

Une politique fiscale pour les pays en développement

Vito Tanzi
Howell Zee



Vito Tanzi, ancien Directeur du Département des finances publiques du FMI (de 1981 à 2000). Il a pris sa retraite du FMI le 1^{er} décembre 2000. Il est titulaire d'un doctorat de l'université Harvard et est l'auteur de nombreux ouvrages et articles publiés dans des revues professionnelles.



Howell Zee, Chef de la Division de la politique fiscale au Département des finances publiques du FMI. Il est titulaire d'un doctorat de l'université du Maryland (à College Park) et est l'auteur de nombreux articles publiés dans des revues professionnelles.



Une politique fiscale pour les pays en développement

Vito Tanzi
Howell Zee



©2001 Fonds monétaire international

Directeur de la collection
Jeremy Clift
Département des relations extérieures du FMI

Couverture
Massoud Etemadi
Section des travaux graphiques du FMI

Édition française
Division française
Services linguistiques du FMI
Traduction : Pierre Pellerin
Correction & PAO : Catherine Helwig

ISBN 1-58906-021-0
ISSN 1020-7724

Mars 2001

Pour obtenir les publications du FMI,
adressez votre commande à :

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org>

Préface

La collection des Dossiers économiques vise à présenter à un vaste public de non-spécialistes quelques-uns des sujets d'actualité sur lesquels travaillent les services du FMI. La matière provient pour l'essentiel de documents de travail — études techniques qui sont établies par des agents du FMI et des chercheurs invités — ainsi que de documents de synthèse.

Ce numéro s'inspire du document de travail du FMI n° 00/35, intitulé «Tax Policy for Emerging Markets», préparé par Vito Tanzi et Howell Zee. Les textes de référence utilisés dans cette version abrégée sont identifiés dans le document original, que le lecteur est invité à se procurer auprès du service des publications (10 dollars), ou à télécharger à partir du site du FMI *www.imf.org*. La version anglaise de la présente brochure a été préparée par David Driscoll.

Une politique fiscale pour les pays en développement

Pourquoi payons-nous des impôts? Simplement parce que, en attendant une meilleure solution, c'est le seul moyen pratique, pour les pouvoirs publics, d'obtenir les ressources dont ils ont besoin pour offrir les produits et services publics exigés par une majorité d'entre nous. Toutefois, la mise sur pied d'un système fiscal efficace et équitable n'est pas une mince affaire, notamment pour les pays en développement qui souhaitent réaliser leur intégration dans l'économie internationale. Un système idéal devrait permettre à ces pays d'obtenir les recettes essentielles dont ils ont besoin sans devoir emprunter à l'excès, décourager l'activité économique ni s'écarter outre mesure des régimes fiscaux en vigueur dans les autres pays.

La mise en place d'un régime fiscal efficace constitue, pour les pays en développement, un énorme défi. Premièrement, la plupart des travailleurs de ces pays sont, en règle générale, employés dans le secteur agricole ou dans de petites entreprises informelles. Comme ils reçoivent rarement un salaire fixe et régulier, leurs revenus fluctuent et sont souvent versés en espèces, ne figurant ainsi dans aucun registre comptable et compliquant le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, ces travailleurs dépensent rarement leur argent dans de grands magasins tenant des registres précis de leurs ventes et de leurs inventaires. En conséquence, les méthodes modernes de mobilisation de fonds comme l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation jouent un rôle réduit dans ces économies et la possibilité, pour les pouvoirs publics, de compter sur des ressources fiscales élevées y est pratiquement exclue.

Deuxièmement, il est difficile de créer un système efficace d'administration de l'impôt lorsqu'on manque d'employés instruits et bien formés, qu'on ne dispose pas de moyens suffisants pour verser des salaires acceptables aux agents du fisc et informatiser le système fiscal (ni même pour mettre en place des services efficaces de téléphone et de courrier), et que les contribuables eux-mêmes n'ont pas toujours les capacités nécessaires pour maintenir des comptes. Les pouvoirs publics ont donc souvent recours à des expédients, optant pour des systèmes qui leur permettent d'exploiter les sources de revenu immédiatement disponibles au lieu de chercher à établir des régimes fiscaux rationnels, modernes et efficaces.

Troisièmement, étant donné la structure informelle de l'économie de beaucoup de pays en développement et à cause de certaines restrictions financières, les services de la statistique et de l'impôt ont du mal à générer des statistiques fiables. Ce manque de données empêche les décideurs d'évaluer convenablement l'incidence possible de changements majeurs au régime fiscal. En conséquence, on préfère souvent les changements accessoires aux changements structuraux fondamentaux, même lorsque ces derniers seraient clairement préférables. C'est ainsi que se perpétuent les structures fiscales inefficaces.

