



CRÉER UNE MARGE DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE

Il est essentiel d'augmenter la capacité fiscale intérieure si l'on veut renforcer la protection sociale et développer le capital humain

David Coady

L'un des principaux problèmes pour les pays en développement qui souhaitent renforcer leur système de protection sociale et faciliter l'accès à l'éducation et à la santé est de réussir à percevoir les recettes nécessaires dans le contexte d'un vaste secteur informel.

Le secteur informel se caractérise généralement par un nombre élevé de travailleurs indépendants, de faibles niveaux de qualification et, souvent, des sources de revenus multiples et volatiles. Cela limite la possibilité de

recouvrer des recettes en imposant les revenus, particulièrement ceux des groupes à faible revenu, car pour le faire, il est nécessaire de vérifier le revenu total des personnes. En outre, dans le contexte de l'assurance sociale, il faut compter davantage sur le financement par des sources de recettes publiques que sur les modèles contributifs en vigueur dans les pays avancés (voir « En transition » et « Imaginer une nouvelle protection sociale » dans ce numéro de *F&D*).

Des recherches récentes montrent également que les pays connaissent une croissance plus forte dès que leurs recettes fiscales atteignent environ 15 % du PIB (Gaspar, Jaramillo et Wingender, 2016), ce qui reflète en partie la hausse des dépenses sociales. Cependant, environ la moitié des pays à faible revenu, et un tiers des pays émergents, pratiquent des taux d'imposition inférieurs à ce seuil de 15 %. De faibles taux d'imposition se traduisent, à leur tour, par de faibles niveaux de dépenses sociales (graphique 1).

Cette grande variation des taux d'imposition dans les pays émergents et les pays à faible revenu donne à croire que bon nombre d'entre eux disposent d'une grande marge de manœuvre pour augmenter leurs recettes. Certains ont réussi à accroître leurs taux d'imposition ces dernières années, en augmentant durablement leurs recettes fiscales pour qu'elles avoisinent ou dépassent les

Les pays connaissent une croissance plus forte dès que leurs recettes fiscales atteignent environ 15 % du PIB.

15 % du PIB. La Géorgie est un chef de file dans ce groupe : elle a réussi à augmenter ses recettes fiscales de 12,9 % du PIB entre 2004 et 2008. Les Maldives ont augmenté leurs recettes de 11 % du PIB entre 2011 et 2015. Parmi les autres pays qui ont réalisé des gains importants pendant des périodes semblables, on peut citer la Dominique (7,5 %, 2002–06), le Ghana (7,3 %, 2000–04), la Mauritanie (6,1 %, 2010–14), le Mozambique (6,1 %, 2007–11), la Guinée (5,8 %, 2008–12), le Malawi (5,7 %, 2003–07) et le Cambodge (5 %, 2012–16).

Les performances de ces pays illustrent les possibilités. Mais comment les gouvernements peuvent-ils augmenter leur capacité fiscale de manière équitable et efficiente ?

Les pays qui modernisent leurs régimes fiscaux augmentent généralement les taxes à la consommation et certaines taxes d'accise, et accordent la priorité à des régimes d'imposition progressive du revenu (graphique 2).

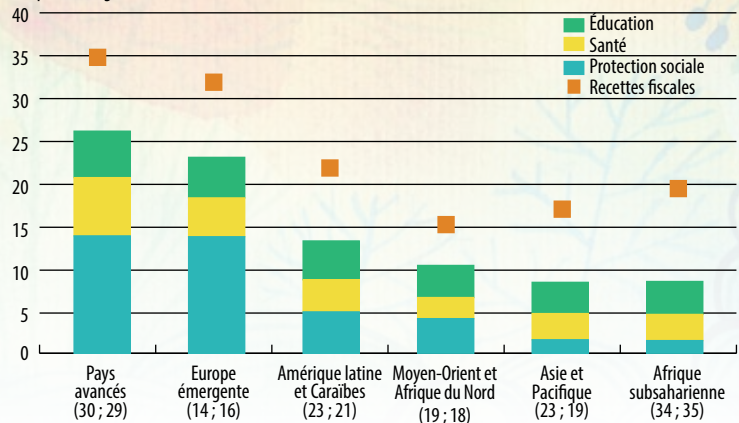
Taxes à la consommation de portée générale : L'augmentation des recettes provenant des taxes à la consommation, en particulier de la taxe sur la valeur

Graphique 1

Financement du développement

De faibles recettes fiscales se traduisent par de faibles niveaux de dépenses sociales. Une augmentation des recettes pourrait aider les pays à obtenir une croissance plus dynamique.

(en pourcentage du PIB)



Source : ensemble de données WoRLD Data du Fonds monétaire international.

