



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le Département des Finances Publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds Monétaire International, à son conseil d'administration ou à sa direction.

Administration des recettes – Préserver les recettes des pays producteurs de pétrole et de gaz

La présente note donne des orientations aux gouvernements et aux administrations des recettes sur les risques et les mesures nécessaires pour soutenir leur secteur pétrolier et gazier en allégeant la pression sur les flux de trésorerie à court terme des entreprises, en assurant le respect des obligations fiscales et douanières par les entreprises, et préserver les recettes du secteur lui-même et des secteurs connexes pendant la pandémie de la COVID-19 et la chute des cours du pétrole. Elle complète d'autres notes publiées par le FMI en réponse à la pandémie de la COVID-19.^{1, 2, 3}

À court terme, l'épidémie de la COVID-19 réduit la demande mondiale de pétrole, ce qui contribue à la volatilité des prix. Les pays qui dépendent de la production pétrolière et gazière pour une grande part de leurs recettes sont confrontés à une baisse substantielle des prix du pétrole. Cette situation affectera de nombreux pays en développement producteurs de pétrole, pour qui les recettes issues de ce secteur peuvent dépasser 80 % des recettes totales.⁴

Lorsque la gestion du secteur pétrolier et gazier est fragmentée entre plusieurs administrations et agence de régulation, leur collaboration est essentielle pour que les gouvernements puissent assurer une meilleure gestion de la conformité et mobiliser les recettes de manière plus efficace. À plus long terme, si une compagnie pétrolière nationale est impliquée dans l'administration des recettes, les pouvoirs publics devront résoudre les problèmes de conflits d'intérêts et de transparence.

1 En particulier, les notes du FMI intitulées « Tax and Customs Administration Responses » et « Maintien des activités des administrations des recettes », avril 2020, Série spéciale sur la COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

2 Voir, par exemple, le document intitulé « Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options », Note de synthèse des services du FMI, 14 juillet 2009, <https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

3 Voir, le document intitulé « Fiscalité des ressources naturelles : mesures fiscales à prendre », avril 2020, Série spéciale sur la COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

4 Voir, par exemple, le document intitulé « Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources- A Short Primer », services du FMI, 17 juin 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>.

En appliquant les présentes orientations, les administrations des recettes doivent tenir compte de leurs capacités de mise en œuvre et des conditions locales. Les facteurs tels que la phase que la crise pourrait avoir atteint dans leur pays et l'état d'avancement des réponses des gouvernements pour lui faire face doivent être pris en considération.

Veillez adresser vos questions et commentaires au sujet du présent document à cdsupport-revenue@imf.org.

Des fonctions, des politiques et des procédures bien élaborées et axées sur la réalisation d'objectifs et plans à long terme et le respect volontaire de la conformité sont encore plus importantes pendant la crise actuelle. La présente note porte principalement sur des mesures administratives existantes qui demandent une attention accrue de la part des administrations fiscales, et sur des mesures qui traitent des risques directement liés à la crise de la COVID-19.

I. MESURES FISCALES IMMEDIATES POUR LE SECTEUR PETROLIER ET GAZIER

En vue d'atténuer les conséquences du ralentissement soudain de l'économie dû à la crise de la COVID-19 sur les entreprises du secteur pétrolier et gazier, les administrations fiscales pourraient envisager les mesures suivantes :

- Mettre en œuvre un processus de validation des crédits de TVA basé sur les risques et simplifier les procédures de remboursement de la TVA.
- Adopter le paiement différé de la TVA sur les biens d'équipement importés par les contribuables ayant un historique de civisme fiscal avéré et qui fournissent des garanties financières suffisantes.
- Accélérer le traitement des arriérés de remboursement de crédits de TVA en attente de règlement.
- Réaliser davantage de vérifications après remboursement pour les demandes présentant de faibles risques, dans le cadre des plans de vérification annuels, et réserver les contrôles avant remboursement aux demandes à risque élevé uniquement.
- Différer le versement des redevances relatives au pétrole brut produit mais non vendu et stocké.

Pour garantir le respect des obligations fiscales et soutenir le secteur pétrolier et gazier, les administrations fiscales pourraient envisager les mesures suivantes :

- Mettre l'accent sur la vérification des prix et les opérations de mesures (quantité, qualité) en vue de garantir des déclarations précises des redevances et principales taxes dues.⁵
- Identifier et contrôler les risques associés aux fournisseurs ou prestataires qui quittent le pays en raison des réductions de dépenses en capital des entreprises pétrolières internationales dans les opérations pétrolières et gazières.⁶
- Identifier et contrôler les risques associés au départ massif des expatriés et veiller à ce que toutes les taxes soient calculées et acquittées.

