

Résumé exécutif

Introduction

Augmenter les recettes publiques grâce à la fiscalité est crucial pour le processus de développement car cela soutient des investissements publics vitaux et aide à promouvoir une meilleure gouvernance en permettant une procédure de négociation entre les citoyens et leur gouvernement.

Les conséquences de ces politiques et de leur caractère équitable sur la distribution sont un facteur essentiel qui influence la façon dont la fiscalité façonne le processus de développement. L'impact de la fiscalité en matière d'équité peut être direct et indirect. D'un point de vue direct, les politiques fiscales équitables nécessitent que ceux qui ont les revenus les plus élevés ou ceux qui sont les moins marginalisés (en lien avec le genre, le lieu géographique, les groupes ethniques ou d'autres facteurs) soient imposés à un taux plus élevé. D'un point de vue indirect, les dépenses publiques possibles grâce aux recettes fiscales peuvent encourager l'égalité en bénéficiant de façon disproportionnée aux groupes les plus pauvres ou les plus marginalisés qui peuvent à leur tour aider à générer des avantages sociaux et économiques plus importants pour ces groupes. Inversement, lorsque les politiques de dépenses publiques ne prêtent pas beaucoup d'attention aux conséquences de la distribution ou lorsqu'elles favorisent les groupes les plus riches ou les moins marginalisés, la procédure d'amélioration de l'égalité et de la réduction de la pauvreté peut être sapée. Ce problème d'« imposition équitable » a donc des conséquences majeures sur les efforts pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD), surtout ceux visant à mettre un terme à la pauvreté sous toutes ses formes (ODD2), ceux visant à l'égalité des genres et à l'autonomisation de toutes les filles (ODD5) et ceux de réduction de l'inégalité (ODD10).

Cette note présente les conclusions d'études de cas sur l'émergence de politiques fiscales équitables dans trois pays membres partenaires de l'Addis Tax Initiative (ATI). En procédant de la sorte, l'objectif est que cela serve de document de référence pour les « bonnes pratiques » pour un apprentissage des pairs entre membres de l'ATI en matière de réformes fiscales équitables, en donnant des exemples pratiques de leur mise en œuvre et des conseils et une inspiration pour les introduire dans d'autres pays.

Ces études de cas ont été sélectionnées sur la base des réformes fiscales dont l'objectif de génération d'effets équitables était soutenu par les analyses et les données existantes. Les études de cas ont été rédigées et examinant les documents et les entretiens pertinents avec des acteurs clés de ces réformes.

Conclusions des études de cas

Cette partie présente brièvement les conclusions des trois études de cas (sur les Philippines, la Sierra Leone et l'Ouganda) qui ont été réalisées lors de l'étude sur les perspectives des pays partenaires de l'ATI au sujet de la transition vers des régimes fiscaux équitables.

Philippines – Réforme de la Sin Tax (impôt sur le tabac et l'alcool) et augmentation des recettes pour un accès aux soins

Cette étude de cas s'est penchée sur l'introduction d'impôts sur les boissons alcoolisées, le tabac, le tabac chauffé et les produits de vapotage ; et les boissons sucrées ainsi que sur l'affectation de la plupart des recettes à des dépenses d'extension de l'accès aux services de soins, surtout pour les groupes à faibles revenus.

Les impôts spécifiques sur les produits de l'alcool et du tabac ont été tout d'abord introduits au Philippines en 1996 mais leurs niveaux étaient relativement bas. L'impulsion initiale de ces réformes fiscales a trouvé sa source dans le besoin d'augmenter les recettes afin de soutenir l'agenda de la mise en place de l'administration du Président Benigno Aquino en 2010 mais également pour garantir que le régime fiscal des spiritueux respectait les règles commerciales internationales. L'introduction réussie de ces impôts, s'affranchissant de la résistance du secteur, a été possible grâce au soutien d'une vaste coalition d'acteurs comme le Président, les ministères des finances et de la santé, la société civile et des groupes de réforme économique. On estime également que le fait de lier les réformes aux dépenses de santé et aux résultats (du fait de la réduction de la consommation) a aidé à garantir un vaste soutien des réformes.

Le régime fiscal qui a été introduit en 2012 s'est centré sur la mise en place d'impôts plus élevés et plus simples sur les produits du tabac et les boissons alcoolisées sur une période progressive de 2012 à 2017. La loi a également fixé que 85 % des recettes supplémentaires issues de ces impôts seraient affectées aux dépenses de santé, surtout pour des investissements visant à élargir l'accès au Programme d'assurance santé national (NHIP) pour les groupes à revenus les plus faibles. Puis en 2018, de nouveaux impôts ont été introduits sur les boissons sucrées et le tabac chauffé ainsi que les produits de vapotage, 50 % des recettes issues des premières et la totalité des recettes issues des seconds étant affectées aux dépenses de santé. Au même moment, les impôts sur les produits dérivés de l'alcool et du tabac ont également augmenté.

Les recettes de ces « sin taxes » ont rapidement augmenté depuis 2012 et ont à leur tour soutenu une augmentation significative des dépenses de santé. Les recettes affectées aux dépenses de santé ont augmenté et sont passées de 34 milliards de ₱ (0,7 milliard de dollars US) en 2013 à 93,6 milliards de ₱ (1,7 milliard de dollars US) en 2022, ce qui a permis aux dépenses de santé d'augmenter de 87,2 milliards de ₱ (1,9 milliard de dollars US) à 262,9 milliards de ₱ (4,9 milliards de dollars US) sur la même période. A noter parmi les différents impacts que ces dépenses ont aidé à augmenter la couverture du NHIP de 52,6 % de la population en 2011 à 89 % en 2022.

