déclarations, l'unité augmente effectivement la probabilité de déclaration pour les VIP – une augmentation de 37 % – mais pas pour les HNWI. Et ce, dans un contexte où seul un tiers des personnes les plus riches non traitées soumettent leurs déclarations. Cependant, les contribuables traités réagissent (s'ils déposent une déclaration) en adoptant une stratégie agressive consistant à « paraître petit », ce qui leur permet de réduire considérablement leurs revenus, leurs dépenses et leurs obligations fiscales finales au titre de l'impôt sur le revenu, de la TVA et des transactions foncières. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt déclaré diminue de 27 %, principalement en raison de la réaction défavorable des HNWI.

En ce qui concerne le paiement, nous observons une réponse assez irrégulière et déconnectée. Le total des paiements d'impôts intérieurs augmente légèrement (pour les HNWI uniquement), mais l'on note de nombreuses réactions compensatoires. Par exemple, les HNWI réduisent leur impôt sur le revenu tout en augmentant leurs paiements sur d'autres taxes, et les VIP paient plus d'impôt sur le revenu, mais réduisent leurs retenues à la source. Les paiements douaniers, quant à eux, restent inchangés. De telles réactions vis-à-vis des paiements, associées à la stratégie du « paraître petit » lors de la déclaration, indiquent que ces personnes pourraient être en train d'explorer des stratégies de planification fiscale et qu'elles jouissent d'un degré élevé de discrétion lorsqu'elles décident de ce qu'elles vont verser.

## Effets d'entraînement sur les entreprises contrôlées

Nous constatons une réaction tout aussi déroutante et préoccupante de la part des entreprises détenues par les personnes traitées. D'une part, les entreprises traitées sont moins susceptibles de soumettre une déclaration d'impôt sur le revenu des sociétés (IRS). D'autre part, elles sont également moins susceptibles de ne rien déclarer (zéro déclaration), même si elles ne déclarent pas beaucoup plus de revenus ou d'obligations fiscales. Là encore, les habitudes de paiement ne correspondent pas à la tendance des déclarations et ne sont pas affectées dans l'ensemble, avec des réactions très divergentes pour chaque capitulation. Par exemple, les entreprises des VIP paient plus d'impôt sur le revenu, en accord avec le fait que les VIP paient plus d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). De même, alors que les paiements de l'impôt sur les revenus de locations (c'est-à-dire la location de terres ou de propriétés) diminuent au niveau individuel, ils augmentent au niveau de l'entreprise, par le biais de mécanismes de transmission souvent complexes des comptes fiscaux individuels aux comptes fiscaux des entreprises, que nous laisserons pour de futures recherches.

## Recommandations de politiques

Cette politique présente des effets positifs évidents. Au de-là de tout, les efforts déployés par l'URA pour identifier et suivre avec soin les plus riches du pays, grâce à une classification rigoureuse fondée sur des données – dans un contexte où seule une poignée de pays africains disposent d'unités dédiées aux HNWI – ont été sans précédent. Nous avons également mis en évidence une série de problèmes bien ancrés, tant politiques que techniques, qui ont fait obstacle à une réforme réussie. Sur le plan politique, il est clair que les contribuables les plus riches jouissent encore d'une grande latitude pour décider de la manière de se conformer aux règles, souvent en raison de leur pouvoir

politique. De même, l'administration fiscale donne souvent la priorité à l'extraction des paiements pour atteindre les objectifs, sans tenir compte de la manière dont les contribuables déclarent leurs revenus.

Sur le plan technique, l'unité souffre d'un manque de personnel (un chef et deux à quatre fonctionnaires) et de capacités techniques adéquates. Le système d'imposition électronique n'est probablement pas le mieux adapté pour saisir les avoirs économiquement diversifiés des personnes riches. De plus, la liste des HNWI-VIP n'est pas régulièrement mise à jour.

Dans cette optique, nos recommandations portent sur les points suivants :

- L'unité doit être renforcée et dotée d'un personnel et de ressources plus qualifiés.
- L'administration fiscale doit adopter une approche plus globale du contrôle de leur comportement en matière de déclaration et de paiement et considérer que les profils fiscaux des particuliers et des entreprises sont étroitement liés.
- Le gouvernement doit veiller à ce que l'administration fiscale ait accès aux données des tiers, c'est-à-dire des banques et autres institutions financières.
- Une fois de plus, un engagement politique de plus haut niveau de la part des autorités pour taxer de manière adéquate les plus riches est nécessaire et devrait se répercuter sur l'ensemble de l'URA.

**« Du point de vue politique, il est clair que les contribuables les plus riches jouissent encore d'une grande discrétion pour décider de la manière de se conformer aux règles, souvent en raison de leur pouvoir politique. »**

## Lectures complémentaires

Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2016) Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda, ICTD Working Paper 45, Brighton: ICTD

Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R., Nalukwago, M. and Lumala Zzimbe, P. (2018) What Can We Learn from the Uganda Revenue Authority's Approach to Taxing High Net Worth Individuals, ICTD Working Paper 72, Brighton: ICTD

**Citation:** Santoro, F. et Waiswa, R. (2022) De petits filets pour de gros poissons? Imposition des plus riches – l'exemple de l'Ouganda. Résumé de recherche numéro 80, Brighton: Institute of Development Studies. DOI : [10.19088/ICTD.2023.018](https://doi.org/10.19088/ICTD.2023.018)

## Crédits

**Fabrizio Santoro** est chercheur à l'Institute of Development Studies et au Centre international pour la fiscalité et le développement, et responsable de la recherche pour la composante 2 du programme DIGITAX.

**Ronald Waiswa** est superviseur dans le domaine de la recherche et de l'analyse politique à la division de recherche, de planification et du développement de l'URA. Il dirige également la recherche et la formation à Lida Africa et est consultant en recherche pour le Centre international pour la fiscalité et le développement.

Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les politiques d'IDS, du gouvernement britannique, du gouvernement norvégien ou de la Fondation Bill & Melinda Gates.



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



Ce résumé est distribué sous la licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), qui permet l'utilisation, la distribution et la reproduction sans restriction sur n'importe quel support, à condition que les auteurs originaux et la source soient crédités et que toute modification ou adaptation soit indiquée.

© Institute of Development Studies 2023.

L'ICTD est financé par

BILL & MELINDA GATES foundation