Quatrièmement, la répartition des revenus a tendance à être inégale dans les pays en développement. Même si, dans une telle situation, la pratique de taux d'imposition élevés devrait idéalement signifier que les plus riches contribuent plus que les pauvres à l'effort fiscal, les pouvoirs économiques et politiques dont ils jouissent leur permettent souvent de bloquer les réformes qui auraient pour effet d'accroître leur fardeau fiscal. C'est ce qui explique en partie l'incapacité de nombre de pays en développement à exploiter à leur plein potentiel des régimes d'impôt sur le revenu et d'impôt foncier, et le manque de progressivité des régimes fiscaux (l'impôt des riches devrait être proportionnellement plus élevé).

En conclusion, dans les pays en développement, la politique fiscale doit souvent faire des compromis qui l'empêchent de fonctionner dans des conditions optimales. On ne saurait par conséquent se surprendre de ce que la théorie économique — notamment les recherches portant sur le régime fiscal optimal — ait si

peu influé sur l'élaboration des régimes fiscaux de ces pays. Dans leur étude des problèmes de politique fiscale auxquels beaucoup de pays en développement sont aujourd'hui confrontés, les auteurs du présent document s'inspirent largement de l'expérience pratique de terrain ayant trait aux conseils en matière de politique fiscale offerts à ces pays par les services du FMI. Ils examinent ces questions à la fois sous l'angle macroéconomique (niveau et composition des recettes fiscales) et microéconomique (conception d'outils fiscaux particuliers).



Niveau des recettes fiscales

Quel est le niveau souhaitable des dépenses publiques d'un pays en développement, pour un niveau donné de revenu national? Devrait-on limiter ces dépenses au dixième du revenu national? Au tiers? À la moitié? Voilà la question à laquelle il importe de répondre avant d'aborder la suivante : la détermination du niveau idéal des recettes fiscales. La détermination du niveau optimal d'imposition équivaut, du point de vue conceptuel, à la détermination du niveau optimal des dépenses publiques. Malheureusement, la riche documentation portant sur la théorie du régime fiscal optimal offre peu de conseils pratiques sur la façon d'intégrer le niveau optimal de recettes fiscales au niveau optimal de dépenses publiques.

Il est néanmoins possible, pour déterminer si le niveau global de l'impôt d'un pays en développement est approprié, d'opter pour la méthode statistique qui consiste à comparer le niveau d'imposition d'un pays donné à la charge fiscale moyenne d'un groupe représentatif de pays en développement et de pays industrialisés, en tenant

compte de certaines des similitudes et des différences qui existent entre eux. Cette comparaison sert uniquement à indiquer si le niveau d'imposition d'un pays donné est supérieur ou inférieur au niveau moyen des autres pays, compte tenu de diverses caractéristiques. Elle ne s'appuie sur aucune base théorique et ne permet pas de déterminer une structure d'imposition «optimale». Selon les données les plus récentes, le niveau d'imposition des principaux pays industrialisés (membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques — OCDE) serait environ deux fois plus élevé que celui d'un échantillon représentatif de pays en développement (38 % du PIB, comparativement à 18 %).

Le développement économique génère souvent des besoins supplémentaires, compte tenu des recettes fiscales nécessaires au financement d'une augmentation des dépenses publiques, mais il accroît du même coup l'aptitude des pays à financer leurs nouveaux besoins. L'usage que l'on fait des recettes fiscales importe plus que le niveau d'imposition en soi. Compte tenu de la complexité du processus de développement, il est douteux que l'on puisse jamais parvenir, pour un pays quelconque, à déterminer un niveau optimal d'imposition qui soit lié d'une manière fiable aux différentes étapes du développement économique.

Composition des recettes fiscales

La question de la composition des recettes fiscales fait l'objet de diverses théories contradictoires. Les questions qui se posent ont trait à l'opposition qui existe entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation et, s'agissant de ce dernier, entre l'impôt sur les importations et l'impôt sur la consommation intérieure. L'efficacité de l'impôt (sa capacité d'accroître ou de réduire le bien-être des contribuables) et son équité (l'application impartiale du régime à tous les contribuables) sont au cœur de cette analyse.

Le point de vue classique selon lequel l'imposition du revenu entraîne un coût économique (coût d'efficacité) plus élevé que l'imposition de la consommation se fonde en partie sur le fait que l'impôt sur le revenu, qui vise à la fois le revenu du travail et le capital,

réduit l'aptitude du contribuable à épargner. Toutefois, certains contestent cette analyse en soulignant le rôle crucial de l'horizon de planification du contribuable et le coût de l'accumulation du capital humain et physique. Ces considérations théoriques ont pour effet de compliquer la comparaison des coûts économiques des deux types d'impôt (sur le revenu et sur la consommation).