Sur la période de 2012 à 2017, les augmentations de prix accélérées par les impôts sur les cigarettes ont contribué à une réduction de 23 % des volumes des ventes. La surveillance initiale du marché a suggéré que les impôts sur les boissons sucrées avaient entraîné une augmentation des prix de 20 %, ce qui a, à son tour, favorisé la réduction de la consommation de plus d'un cinquième, les réductions les plus fortes étant notées chez les hommes et dans le quintile le plus pauvre. Alors que ces impôts ont pu constituer une part plus élevée des recettes des groupes les plus pauvres, ils ont probablement tiré le plus grand parti d'un meilleur accès aux services de santé.

Sierra Leone – Génération de recettes infranationales grâce à la Réforme de l'impôt foncier à Freetown

Les impôts fonciers sont une composante essentielle des recettes des gouvernements locaux dans la plupart des pays. Cependant, au Sierra Leone, comme dans la plupart des pays à faibles revenus, ces impôts ne sont pas du tout efficaces, en grande partie du fait de problèmes comme des relevés incomplets et dépassés, une sous-évaluation des biens les plus chers et une faible application. Afin de relever ces défis, au début de l'année 2019, Le Freetown City Council (FCC) a lancé une procédure de réforme générale de son système d'impôt foncier ?

Les plans de réforme du système d'impôt foncier à Freetown ont été élaborés par un groupe de travail technique convoqué par la Maire Aki Sawyerr qui a rassemblé des représentants d'agences du gouvernement central (comme le ministère des finances et l'Autorité fiscale nationale), le International Centre for Tax and Development (ICTD) et le International Growth Centre (IGC). Une étude pilote dans deux districts de la ville a été réalisée et a conduit à l'élaboration d'un système d'identification des biens grâce à des images satellites et des appareils portatifs, une méthodologie d'évaluation à points et un nouveau système de gestion du régime fiscal foncier. L'introduction du nouveau système a attiré le soutien du gouvernement britannique. Un élément clé des réformes a été la baisse de la dette fiscale des deux quintiles fonciers les plus bas en termes de valeur et une augmentation importante de la dette fiscale appliquée aux deux quintiles les plus élevés.

Des augmentations importantes des recettes ont été possibles grâce à l'introduction du nouveau régime fiscal foncier. Comme le FCC a pu identifier et calculer les impôts pour un plus grand nombre de biens, le niveau potentiel total de recettes a augmenté de 8 milliards de Leones (650 000 dollars US) avant la réforme à presque 45 milliards de Leones (3,65 millions de dollars US) en 2020. En termes de niveaux de recettes, celles-ci ont augmenté de 4,25 milliards de Leones (340 000 dollars US) en 2017, soit un peu plus de la moitié du total des recettes du FCC, à 15 milliards de Leones (1,2 million de dollars US) en 2020 sur un total de 25 milliards de Leones (2,12 millions de dollars US), soit un peu plus de 60 % des recettes totales du FCC, malgré les impacts de la pandémie de COVID-19 (FCC 2021).

Ouganda – Renforcement de la gestion des impôts payés par les HNWI (High-Net-Worth Individuals ou millionnaires)

La conformité fiscale des contribuables individuels est généralement faible en Ouganda, y compris parmi ceux possédant les revenus et patrimoines les plus conséquents qui pourraient fournir une source de recettes importante. On estime qu'augmenter les recettes issues de ce groupe est conditionné par leur influence politique ; la sous-utilisation des données disponibles par les autorités fiscales et les opérations et le partage d'informations compartimentés entre les institutions concernées. Cela a pour conséquence de graves inégalités dans la répartition de la charge fiscale, les recettes fiscales étant principalement générées par les impôts sur les biens et services qui sont régressifs et le salarié moyen devant assumer la charge de l'impôt sur le revenu personnel par rapport à ses homologues riches.

Dans un effort d'encouragement du respect des politiques fiscales existantes par les contribuables aisés, l'Uganda Revenue Authority (URA), une agence des recettes semi-indépendante, a créé une Unité des HNWI (High-Net-Worth Individuals) en 2015. L'Unité a commencé son travail en élaborant un ensemble défini de critères pour identifier les HNWI (avec le soutien de l'ICTD), générant ainsi une liste de personnes essentielles à engager. Elle a aussi commencé à améliorer sa collecte d'informations sur ces personnes afin de professionnaliser son approche de la gestion des relations avec les HNWI et d'élaborer une approche afin de former les contribuables. Les niveaux de soutien de la direction générale de l'UAR apporté au travail de l'Unité HNWI ont toujours été élevés.

L'impact initial du travail de l'Unité HNWI a permis une augmentation progressive des recettes générées par les HNWI, de 19,2 milliards d'UGX pour l'exercice fiscal 2015/16 à 22,4 milliards d'UGX pour l'exercice fiscal 2017/18, la proportion des HNWI initialement ciblés par l'Unité remplissant des déclarations fiscales passant de 13 % à 78 %. Cependant, au fil du temps l'impact de l'Unité a baissé car les HNWI se sont tournés vers des montages de réduction et d'évitement fiscal plus complexes et agressifs, face auxquels l'Unité n'avait qu'une capacité de lutte limitée et qui nécessitaient une collaboration plus forte entre les gouvernements. Néanmoins, les déclarations ont augmenté parmi certains HNWI et les recettes ont augmenté marginalement de façon générale.