5 Notamment que : 1) le volume de chaque transport sera déterminé par un inspecteur indépendant ; 2) l'exploitant, le gouvernement et le transporteur pourront assister aux mesures ; 3) les mesures seront prises immédiatement avant, pendant et après le chargement ; 4) les instruments de mesure sont calibrés pour chaque transport ; et 5) les mesures sont ajustées aux conditions normales de température et de pression, à savoir 15 degrés Celsius et 1 atm.

6 Ces fournisseurs peuvent avoir accumulé des cotisations fiscales à régler et des comptes de trésorerie dans le pays avant de le quitter. Les administrations des recettes devraient recenser ces cotisations fiscales et comptes de trésorerie avant le départ du fournisseur et démarrer des mesures de recouvrement si elles le jugent approprié.

- Évaluer en permanence les changements économiques qui affectent ce secteur en vue d'identifier de nouveaux risques.
- Examiner les demandes de réduction du versement périodique des acomptes provisionnels d'impôts.

II. MESURES FISCALES VISANT A TRAITER LES RISQUES DECLARATIFS INHÉRENTS AU SECTEUR PETROLIER ET GAZIER

A. DÉCLARATIONS FISCALES ANTÉRIEURES À LA CRISE ET POUR LA PÉRIODE 2019

Les déclarations d'impôt sur les sociétés pour l'exercice 2019 refléteront les produits, les charges et les impôts et taxes à payer avant les effets de la COVID-19 ou la chute des prix du pétrole brut. Les administrations fiscales doivent veiller à ce que les obligations et les paiements correspondants soient correctement établis pour les déclarations de l'année 2019 et des années précédentes afin de sauvegarder le respect des obligations et d'alléger les pressions sur les flux de trésorerie à court terme auxquelles seront confrontées les entreprises du secteur pétrolier et gazier. Les administrations des recettes devraient envisager les mesures suivantes :

- Examiner et surveiller tous les risques relatifs au secteur pétrolier et gazier identifiés pour les exercices antérieurs et actuel. Identifier et classer par ordre de priorité les contribuables en se fondant sur la gravité du non-respect des règles fiscales en vue de prendre, immédiatement ou plus tard, des mesures pour les faire respecter. Les responsabilités doivent être établies par rapport au dépôt des déclarations dans les délais, mais il pourrait être nécessaire de mettre en place des modalités particulières de paiement afin de tenir compte des problèmes de trésorerie des entreprises.
- Surveiller, initier et réaliser des contrôles des coûts de recouvrement dans le strict respect des termes des contrats de partage de la production et de la législation relative à l'impôt sur les sociétés, afin de préserver les droits de vérification des gouvernements et d'empêcher une surestimation des coûts.
- Surveiller la structure des prix à la pompe et les marges des distributeurs de produits pétroliers en cas de réduction des subventions.
- Surveiller les déclarations de produits dérivés ; en période de baisse des prix du pétrole brut, les contrats de couverture des produits dérivés font augmenter les bénéfices imposables qui doivent être déclarés.

B. DÉCLARATIONS FISCALES POUR 2020 ET LES PÉRIODES ULTÉRIEURES

Les déclarations fiscales, les acomptes provisionnels et les paiements pour l'exercice 2020 seront affectés par les conséquences économiques de la pandémie et la chute des prix du pétrole et du gaz. Les opérations pétrolières et gazières, les décisions d'investissement et les changements apportés aux structures des entreprises créeront de nouveaux risques relatifs au respect des obligations fiscales. Les administrations fiscales devraient envisager les mesures suivantes :

- Mettre en œuvre un partage efficace des informations et des connaissances entre les agences de régulation et toutes les administrations concernées afin de garantir la disponibilité des informations et des expertises essentielles à l'amélioration de l'administration et au contrôle de ce secteur. À moyen terme, ces dispositifs peuvent être formalisés sous forme de protocoles d'accord.
- Évaluer les risques et surveiller le volume de pétrole brut produit et stocké, puis vendu, afin de s'assurer que les redevances et les recettes soient déclarées. Une offre excédentaire de pétrole brut créera des situations où le pétrole sera produit mais ne peut être vendu. La fermeture des puits est coûteuse et pourrait endommager les capacités de production du réservoir. Les producteurs de pétrole continueront donc à produire et stockeront temporairement la production non vendue.