L'impact relatif que peuvent avoir les deux types d'impôt sur l'équité préoccupe également. On a d'ordinaire tendance à penser que l'impôt sur la consommation serait essentiellement plus régressif (c'est-à-dire, qu'il constituerait un fardeau plus lourd pour les pauvres que pour les riches) que l'impôt sur le revenu. Toutefois, certains mettent également ce point de vue en doute. Des considérations théoriques et pratiques donnent en effet à penser que les préoccupations relatives à l'équité des formes classiques d'impôt sur la consommation sont probablement exagérées et qu'il serait à la fois inefficace et incommode au plan administratif, pour les pays en développement, de chercher à en tenir compte en adoptant des systèmes comme l'impôt progressif sur la consommation.

S'agissant des taxes à l'importation, leur réduction conduira à une intensification de la concurrence des entreprises étrangères. Si la réduction de la protection accordée aux entreprises nationales contre cette concurrence est une conséquence inévitable, pouvant même constituer l'objectif d'un programme de libéralisation du commerce, la réduction des recettes budgétaires en constitue une retombée indésirable. Dans de telles circonstances, les mesures compensatoires réalisables comprennent presque toujours une augmentation des taxes à la consommation intérieure. Il est rare qu'une augmentation de l'impôt sur le revenu soit considérée comme une option viable tant au plan stratégique (à cause de son impact négatif perceptible sur l'investissement) qu'au plan administratif (parce que le niveau de recettes qu'il procure est moins certain et moins à propos que celui engendré par une modification de l'impôt sur la consommation).

Les données provenant des pays industrialisés et des pays en développement montrent que le ratio impôt sur le revenu/impôt sur la consommation des pays industrialisés reste de façon constante deux fois plus élevé que celui des pays en développement. (Autrement dit, comparativement aux pays en développement, les pays

industrialisés tirent proportionnellement deux fois plus de recettes de l'impôt sur le revenu qu'ils n'en obtiennent de l'impôt sur la consommation.) Les données révèlent également une différence notable dans le ratio impôt sur les sociétés/impôt sur le revenu des particuliers. Dans les pays industrialisés, ce ratio s'établit à un sur quatre. Cette disparité tient principalement aux différences que l'on peut observer, entre les deux groupes de pays, quant au revenu salarial, à la qualité de l'administration fiscale et au pouvoir politique des segments les plus riches de la population. Par contre, les recettes tirées des taxes sur le commerce international sont sensiblement plus élevées dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.

Même si on peut difficilement formuler des recommandations définitives, en matière de politique normative, à partir des comparaisons internationales de la combinaison de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la consommation, force est de reconnaître que le développement économique a tendance à conduire à un glissement relatif de la composition des recettes fiscales en faveur de l'impôt sur le revenu des particuliers. Toutefois, le problème de politique fiscale qui se pose à tout moment pour les pays en développement ne réside pas tant dans la détermination de la combinaison optimale, que dans la définition claire des objectifs à atteindre, la détermination des conséquences économiques (efficacité et équité) prévisibles et la mise en œuvre éventuelle de mesures compensatoires à l'intention des plus démunis.



Choix du régime fiscal approprié

Dans les pays en développement où les forces du marché influent de plus en plus sur l'affectation des ressources, le régime fiscal devrait être le plus neutre possible de manière à minimiser l'interférence dans le processus d'affectation. Son administration devrait également être simple et transparente, permettant ainsi d'en contrôler efficacement la mise en application.

Impôt sur le revenu des particuliers

Comme préalable à l'examen de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les pays en développement, il convient de rappeler que ce type d'impôt n'a rapporté qu'une part relativement faible des recettes de la plupart de ces pays, et que le nombre des particuliers qui y sont soumis (notamment aux taux marginaux les plus élevés) est relativement faible. La structure des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers est l'instrument de politique le plus visible permettant aux autorités de la plupart des pays en développement de traduire en gestes concrets leur engagement en faveur de la justice sociale et d'obtenir ainsi le soutien politique nécessaire à la mise en œuvre de leurs stratégies. Les pays attachent souvent une grande importance au maintien d'un certain degré de progressivité nominale dans ce type d'impôt en appliquant plusieurs taux; ils résistent à l'idée d'adopter des réformes qui conduiraient à une réduction du nombre de ces taux.

Plus souvent qu'autrement, toutefois, l'efficacité de la progressivité du régime fiscal est gravement réduite par l'application d'importantes exonérations personnelles et par les nombreuses exemptions et déductions dont peuvent bénéficier les contribuables à haut revenu (par exemple, l'exemption des plus-values, les déductions généreuses accordées pour les dépenses de santé et d'éducation, le faible niveau d'imposition du revenu financier). L'allègement fiscal par le biais de déductions constitue un exemple particulièrement flagrant puisqu'il augmente en général lorsqu'on passe d'une tranche de revenu donnée à la tranche supérieure. L'expérience porte très nettement à conclure qu'il serait possible

d'améliorer la progressivité des taux d'imposition en *réduisant* le degré de progressivité du taux nominal ainsi que le nombre de tranches d'imposition *et* en réduisant les exemptions et les déductions. En fait, tout programme raisonnable d'amélioration de l'équité fiscale devrait préconiser une structure de l'impôt sur le revenu des particuliers comptant peu de taux nominaux. Si des contraintes politiques empêchent une restructuration effective des taux, il restera quand même possible d'améliorer sensiblement l'équité en remplaçant les déductions par des crédits d'impôt qui bénéficieront également aux contribuables de toutes les tranches d'imposition.

