



Incitations fiscales, investissements et croissance

**Forum national sur la réforme du système fiscal de la RDC
Kinshasa, 11-14 septembre 2017**

Nicholas Staines

Représentant résident (RDC)

Avec l'appui de Patrick Petit

Département des Finances publiques (FAD)

Fonds monétaire international



Plan de la présentation

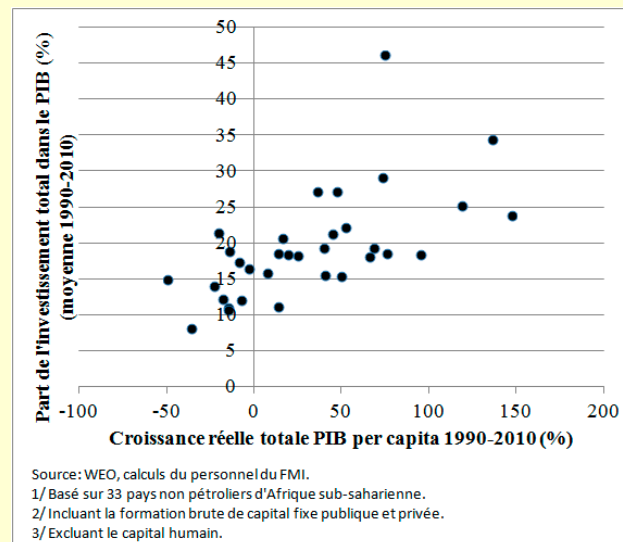
- Croissance et investissements
 - Relations théoriques et empiriques
 - Investissements publics et privés
- Déterminants de l'investissement privé
 - L'environnement économique et légal
 - Le rôle de la fiscalité
- Fiscalité et investissements privés
 - Pourquoi des incitations fiscales?
 - Incitations fiscales ciblées vs fiscalité générale favorisant l'investissement
 - Types d'incitations fiscales
 - Évidence empirique
- Quelques conclusions

Croissance et investissements

1. Relations théoriques et empiriques



- L'investissement est le moteur de la croissance économique
 - Une relation théorique forte et bien connue: Solow (1956), Romer (1986), etc.
- Une relation empirique forte:



- *Plusieurs* types d'investissements, tous importants
 - Capital physique: machines, routes, etc.
 - Capital humain: éducation, formation, santé



Croissance et investissements

2. Investissements publics et privés

- **RAPPEL IMPORTANT:** L'investissement peut venir du gouvernement ou des entreprises
 - Gouvernement: biens publics (par ex. route), éducation, santé, sécurité, etc.
 - Entreprises: production de biens et services privés

→ **Chacun doit jouer son rôle.**
 - L'investissement public a d'importants effets d'entraînement sur l'investissement privé
 - Réduire les taxes au point de compromettre l'investissement public nuit à l'investissement privé
- **IL FAUT TROUVER UN ÉQUILIBRE**

Attention à la qualité des investissements publics → il faut avoir de bons processus de budgétisation et de sélection des investissements publics

Déterminants de l'investissement privé



1. L'environnement économique et légal

- Déterminants économiques et légaux: les plus importants
 - Présence d'un marché intérieur important et/ou ouverture au commerce international
 - Infrastructures publiques: routes et ports (accès aux marchés), électricité, etc.
 - Système légal stable, prévisible, efficace
 - Main d'oeuvre qualifiée

→ Accès au marché, faibles risques et bas coûts d'exploitation

- Wunder (2001):
 - Sur un échantillon de 75 grandes entreprises investissant à l'étranger, seules 4 ont identifié la fiscalité comme facteur principal de décision.
- Moody (2007):
 - Investissements étrangers des multinationales américaines faiblement influencés par des arrangements fiscaux spécifiques
- Emphase renouvelée sur le climat des affaires

Déterminants de l'investissement privé

2. Le rôle de la fiscalité



- La fiscalité est un facteur **secondaire** pour l'investissement
- ...Mais une fiscalité débridée, mal conçue ou mal administrée peut être un obstacle significatif

→ La fiscalité a un pouvoir de nuisance important

- Exemples de déséquilibres de la politique fiscale
 - Taux et assiettes instables (changements fréquents et imprévisibles)
 - Impôt des sociétés élevé
 - Crédits de TVA non remboursés
 - Foisonnement des taxes indirects, etc.
- Exemples de déséquilibres de l'administration fiscale
 - Procédures complexes
 - Harcèlement administratif et multiplicité des intervenants
 - Absence de recours judiciaire crédible et efficace, etc.

