

L'attrait de la Taxe sur la valeur ajoutée

*Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin
et Victoria Summers*

La TVA a vu le jour dans les pays développés d'Europe et d'Amérique latine, mais elle a été adoptée ces vingt-cinq dernières années par un grand nombre de pays en développement ou en transition. Selon une récente étude du FMI, la TVA peut être un bon moyen d'accroître les ressources et de moderniser le système d'imposition global, à condition d'être bien conçue et bien appliquée.

LA PROGRESSION rapide de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été le phénomène le plus spectaculaire — et probablement le plus important — de la fin du XX^e siècle dans le domaine de la fiscalité, et elle se poursuit encore aujourd'hui. Il y a quarante ans, cette taxe était à peine connue en dehors des débats et traités théoriques. Aujourd'hui, elle constitue un élément clé du système fiscal de plus de 120 pays et génère environ un quart des recettes fiscales mondiales.

La TVA est perçue sur toutes les ventes de biens et de services marchands à chaque stade de la production. Les entreprises peuvent déduire la taxe payée en amont sur leurs intrants matériels de la taxe qu'elles perçoivent en aval sur leurs propres ventes. Contrairement à une taxe sur les ventes de détail — qui n'est collectée qu'au point de vente au consommateur final —, la TVA est perçue du début à la fin du processus de production. À l'inverse d'une simple taxe sur le chiffre d'affaires — qui s'applique à toutes les ventes, intermédiaires ou finales —, la taxe payée sur les intrants peut être récupérée par les producteurs. Comme la TVA ne modifie pas le prix final des intrants, elle ne fausse pas les décisions relatives à la production et ne crée pas d'«effet en cascade» — taxe appliquée à la fois à un intrant et à la production d'un même processus («taxe sur la taxe»). Cela confère aussi une grande transparence aux effets de la TVA. Toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse un montant donné y sont assujetties — et non seulement celles qui sont responsables de la vente finale aux consommateurs. Mais, au bout du compte, seule la valeur nette de ces ventes finales constitue l'assiette de l'impôt, de sorte que la TVA — si elle fonctionne comme prévu — est donc une taxe sur la consommation finale. S'il y a d'autres moyens de chercher à taxer la consommation, par exemple une taxe sur les ventes de détail, le fait que la TVA soit perçue tout au long de la chaîne de production lui confère un avantage pratique notable.

Imaginons que l'entreprise A vend sa production (pour que l'exemple reste simple, supposons aussi qu'elle n'utilise pas d'intrants matériels) à un prix de 100 dollars (hors taxe) à l'en-

treprise B, qui à son tour vend sa production à 400 dollars (hors taxe) aux consommateurs finals. Appliquons maintenant une TVA de 10 %. A facture alors 110 dollars à B et verse 10 dollars de taxe à l'État. B fait payer 440 dollars aux consommateurs finals et verse 30 dollars de taxe à l'État : une taxe en aval de 40 dollars moins un crédit de 10 dollars correspondant à la taxe payée sur ses intrants. L'État collecte donc un total de 40 dollars de recettes. D'un point de vue économique, la taxe équivaut donc à une taxe de 10 % sur les ventes finales (il n'existe pas d'avantage fiscal, en particulier, qui inciterait B à changer ses méthodes de production ou les deux entreprises à fusionner), mais la méthode de collecte garantit mieux les recettes. Si, pour une raison quelconque, A devait omettre de facturer la taxe à B, par exemple, l'État collecterait quand même 40 dollars de B (qui ne disposerait d'aucun crédit en contrepartie de sa taxe en aval). Si B omettait de facturer la taxe, l'État collecterait au moins les 10 dollars de A. Cette dernière observation illustre aussi un avantage fondamental de la TVA par rapport à une taxe sur les ventes de détail. Imaginons que B est un détaillant qui réussit à ne pas payer de taxe. Dans un régime de TVA, l'État perçoit quand même 10 dollars de A; avec une taxe sur les ventes de détail, il ne perçoit rien.