- Surveiller les cessions de participations, aussi bien par l'intermédiaire de fusions et acquisitions que de faillite, et s'assurer que les gains ou pertes en capital qui en résultent sont correctement déclarés, que les réévaluations sont effectuées dans les délais et que les impôts sont payés, ou veiller à ce que toutes les dettes fiscales sont correctement consignées, car dans de nombreux cas, l'État est un créancier privilégié.
- Évaluer les risques relatifs aux conséquences de la restructuration financière sur les impôts à payer, y compris l'impact de la remise de dettes, des conversions des dettes en capitaux propres et de révision des clauses critiques des instruments d'endettement.
- Examiner les coûts de fermeture et de redressement afin de garantir une classification appropriée des coûts d'investissement et d'exploitation.
- Appliquer les dispositions existantes en matière de reports en avant ou en arrière des déficits en vue de s'assurer que les pertes soient enregistrées correctement.
- Mettre en place la déclaration et le paiement électroniques pour les grandes compagnies pétrolières et gazières et leurs sous-traitants afin de s'assurer que les contribuables peuvent produire leurs déclarations, que les liquidations sont effectuées et que les impôts sont perçus et correspondent aux paiements.
- Accélérer la mise en place des dernières technologies de mesure et de comptage en vue d'assurer des mesures précises de la qualité et de la quantité tout au long de la chaîne de production, ces informations pouvant être directement transmises aux administrations fiscales et aux régulateurs par voie électronique.

III. MESURES D'AMÉLIORATION DU RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES ET DE MOBILISATION DES RECETTES

Les administrations fiscales sont encouragées à identifier et mettre en œuvre des stratégies visant à mobiliser des recettes pendant la crise. Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

Mesures immédiates à intensifier pendant la crise :

- Élaborer et renforcer les plans d'amélioration du civisme fiscal des secteurs d'activité qui bénéficient de la chute des prix du pétrole, comme l'agriculture, l'importation et le commerce des produits de consommation de base, la chimie et les télécommunications.⁷
- Examiner et rapprocher périodiquement les déclarations fiscales des prestataires de services et des fournisseurs locaux des évaluations de la base d'imposition avec les demandes de remboursement de la TVA afin de s'assurer que toutes les recettes sont déclarées.
- Améliorer les services offerts aux contribuables et les contacter régulièrement afin d'établir une liaison permanente pour discuter des problèmes techniques et leur apporter toute l'assistance nécessaire au respect des règles et obligations fiscales.

Mesures à moyen et long terme à mettre en œuvre une fois que la crise sera passée :

- Identifier les nouvelles stratégies de produits dérivés à long terme conçues pour provisionner les pertes futures.

7 Voir la note du département des finances publiques du FMI, intitulée « Safeguarding Revenue Streams and Restoring Revenue Administration Activities After the COVID-19 crisis », avril 2020.

- Évaluer le régime fiscal et comprendre les options disponibles dans différentes circonstances qui pourraient évoluer pendant et après la crise afin d'assurer la bonne préparation de l'administration fiscale.⁸
- Établir une séparation claire entre les rôles commerciaux et réglementaires. La participation d'une entité commerciale aux fonctions de régulation du gouvernement constitue un conflit d'intérêt indéniable et devrait exclure la participation de l'administration des recettes du secteur pétrolier et gazier au sein d'une société pétrolière ou gazière nationale.
- Renforcer la transparence en publiant régulièrement les contrats et les recettes perçues du secteur, conformément aux normes de déclaration de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

IV. MESURES PARTICULIÈRES POUR L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

Dans de nombreux pays, le contrôle douanier des exportations pétrolières et gazières et des équipements importés aux fins de production n'est pas optimal, même si les données produites par les administrations douanières sont essentielles pour assurer la transparence et déterminer les revenus issus des ressources naturelles. Dans le contexte de baisse des prix des produits pétroliers et gaziers liée à la COVID-19, il est d'autant plus important de s'assurer que les flux traversant les frontières sont enregistrés avec précision et que ces données peuvent être utilisées pour élaborer des politiques et vérifier les recettes.

Pour les administrations douanières, il est essentiel de s'assurer que les procédures et les contrôles relatifs aux activités d'exportation de produits pétroliers et gaziers sont en place et, dans le cas contraire, de les élaborer ou de les renforcer, en fonction du contexte. Une attention particulière doit être accordée aux points suivants :

- Mesurer et consigner la quantité et la qualité des produits pétroliers et du gaziers transportés aux fins d'exportation, et appliquer correctement les règles d'évaluation.
- Surveiller les risques et réaliser des contrôles (documentaires), si nécessaire, des importations et des exportations d'équipement pour le secteur, afin de détecter d'éventuelles surévaluation ou sous-évaluations de valeur par rapport aux règles d'évaluation applicables en douane.
- Surveiller et vérifier les marchandises à double usage qui ont été exemptées de droits de douane à l'importation en raison d'un usage exclusif dans le secteur pétrolier et gazier.

Si les administrations des recettes souhaitent bénéficier d'appui pour élaborer des stratégies, ou des plans ou pour étendre ou adapter certaines des suggestions qui précèdent afin de faire face rapidement aux impacts de la pandémie de la COVID-19 dans le secteur pétrolier et gazier, le Département des Finances Publiques du FMI est prêt à les assister au moyen de consultations et de recommandations adaptées à leurs besoins.

⁸ Voir le document intitulé « Fiscalité des ressources naturelles : mesures fiscales à prendre », avril 2020; Série spéciale sur le COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>.