→ La fiscalité doit être stable et modérée, son assiette large et sa mise en œuvre simple, transparente et peu coûteuse

Fiscalité et investissements privés

1. Pourquoi des incitations fiscales?



- Incitation fiscale: mesure d'exception au régime fiscal
- Pourquoi une exception?
 - Compenser pour un handicap économique (par. ex: éloignement, infrastructure déficientes) ou pour des lois fiscales trop agressives
 - Compétition fiscale de pays comparables
 - Raisons politiques diverses (par ex. favoriser un secteur, une région, etc.)
- La perte de revenu en vaut-elle la chandelle?
 - Avec cible de revenu fixe (financer le budget), baisser le fardeau fiscal des uns ne peut se faire qu'en augmentant celui des autres si l'investissement total n'augmente pas → **déplacement de l'investissement dans l'économie**
 - Si on parvient à stimuler l'investissement extérieur → compétition fiscale et dynamique potentiellement dangereuse - **déplacement de l'investissement mondial**
 - Seule solution viable pour tous à long terme est d'augmenter l'investissement en déplaçant le fardeau vers d'autres assiettes (par ex. consommation) et **en baissant le fardeau pour l'investissement en général**

→ Vaut-il mieux avoir des incitations fiscales ciblées ou un régime généralement favorable à l'investissement? - Telle est la question

Fiscalité et investissements privés

2. Incitations fiscales vs fiscalité favorisant l'investissement



- **Incitations fiscales ciblées**

- Mesures visant des secteurs ou des entreprises particulières
- Généralement dans une section fiscale d'un Code des Investissements
- Sélection et d'approbation préalable des projets
- Processus discrétionnaire, souvent avec comité de sélection
- En principe, vérification de conformité ex-post, mais en pratique, peu de vérification par manque de moyen.

- **Mesures générales favorisant l'investissement**

- Mesures visant l'investissement au sens large
- Ne vise pas de secteur ou d'entreprises en particulier
- Généralement dans le Codes général des Impôts
- Aucune sélection préalable (mesures appliquées via le processus de déclaration)
- Processus non-discrétionnaire
- Vérification aléatoire basée sur le risque et intégrée à la procédure fiscale standard

Fiscalité et investissements privés

3. Types de mesures fiscales



- **Incitations ciblées typiques**
 - Congés fiscaux (surtout utilisé pour l'IS)
 - Baisses de taux ciblées pour projets qualifiés (Patente, etc.)
 - Zones spéciales (exportations)
 - Exonérations diverses (TVA, droits de douanes, etc.)
- **Mesures générales typiques**
 - Bas taux d'IS pour tous
 - Élimination/modulation des taxes sur le capital (Patente, par exemple)
- **Mesures ciblées ou générales** (en fonction de leur portée)
 - Crédits d'impôts pour investissement
 - Déduction du revenu pour investissement
 - Dépréciation accélérée

Fiscalité et investissements privés

4. Utilisation des mesures fiscales en Afrique



- Taux d'IS élevés et abondantes mesures « ciblées »
- Performance de l'investissement décevante