Un taux marginal d'imposition élevé peut aussi voir son efficacité réduite sensiblement par le fait qu'il ne s'applique souvent qu'à des niveaux de revenu si élevés (exprimés en parts du PIB par habitant) qu'il ne touche qu'une faible proportion du revenu total. Dans certains pays en développement, le niveau de revenu d'un contribuable doit être des centaines de fois plus élevé que le revenu moyen par habitant pour faire partie de la tranche d'imposition la plus élevée.

De plus, dans certains pays, le taux marginal d'imposition le plus élevé des revenus des particuliers dépasse sensiblement le taux d'imposition des bénéfices des sociétés, ce qui peut inciter les contribuables à se constituer en société pour des motifs purement fiscaux. Les professionnels et les petits entrepreneurs peuvent ainsi réduire facilement leurs bénéfices nets en déduisant leurs dépenses, et échapper ainsi en permanence aux taux supérieurs d'imposition des revenus personnels. Retarder le paiement de ses impôts équivaut à s'y soustraire. Une politique fiscale adéquate doit donc faire en sorte que le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des particuliers ne soit pas matériellement différent du taux d'imposition des bénéfices des sociétés.

Outre le problème des exemptions et des déductions qui tendent à rétrécir la base d'imposition et à réduire la progressivité du régime fiscal, la structure de l'impôt sur le revenu des particuliers en vigueur dans de nombreux pays en développement contrevient de multiples façons aux deux principes fondamentaux d'une bonne

politique fiscale : la symétrie et l'inclusivité. (Il va sans dire, évidemment, que la politique fiscale devrait être guidée également par les principes généraux de la neutralité, de l'équité et de la simplicité.) On entend par symétrie le fait de traiter de manière identique, aux fins de l'impôt, les gains et les pertes de toutes sources. Si les gains sont imposables, les pertes devraient alors être déductibles. Le principe de l'inclusivité définit pour sa part l'assujettissement à l'impôt d'un revenu donné, à un point donné de son acheminement. Par exemple, si un paiement donné est exempt d'impôt pour un bénéficiaire, il ne devrait pas non plus constituer une dépense déductible pour le payeur. Le non-respect de ces principes conduit généralement à des distorsions et à des iniquités.

Le traitement fiscal des revenus financiers pose des problèmes dans tous les pays. Il est utile de se pencher, à ce propos, sur deux aspects de l'imposition des intérêts et des dividendes dans les pays en développement :

- Dans beaucoup de pays en développement, le revenu tiré d'intérêts, à supposer qu'il soit imposé, fait l'objet d'une retenue à la source calculée à un taux sensiblement inférieur au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Pour les contribuables dont le revenu est principalement constitué d'un salaire, il s'agit là d'un compromis acceptable entre la rectitude théorique et la faisabilité pratique. Pour ceux dont le revenu est principalement tiré d'une entreprise, toutefois, le faible taux d'imposition du revenu tiré d'intérêts combiné à la pleine déductibilité des frais d'intérêt signifie que de simples opérations d'arbitrage peuvent ouvrir la voie à d'importantes économies d'impôt. Il est donc important de cibler avec soin l'application de la retenue finale d'impôt sur le revenu tiré d'intérêts : cette retenue ne devrait pas s'appliquer si le contribuable déclare un revenu d'entreprise.
- Le traitement fiscal des dividendes soulève la question bien connue de la double imposition. Pour des motifs de simplicité administrative, la plupart des pays en développement auraient intérêt soit à exclure les dividendes de l'impôt sur le revenu des particuliers, soit à les imposer à un taux relativement bas, peut-

être par le biais d'une retenue finale affectée d'un taux identique à celui utilisé pour le revenu tiré d'intérêts.

Impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés soulève des questions aussi nombreuses que complexes. Dans le cas particulier des pays en développement, on peut mentionner les problèmes des taux multiples fondés sur la différenciation sectorielle, et la conception incohérente du système d'amortissement. Les pays en développement ont plus tendance que les pays industrialisés à recourir à des taux multiples appliqués par secteurs (y compris l'exonération complexe de certains de ces secteurs, et notamment du secteur parapublic). Il s'agit peut-être là d'un héritage des régimes économiques du passé qui mettaient l'accent sur le rôle de l'État dans la répartition des ressources. Or, de telles pratiques nuisent manifestement au fonctionnement ordonné des forces du marché (l'affectation sectorielle des ressources est biaisée par les différences de taux d'imposition). Cette pratique est nettement incompatible avec l'engagement d'un pays à promouvoir une économie de marché. On devrait donc s'efforcer, en priorité, de réduire le nombre de taux d'imposition appliqués aux bénéficiaires des sociétés.