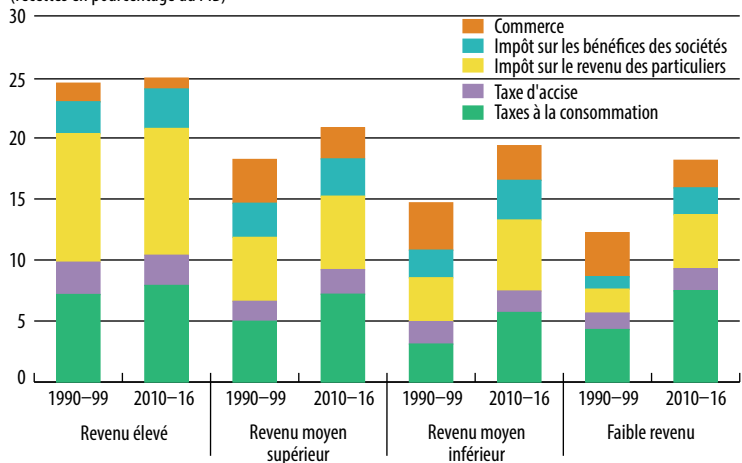
Note : La taille de l'échantillon se réfère au nombre de pays dans l'échantillon des dépenses, puis aux recettes fiscales.

Graphique 2

Niveaux et composition des impôts

Différente de celle des pays pauvres, la composition des impôts dans les pays riches repose davantage et plus largement sur les taxes d'accise et à la consommation.

(recettes en pourcentage du PIB)



Source : ensemble de données WoRLD Data du Fonds monétaire international.

ajoutée (TVA), est le principal moteur fiscal dans la plupart des pays qui ont réussi à augmenter sensiblement leurs taux d'imposition au cours des dernières décennies.

Dépendance accrue à l'égard des taxes d'accise : Des taxes « correctives » sur des produits tels que l'énergie, l'alcool, le tabac et, un peu plus controversées, les boissons

sucrées (en plus de la TVA courante) peuvent constituer une source efficace de recettes et contribuer à réduire les effets négatifs sur la santé liés à leur consommation. Outre les taxes à la consommation, les taxes d'accise offrent un moyen réalisable sur le plan administratif d'accroître les recettes à court terme.

Impôt progressif sur le revenu des particuliers : Ce type de régime est devenu une source importante de recettes pour les pays avancés et un élément important des régimes efficaces de redistribution des revenus. Cependant, les niveaux élevés d'exonération et de fraude fiscales dans les pays émergents et en développement limitent le potentiel à court terme de ces recettes. Malgré cela, il est évident que les pays peuvent encore percevoir beaucoup de recettes supplémentaires en imposant plus fortement le revenu des particuliers.

Mesures fiscales supplémentaires : D'autres mesures peuvent être prises pour protéger et augmenter encore les sources de recettes fiscales — notamment des réformes visant à lutter contre l'évitement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et à réduire la concurrence mutuellement destructrice entre les différents systèmes fiscaux

est renforcée, les seuils de TVA et d'impôt sur le revenu peuvent être abaissés. Les systèmes de vérification fiscale fondés sur le risque peuvent contribuer à améliorer l'observance et l'équité fiscale. Dans le contexte de la TVA, on peut mesurer le potentiel d'augmentation de ces recettes par le ratio d'efficacité de perception (l'efficacité-C), c'est-à-dire le rapport entre les recettes réelles et potentielles lorsque toute la consommation est taxée au taux standard dans un pays. Ce ratio permet de mesurer à quel point un État s'approche d'une taxe perçue sur l'ensemble de la consommation dans l'économie. Le potentiel de recettes résultant de l'augmentation de ce ratio est considérable. Dans la pratique, l'augmentation des recettes de TVA au cours des dernières décennies est principalement attribuable à l'augmentation du ratio d'efficacité de perception, plutôt qu'à une augmentation des taux d'imposition (Keen, 2013).

Amélioration de l'efficacité des dépenses : Les résultats sociaux varient considérablement entre les pays qui ont des niveaux de dépenses semblables, ce qui laisse supposer l'existence d'une marge importante pour améliorer l'efficacité des dépenses, mesure essentielle pour

Les résultats sociaux varient considérablement entre les pays qui ont des niveaux de dépenses semblables, ce qui laisse supposer l'existence d'une marge importante pour améliorer l'efficacité des dépenses.

nationaux. Cependant, pour être efficaces, ces réformes pourraient nécessiter une coopération internationale plus étroite. Les taux effectifs moyens d'imposition des sociétés ont diminué considérablement dans le monde entier au cours des dernières décennies, et sont généralement inférieurs aux taux prévus par la loi en raison des exemptions, des déductions et de la planification fiscale. Selon des estimations récentes, les coûts à long terme du transfert des bénéfices vers les pays à faible fiscalité représentent entre 1 % et 1,5 % du PIB pour les pays en développement (Crivelli, de Mooij et Keen, 2016).