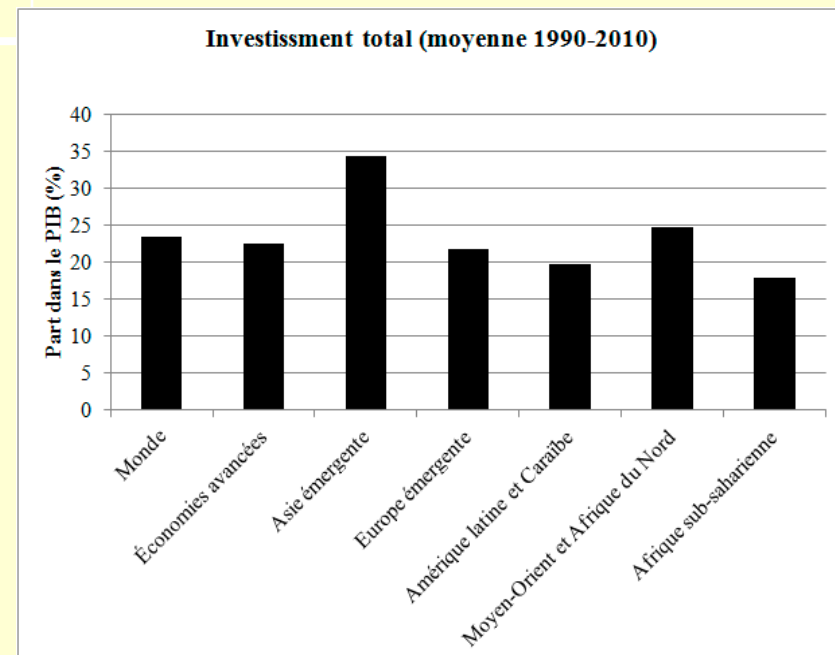
Mesures fiscales utilisées

Part des pays d'Afrique sub-saharienne
offrant des incitations ciblées (%)

	<u>1980</u>	<u>2005</u>
Congé fiscal	45	69
IS réduit	10	51
Déduction pour investissement	59	56
Incitations à l'exportation	10	28
Zones franches	3	46
Code des investissements	31	74

Source: Keen et Mansour (2009)

Impact sur l'investissement



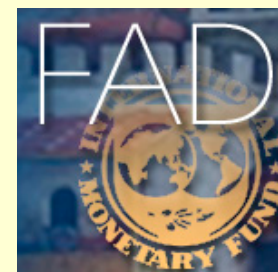
Source: WEO, calculs du personnel FMI.

Fiscalité et investissements privés

5. Évidence empirique sur les régimes ciblés



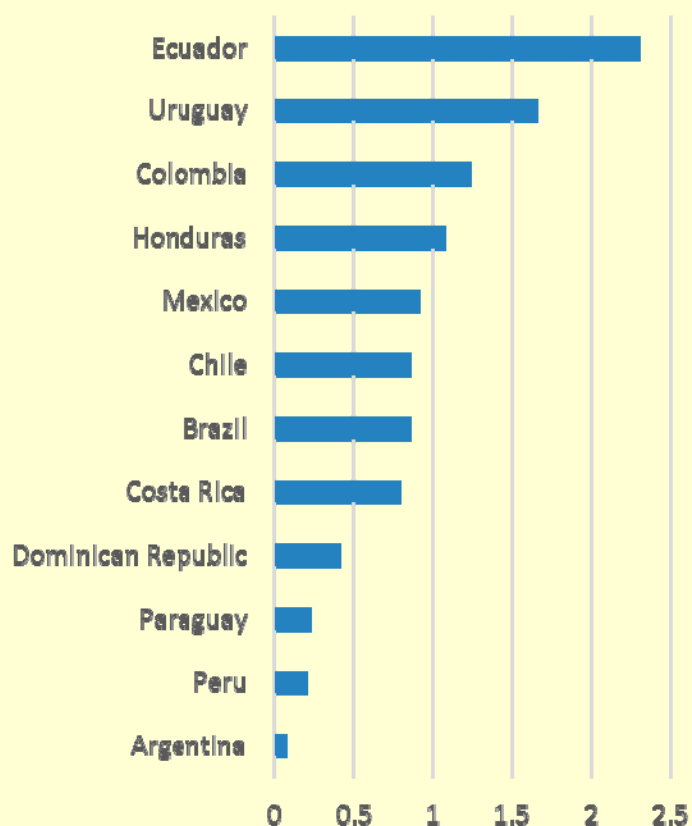
- Estimation empirique difficile, surtout pour les pays à bas revenu
 - Peu de données
 - Impossible de bien comprendre ce qui se serait passé sans les incitations (but-for)
- Klemm et van Parys (2009) et Klemm (2009):
 - Impact positif possible sur les IDÉ, mais peu d'impact sur l'investissement total → substitution investissements intérieurs: moins de recettes sur les entreprises exonérées demande des taux plus élevés pour les entreprises non-exonérées.
 - Même si impact positif, impossible de conclure que bénéfiques des nouveaux investissements > coûts en recettes perdues
- James (2009):
 - Les incitations ne compensent pas les autres handicaps (par ex. infrastructures)
- Shah (1995):
 - Érosion de l'assiette fiscale et aucun effet sur l'investissement
- Abbas (2012):
 - Pas d'effet des taux moyens ou marginaux sur les IDÉ
- Possible impact positif dans le domaine de la R&D
 - Évidence partiel pour pays à hauts revenus seulement.