L'amortissement admissible des biens matériels aux fins de l'impôt est un des éléments structuraux importants qui entrent en ligne de compte dans la détermination du coût du capital et de la rentabilité des investissements. Parmi les lacunes le plus souvent rencontrées dans les régimes d'amortissement des pays en développement, on peut mentionner un nombre trop grand de catégories d'actifs et de taux d'amortissement, des taux d'amortissement trop bas et une structure de taux d'amortissement qui s'accorde mal avec les taux relatifs d'obsolescence des diverses catégories d'actifs. Dans leurs délibérations sur la politique fiscale, les pays en développement devraient également accorder la priorité aux moyens de corriger ces lacunes.

Dans leurs efforts de restructuration des régimes d'amortissement, les pays en développement auraient intérêt à suivre les conseils suivants :

-
- La classification des actifs en trois ou quatre catégories devrait suffire amplement. Par exemple, regrouper les actifs durables, comme les édifices, à une extrémité de l'échelle, et les biens qui se déprécient rapidement, comme les ordinateurs, à l'extrémité opposée, en prévoyant entre les deux une ou deux catégories de machinerie ou d'équipement.
 - N'appliquer qu'un seul taux d'amortissement à chacune des catégories.
 - Fixer des taux d'amortissement plus élevés que ne le justifierait normalement la durée physique des actifs visés afin de compenser l'absence d'un mécanisme approprié de prise en compte de l'inflation qui caractérise la plupart des régimes fiscaux.
 - Sur le plan administratif, préférer la méthode de l'amortissement dégressif à celle de l'amortissement linéaire. La première permet en effet de regrouper l'ensemble des actifs dans une seule et même catégorie, et tient compte automatiquement des plus-values et des pertes occasionnées par la cession des biens, simplifiant ainsi sensiblement le travail de comptabilité.

Taxe sur la valeur ajoutée, droits d'accise et taxes à l'importation

Même si la plupart des pays en développement ont déjà adopté une *TVA*, son application présente souvent diverses lacunes. Beaucoup de secteurs importants — notamment ceux des services et de la vente en gros et au détail — en sont souvent exemptés, et il arrive que le mécanisme de crédit soit trop restrictif (autrement dit, le versement de crédits appropriés de *TVA* sur les facteurs peut être refusé ou retardé), notamment dans le cas des biens d'équipement. Ces lacunes donnent lieu à un important effet d'accumulation en cascade (augmentant ainsi le fardeau fiscal de l'utilisateur final) et réduisent de ce fait les avantages attendus de l'introduction de la *TVA*. Les pays en développement devraient donc se pencher en priorité sur les moyens de combler ces lacunes de la conception et de la gestion de la *TVA*.

Beaucoup de pays en développement (comme beaucoup de pays de l'OCDE) utilisent deux ou plusieurs taux de *TVA*. Les taux multiples présentent un intérêt, au plan politique, à cause de leur

effet évident — quoique pas nécessairement efficace — sur l'amélioration de l'équité. Toutefois, le coût administratif du recours à cette méthode aux fins de l'équité risque d'être plus élevé dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Le coût possible d'un système à taux multiples devrait donc faire l'objet d'un examen attentif.

La lacune la plus évidente des *régimes de droits d'accise* mis en place dans beaucoup de pays en développement est leur champ d'application trop vaste, souvent défini pour des motifs de rentabilité. Les raisons économiques qui justifient l'imposition de droits d'accise sont, comme on le sait, très différentes des motifs invoqués pour l'imposition d'une taxe générale à la consommation. Si, d'une part, cette dernière doit s'appliquer sur une base qui soit la plus large possible, pour maximiser les recettes en causant un minimum de distorsion, la première devrait plutôt être hautement sélective, et ne s'appliquer qu'à quelques produits spéciaux caractérisés par les effets néfastes de leur consommation sur la société (autrement dit, la société dans son ensemble pâtit de l'utilisation de ces produits par ses membres). Les biens typiquement assujettis à l'accise (produits du tabac, alcool, produits pétroliers et véhicules, par exemple) sont peu nombreux et font habituellement l'objet d'une demande inélastique. Un bon régime de droits d'accise se caractérise invariablement par sa capacité à générer des recettes (comme sous-produit) à partir d'une base étroite et moyennant des coûts d'administration relativement bas.