La suppression des incitations fiscales, telles que les zones franches, les exemptions et les exonérations fiscales temporaires, peut permettre d'obtenir des recettes supplémentaires considérables. La plupart des pays émergents et en développement ont également une certaine marge de manœuvre pour accroître leurs recettes provenant de l'impôt foncier, source de revenus efficace et équitable, mais dont le potentiel est relativement modeste. Enfin, dans de nombreux pays, les recettes tirées des richesses naturelles sont une source de revenus équitable et efficace, souvent insuffisamment exploitée.

Les réformes politiques et institutionnelles doivent aller de pair. Par exemple, lorsque la capacité administrative

éviter le gaspillage des recettes supplémentaires. Tous les postes de dépenses doivent être examinés de près pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs économiques et sociaux. Les estimations de l'inefficacité des dépenses dans le secteur des soins de santé indiquent que près de 40 % des dépenses sont peut-être gaspillées dans toutes les catégories de revenus du pays. De nombreux pays dépensent des sommes importantes en subventions énergétiques inefficaces et inéquitables destinées à protéger les consommateurs contre la volatilité des cours mondiaux du pétrole. L'un des principaux obstacles à la réforme de ces subventions est l'absence d'un dispositif solide qui protégerait adéquatement les pauvres contre la hausse des prix de l'énergie.

Si les taxes générales à la consommation et certaines taxes d'accise sont des sources efficaces de recettes, il importe de veiller à ce que les pays aient accès à de solides dispositifs qui protègent adéquatement les pauvres et les personnes vulnérables contre les augmentations de prix qui en découlent. En l'absence d'une telle protection, le préjudice subi par les pauvres peut être atténué par un seuil plus élevé d'inscription à la TVA, qui détermine quand une entreprise est suffisamment grande, sur la base du chiffre d'affaires, pour être tenue d'appliquer la TVA.

Une autre possibilité consiste à réduire le taux de TVA sur les biens plus souvent consommés par les pauvres. Les hausses de la taxe d'accise peuvent aussi porter d'abord sur les biens principalement consommés par les ménages à revenu élevé, comme l'essence et l'alcool haut de gamme, et peut-être le tabac. Un processus de réforme graduel qui met en œuvre progressivement les hausses de taxes sur les produits rend possible d'affecter une partie des gains de recettes au renforcement des dispositifs de protection à court terme, permettant ainsi aux ménages pauvres et vulnérables d'être adéquatement protégés contre des réformes plus vastes à moyen terme.

Les stratégies de renforcement des capacités fiscales doivent s'inscrire dans un processus plus large qui implique l'ensemble du gouvernement (ministères d'exécution et ministère des Finances), la participation des citoyens et la bonne gouvernance. Il est essentiel d'intégrer les programmes de réforme fiscale dans des plans nationaux de développement qui identifient les besoins prioritaires en matière de dépenses, souvent ancrés dans les stratégies nationales visant à atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies. Il est également nécessaire de tenir des consultations et de communiquer efficacement à propos des dépenses globales et des programmes fiscaux, afin de renforcer le contrat social avec la société

civile. Cela pourrait conduire à l'adoption d'une stratégie de recettes à moyen terme fondée sur le consensus, telle que décrite dans la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (FMI *et al.*, 2016). (Personne ne vote pour une augmentation des impôts sans contrepartie !)

Il est tout aussi important de disposer de systèmes de gestion des finances publiques transparents et efficaces qui garantissent et démontrent que les recettes fiscales sont dépensées de manière efficiente, et non gaspillées ou utilisées de manière frauduleuse. **FD**

DAVID COADY est chef de la division politique des dépenses publiques au département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

APPEL À CONTRIBUTIONS

CONCOURS DE DISSERTATION DE F&D



SUJET : Des études montrent que les inégalités excessives nuisent à la croissance économique et fragilisent le tissu social en minant la confiance et en empêchant l'individu de réaliser tout son potentiel. Comment réduire les inégalités au XXI^e siècle ?

ADMISSIBILITÉ : Ce concours est ouvert aux étudiants poursuivant des études universitaires supérieures, dans le monde entier.

La dissertation gagnante sera publiée dans un numéro à paraître de *F&D*. Veuillez envoyer votre dissertation, rédigée en anglais et ne comptant pas plus de 1.500 mots, à l'adresse fanndcompetition@imf.org, en indiquant vos nom et prénom, l'intitulé de votre programme et l'université d'appartenance, ainsi que votre adresse électronique, au plus tard le **31 janvier 2019**.