Fiscalité et investissements privés

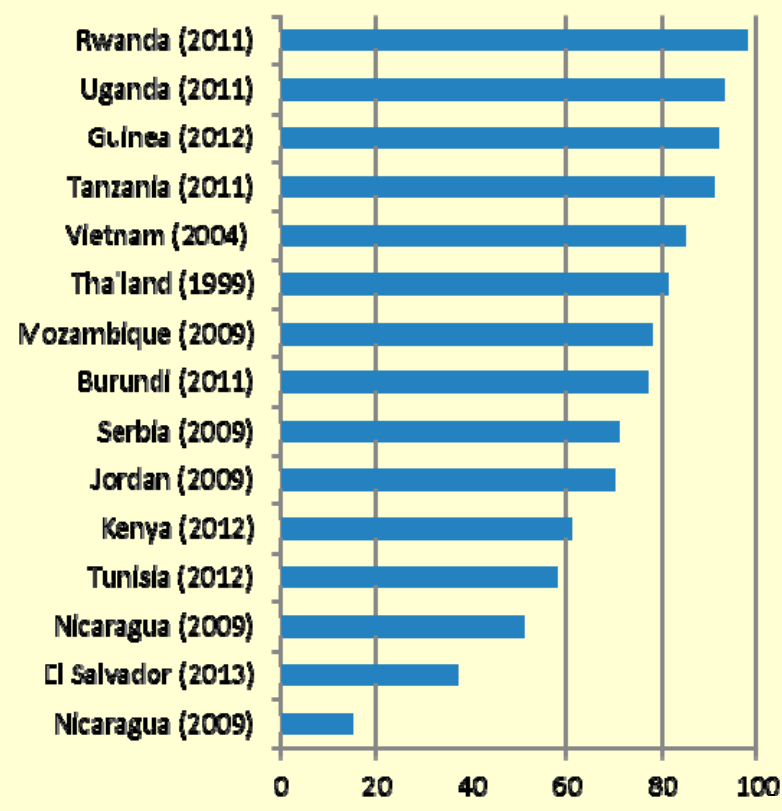
6. Les régimes ciblés sont souvent coûteux et inutiles

Dépenses fiscale relatives à l'impôt des sociétés (% PIB)



Source: CIAT, 2014

Part des bénéficiaires d'incitations fiscales qui auraient investi, même sans les incitations