La réduction des *taxes à l'importation* dans le cadre d'un programme global de libéralisation des échanges constitue un des principaux défis stratégiques auxquels font face beaucoup de pays en développement. Deux questions méritent d'être prises en compte à cet égard. Premièrement, la réduction des droits ne devrait pas conduire à des changements fortuits des taux relatifs de la protection procurée d'un secteur à l'autre de l'économie. Une méthode simple d'éviter ce problème consisterait à réduire l'ensemble des taux nominaux appliqués dans la même proportion, lorsqu'une telle réduction s'avère nécessaire. Deuxièmement, la réduction des taux nominaux de taxation risque vraisemblablement d'entraîner une baisse des recettes à court terme. On peut éviter cette perte en appliquant

selon un ordre chronologique défini des mesures compensatoires distinctes : en réduisant d'abord la portée des exemptions applicables dans le système existant, en appliquant ensuite un système de compensation pour la réduction des droits sur les importations assujetties à l'accise en augmentant proportionnellement les taux des droits d'accise qui s'y appliquent, et en ajustant enfin le taux de la taxe générale à la consommation (par exemple, la TVA) pour combler les besoins restants en matière de recettes.

Encouragements fiscaux

Si le recours aux encouragements fiscaux est une méthode répandue de promotion de l'investissement dans le monde, certains faits d'expérience donnent à conclure que son efficacité pour attirer des investissements supplémentaires — au-delà de ceux dont les pays auraient bénéficié de toute façon sans de tels encouragements — est souvent douteuse. Certaines entreprises peuvent abuser de ces mesures en se faisant passer pour nouvelles au terme d'une réorganisation superficielle, ce qui risque d'augmenter considérablement le manque à gagner potentiel dû à ces encouragements pour l'État. En outre, les investisseurs étrangers, cibles principales de la plupart des encouragements fiscaux, fondent leurs décisions d'investissement sur une vaste gamme de facteurs (par exemple, les ressources naturelles, la stabilité politique, la transparence des systèmes de réglementation, l'infrastructure, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée) dont les encouragements fiscaux constituent rarement le plus important. La valeur de l'encouragement fiscal risque par ailleurs d'être toute relative pour un investisseur étranger puisque c'est le Trésor de son pays qui risque d'en être le véritable bénéficiaire (dans un cas où, par exemple, les revenus exemptés dans le pays hôte sont imposés par le pays de résidence de l'investisseur).

Les encouragements fiscaux peuvent être justifiés lorsqu'ils visent à corriger une forme quelconque de défaillance du marché, notamment celle due à des effets exogènes (conséquences économiques sans rapport direct avec les bénéficiaires particuliers de la mesure fiscale). Par exemple, les encouragements qui visent à promouvoir une industrie de haute technologie qui pourrait stimuler sensiblement l'ensemble de

l'économie sont habituellement légitimes. La poursuite, par les pays, d'objectifs de développement régional constitue toutefois, et de loin, la raison principale du recours à ce type d'encouragement fiscal ciblé. Néanmoins, les mesures envisageables ne sont pas toutes également appropriées à la réalisation de tels objectifs, et certaines sont moins rentables que d'autres. Malheureusement, les formes les plus répandues d'encouragements fiscaux relevées dans les pays en développement ont également tendance à être les moins valables.

Congés fiscaux

De toutes les formes d'encouragements fiscaux, les congés fiscaux (exonérations fiscales temporaires) sont les plus répandus dans les pays en développement. Malgré leur simplicité d'administration, ils comportent de nombreuses lacunes. Premièrement, l'exonération fiscale accordée sans égard au montant des bénéfices visés tend à profiter à des investisseurs qui prévoient de réaliser des bénéfices importants et qui auraient investi même en l'absence d'un tel encouragement. Deuxièmement, les congés fiscaux risquent fort d'inciter les entreprises imposées à conclure avec des entreprises exonérées des ententes pour transférer leurs bénéfices en fixant des prix de cession interne (par exemple, en payant un prix supérieur pour les biens de l'autre entreprise, en retour de certains avantages), ce qui constitue une forme d'évitement fiscal. Troisièmement, la durée d'application du congé fiscal risque d'être prolongée à l'excès lorsque des investisseurs réussissent, par divers moyens, à déguiser les investissements existants en nouveaux investissements (par exemple, en mettant fin à un projet pour le relancer sous un nom différent tout en conservant la propriété). Quatrièmement, les congés fiscaux limités dans le temps ont tendance à attirer les projets à court terme dont les avantages, pour l'économie, ne sont en général pas aussi intéressants que ceux des projets à long terme. Cinquièmement, les coûts budgétaires des congés fiscaux sont rarement transparents, à moins que l'entreprise bénéficiaire ne soit tenue de soumettre une déclaration d'impôt. Dans un tel cas, les autorités doivent consacrer à l'administration fiscale des ressources qui ne lui procurent aucun revenu, et l'entreprise perd le privilège de ne pas avoir à traiter avec les autorités fiscales.

Crédits d'impôt et déductions pour placements

Comparativement aux congés fiscaux, les crédits d'impôt et les déductions pour placements présentent de nombreux avantages. Ils sont beaucoup mieux ciblés que les congés fiscaux pour la promotion de types particuliers de placements, et leurs coûts sont beaucoup plus transparents et plus faciles à gérer. Un des moyens simples et efficaces de gérer un système de crédits d'impôt consiste à déterminer le montant du crédit à accorder à une entreprise admissible et à «déposer» ce montant dans un compte de taxes spécial, sous forme d'écriture comptable. L'entreprise est par ailleurs traitée comme un contribuable ordinaire, assujettie à tous les règlements fiscaux applicables, y compris l'obligation de soumettre une déclaration. Cependant, l'impôt auquel elle est assujettie prend la forme de «retraits» effectués à partir du compte de taxes. De cette façon, on peut contrôler à tout moment les recettes budgétaires cédées et le montant des crédits d'impôt qui restent disponibles à l'entreprise. Les déductions pour placements peuvent être administrées d'une manière très semblable à celle des crédits d'impôt, et donnent des résultats similaires.

Les crédits d'impôt et les déductions pour placements présentent toutefois deux lacunes dignes de mention. Premièrement, ils tendent à favoriser les immobilisations à court terme puisque de nouveaux crédits ou de nouvelles déductions deviennent disponibles chaque fois qu'un actif est remplacé. Deuxièmement, les entreprises admissibles peuvent être tentées d'abuser du système en vendant et en rachetant les mêmes actifs pour en réclamer les crédits ou les déductions à répétition, ou en intervenant à titre d'acheteur intermédiaire pour des entreprises non admissibles à ce type d'encouragement. Des dispositions doivent donc être prises pour éviter ce genre de dérapage.

Amortissement accéléré

L'amortissement accéléré est la forme d'encouragement fiscal qui présente le moins grand nombre des inconvénients propres aux congés fiscaux, mais qui possède par ailleurs toutes les vertus des crédits d'impôt et des déductions pour placements en permettant,

par surcroît, de combler les lacunes de ces dernières. Puisque le simple fait d'accélérer l'amortissement d'un actif ne saurait faire passer le total des charges supportées au titre de cet amortissement au-delà du coût original de l'actif, cette méthode génère peu de distorsion en faveur des actifs à court terme. De plus, l'amortissement accéléré présente deux avantages supplémentaires. Premièrement, il s'agit en général de l'option la moins coûteuse puisque les recettes cédées (par rapport à la situation sans accélération) au cours des premiers exercices sont au moins partiellement recouvrées au cours des années subséquentes de la durée de vie de l'actif. Deuxièmement, si l'accélération n'est autorisée que temporairement, elle peut conduire à un accroissement sensible de l'investissement à court terme.

Subventions à l'investissement

Si les subventions à l'investissement (mise à disposition de fonds publics pour les investissements privés) présentent l'avantage d'un ciblage facile, elles posent en général toutes sortes de problèmes. Elles constituent un décaissement initial de fonds publics profitant en même temps aux investissements non viables et aux investissements rentables. En conséquence, le recours à cette méthode est rarement justifié.

Encouragements fiscaux indirects

Les encouragements fiscaux indirects comme l'exemption de la TVA pour les matières premières et les biens d'équipement sont sujets aux abus et d'une utilité douteuse. Il est d'une certaine manière plus justifié d'exempter de taxe à l'importation les matières premières et les biens d'équipement utilisés pour produire des biens exportés. Le problème consiste évidemment à faire en sorte que les achats exemptés seront effectivement utilisés comme prévu. La mise en place de zones de production destinées à l'exportation dont le périmètre est contrôlé par des postes de douane constitue un moyen utile, mais pas entièrement infaillible, de limiter ce genre d'abus.

Mécanismes de déclenchement

Le mécanisme de déclenchement des encouragements fiscaux peut être automatique ou discrétionnaire. Un mécanisme de déclenchement automatique permet à l'investisseur de bénéficier de la mesure d'encouragement dès qu'il respecte un ensemble précis de critères d'admissibilité objectifs — par exemple, un investissement minimum dans certains secteurs de l'économie. Les autorités n'ont qu'à s'assurer du respect des critères d'admissibilité. Un mécanisme de déclenchement discrétionnaire comporte une étape d'approbation ou de rejet de la demande de mesure d'encouragement fondée sur un jugement de valeur subjectif des autorités responsables de sa gestion, en l'absence d'une liste officielle de critères d'admissibilité. Les autorités auront probablement tendance à accorder leur préférence au mécanisme discrétionnaire à cause de sa plus grande souplesse d'application. Cet avantage risque toutefois d'être annulé par une gamme de problèmes liés à l'aspect discrétionnaire, et surtout au manque de transparence du processus de décision qui pourrait, à terme, encourager la corruption et les comportements de recherche de rente. Si on hésite à adopter un mécanisme de déclenchement automatique de peur de perdre le pouvoir discrétionnaire utile à la gestion des cas exceptionnels, on souhaitera de préférence formuler une liste de critères d'admissibilité qui soit la plus étroite et la plus spécifique possible, de manière à n'accorder les encouragements qu'aux investissements qui répondent aux normes objectives et quantifiables les plus strictes. Globalement, il est souhaitable de minimiser l'élément discrétionnaire dans le processus d'attribution des mesures d'encouragement.