Source: James, 2014

Fiscalité et investissements privés

6. Évidence empirique sur les mesures générales



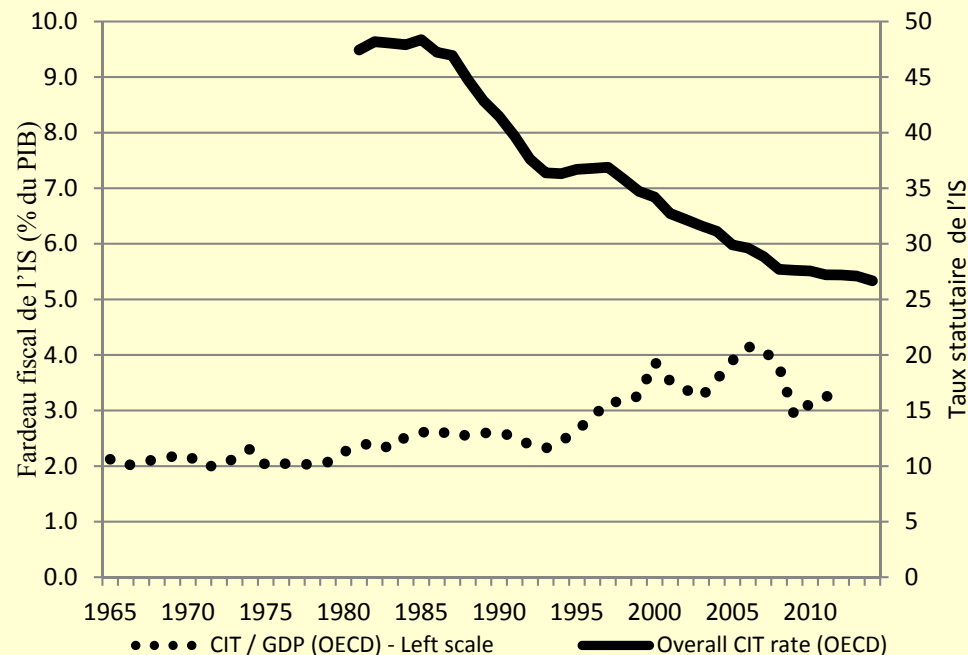
- Baisse de l'IS pour tous a un fort impact sur la croissance
 - Évidence pour l'OCDE: la baisse de l'IS général est la mesure qui a l'impact positif le plus fort sur l'investissement et la croissance (OCDE, 2010)
- Élimination des taxes sur le capital est favorable à la croissance
 - Les taxes sur le capital productif (actifs en place) ont un impact négatif important sur l'investissement
 - La plupart des pays occidentaux ont éliminé ces taxes ou sont en train de la faire graduellement
- La TVA est favorable à la croissance
 - Les taxes à la consommations sont moins dommageables pour la croissance que l'IS ou l'impôt sur le revenu des personnes physiques (OCDE, 2010)
 - La TVA (si bien appliquée) est la taxe à la consommation la plus efficace
- La taxation de la propriété personnelle foncière est favorable à la croissance
 - Aucun impact sur l'appareil productif et efficacité économique (Norregaard, 2013)
 - Impact équitable



Fiscalité et investissements privés

7. Baisse des taux généraux \neq baisse des recettes

- OCDE: baisse des taux statutaires \rightarrow augmentation des recettes
- Élargissement concurrent de l'assiette par élimination des régimes spéciaux et divers crédits d'impôt



1/ OCDE sauf Canada, É-U et anciens pays du Bloc de l'est.
L'inclusion de ces derniers renforce la relation.



Quelques conclusions...

- Contextes économique et légal d'abord
 - Les entreprises préfèrent payer leurs taxes et avoir de l'électricité et des routes!
- Privilégier une fiscalité généralement favorable à l'investissement
 - IS bas, TVA avec remboursement (à temps), autres taxes peu nombreuses, stables et bien définies, élimination des taxes sur le capital.
 - Peut-être considérer des mesures générales non-discrétionnaires aidant les flux de trésorerie (crédit d'impôts, dépréciation accélérée, etc.)
 - Éviter les régimes ciblés et discrétionnaires
- Mise en œuvre via le Code général des Impôts et la procédure fiscale standard

Références



Ali Abbas, S. M., Klemm, A., Bedi, S., Park, J. (2012), A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies. IMF Working paper WP/12/28, Fonds monétaire international, 2012.

James, S. (2009) Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. Banque mondiale.

Keen, M., Mansour, M. (2009), Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization. IMF Working Paper WP/09/157, Fonds monétaire international, 2009.

Klemm, A. et Van Parys, S. (2009), Empirical evidence on the effects of tax incentives. IMF Working Paper WP/09/136, Fonds monétaire international, 2009.

Klemm, A. (2009), Causes, Benefits, and risks of Business Tax Incentives. IMF Working Paper WP/09/21, Fonds monétaire international 2009.

Norregaard, J. (2013), Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, 2013.

OCDE (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies No. 20, OCDE, 2010.

Romer, P. (1986), *Increasing Returns and Long Run Growth*, *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.

Shah, A. (1995). "Overview". In A. Shah (Ed.), Fiscal incentives for investment and innovation (pp. 1–30). New York: Oxford University Press.

Solow, R. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1):65-94.