Résumé

La rentabilité du recours aux encouragements fiscaux pour promouvoir l'investissement est en général douteuse. La meilleure stratégie envisageable pour promouvoir un investissement durable consiste à créer un cadre juridique et réglementaire stable et transparent, et à mettre en place un système fiscal conforme aux normes internationales. Certains objectifs — par exemple, ceux qui encouragent le développement régional — sont plus valables que d'autres

pour motiver le recours aux encouragements fiscaux. Les mesures d'encouragement fiscal ne sont pas toutes d'une égale efficacité. L'amortissement accéléré est la méthode qui présente le plus d'avantages comparatifs, suivi des déductions pour placements ou des crédits d'impôt. Les congés fiscaux et les subventions à l'investissement comptent parmi les méthodes les moins valables. En règle générale, il convient d'éviter les encouragements fiscaux indirects, et de limiter le pouvoir discrétionnaire lors du choix des bénéficiaires de ces mesures.



La politique fiscale et ses défis pour les pays en développement

Les pays en développement qui veulent s'intégrer entièrement dans l'économie mondiale auront probablement besoin d'un niveau d'imposition plus élevé s'ils souhaitent doter leurs pouvoirs publics des moyens d'intervention dont jouissent les autorités des pays industrialisés dont les recettes fiscales sont en moyenne deux fois supérieures. Ils auront besoin de réduire sérieusement leur dépendance vis-à-vis de l'impôt sur les échanges internationaux, en évitant par ailleurs de créer des obstacles économiques, notamment en augmentant leurs recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour relever ces défis, les décideurs de ces pays devront jeter un œil critique sur leurs priorités stratégiques et faire preuve de la volonté politique voulue pour mettre en œuvre les réformes nécessaires. Les services d'administration de l'impôt doivent être renforcés pour promouvoir les changements nécessaires de politiques fiscales.

À mesure que les barrières commerciales disparaissent et que la mobilité des capitaux s'accroît, l'élaboration de politiques fiscales adéquates pose des défis importants aux pays en développement. La

nécessité de remplacer l'impôt sur les échanges internationaux par des impôts intérieurs suscitera des préoccupations croissantes concernant le détournement des bénéfices des investisseurs étrangers, un phénomène contre lequel beaucoup de pays en développement ont du mal à lutter à cause des lacunes de leurs lois fiscales au chapitre de l'évasion fiscale, ainsi que des déficiences de la formation technique des vérificateurs fiscaux. Il est donc prioritaire de s'attaquer à ce problème.

La concurrence fiscale constitue un autre défi stratégique dans un monde caractérisé par la libéralisation des mouvements de capitaux. L'efficacité des encouragements fiscaux — en l'absence des autres fondamentaux nécessaires — est hautement douteuse. Un système fiscal truffé de telles mesures constituera inévitablement un terrain fertile pour les activités de recherche de rente. Pour permettre à leurs marchés émergents de s'appuyer sur des bases solides, les pays en développement auraient tout intérêt à rejeter les mesures d'encouragement fiscal mal ciblées comme véhicule principal de la promotion de l'investissement.

Enfin, l'impôt sur le revenu des particuliers n'a contribué que pour très peu aux recettes fiscales totales de beaucoup de pays en développement. Mises à part certaines considérations structurales, politiques et administratives, la facilité avec laquelle les revenus des particuliers peuvent être investis à l'étranger contribue sensiblement à cette situation. L'imposition de ce revenu constitue donc un défi de taille pour les pays en développement. Le problème s'est posé avec particulièrement d'acuité dans beaucoup de pays d'Amérique latine qui ont en grande partie cessé d'imposer les revenus financiers pour lutter contre l'exode des capitaux.



La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

-
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferreti et Andrew Tweedie. 1999.
 18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie.* Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.
 19. *Fonds de couverture : que savons-nous vraiment d’eux?* Barry Eichengreen et Donald Mathieson. 1999.
 20. *La création d’emplois : pourquoi certains pays font-ils mieux que d’autres?* Pietro Garibaldi et Paolo Mauro. 2000.
 21. *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI.* Thomas Wolf et Emine Gürgen. 2000.
 22. *L’art difficile de prévoir les crises économiques.* Andrew Berg et Catherine Pattillo. 2000.
 23. *Promotion de la croissance en Afrique subsaharienne : les leçons de l’expérience.* Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis et Dhaneshwar Ghura. 2000.
 24. *Dollarisation intégrale : avantages et inconvénients.* Andrew Berg et Eduardo Borensztein. 2000.
 25. *Lutter contre la pollution : écotaxes et permis négociables.* John Norregaard et Valérie Reppelin-Hill. 2000.
 26. *La pauvreté rurale dans les pays en développement : orientation pour l’action publique.* Mahmood Hasan Khan. 2001.
 27. *Une politique fiscale pour les pays en développement.* Vito Tanzi et Howell Zee. 2001.