Avant l'introduction de la TVA, les impôts indirects étaient généralement limités à des produits très spécifiques, tels que l'alcool et le tabac, et à des taxes sur les ventes et le chiffre d'affaires. Les distorsions associées aux taxes sur le chiffre d'affaires, conjuguées à la nécessité d'accroître les recettes — notamment, très souvent, pour compenser la baisse des recettes au titre des droits d'importation résultant de la libéralisation des échanges —, ont incité les pouvoirs publics à rechercher des solutions provoquant moins de perturbations. Cependant, ils ont été lents à adopter la TVA. Bien que les premières propositions aient été ébauchées en France dans les années 20, la première TVA reconnaissable n'est apparue qu'en 1948, en France. Le Brésil a été le premier pays d'Amérique latine à adopter la TVA, en 1967, et l'adoption de celle-ci par le Danemark, la même année, a marqué le début de son intro-

duction massive en Europe (voir tableau 1). La TVA s'est répandue rapidement dans les pays industrialisés et en Amérique du Sud jusqu'à la fin des années 70 et n'a été adoptée par les pays en développement ou en transition que dix ans plus tard. Il est à noter que le nombre de pays africains appliquant une TVA est passé de deux à trente dans les années 90.

Depuis plus de trente ans, le FMI est un acteur essentiel sur la scène mondiale, et il conseille les pays membres sur la conception et l'application de la TVA. C'est pourquoi il a entrepris récemment une vaste étude sur l'utilité de cette taxe — un sujet curieusement peu étudié — et les pratiques optimales. Les résultats sont encourageants, puisqu'ils indiquent que la progression de la TVA semble globalement souhaitable. Toutefois, ils soulignent aussi que le succès d'une TVA ne peut pas être tenu pour acquis : la taxe doit être bien conçue et bien appliquée, non seulement lors de son introduction, mais aussi bien des années après.

Efficienc e et équité

La TVA est-elle restée une source de recettes efficiente et juste comme elle le promettait à l'origine? Comme il est difficile d'observer directement les gains d'efficience liés à l'application d'une TVA, nous avons examiné si les pays appliquant une TVA ont généralement un meilleur ratio recettes fiscales/ PIB — l'idée étant que, si une TVA réduit véritablement le coût économique de la perception des recettes, les États qui l'appliquent doivent collecter davantage de recettes. Toutes choses étant égales par ailleurs — notamment le PIB par habitant et l'ouverture d'une économie —, nous avons trouvé certaines données indiquant que la TVA va de pair avec un ratio plus élevé des recettes et dons de l'ensemble des administrations publiques au PIB; moins de données indiquant qu'elle va de pair avec un ratio plus élevé pour les seules recettes fiscales de l'ensemble des administrations publiques; et aucune donnée indiquant qu'elle va de pair avec un ratio plus élevé (ou moins élevé) pour les recettes fiscales de l'administration centrale. Bien que ces résultats soient difficiles à interpréter et qu'ils appellent d'autres recherches, ils semblent indiquer, selon nous, que la TVA peut effectivement accroître les recettes de manière efficiente.

Quand l'efficacit é de la TVA est-elle maximale pour mobiliser des recettes? La mesure traditionnelle est le «ratio d'efficience» — le ratio des recettes de la TVA au PIB, divisé par le

taux standard de TVA. Cependant, elle est imparfaite, notamment du fait que des erreurs dans la mesure du PIB la contaminent, mais surtout parce que la référence devrait être la consommation totale (assiette «idéale» de la TVA), et non le PIB. Par exemple, si, par erreur, des investissements étaient inclus dans la base d'imposition, le ratio d'efficience serait plus élevé alors même que cela correspondrait à une TVA moins rentable. Nous avons cherché à éviter ce problème en examinant plutôt le ratio d'efficience/consommation — le ratio des recettes de la TVA à la consommation, divisé par le taux standard de TVA (voir tableau 2) : une TVA qui frapperait toute la consommation à un taux uniforme, qui est généralement la référence du FMI dans ses recommandations sur la TVA, aurait une efficience/consommation de 100 %. Parmi les facteurs liés à une efficience/consommation relativement élevée figurent :

- un ratio relativement élevé des échanges au PIB (probablement du fait qu'il est plus facile de collecter la TVA au point d'entrée dans le pays qu'à l'intérieur de celui-ci);
- un taux d'alphabétisation élevé;
- la longévité de la TVA (plus la taxe est en place depuis longtemps, meilleurs sont les résultats).

Pas uniquement pour les pays riches

La TVA convient-elle aux pays en développement? La TVA est souvent considérée comme une taxe intrinsèquement compliquée, lourde à la fois pour les contribuables et les autorités, et donc mal adaptée aux pays en développement, où même la capacité à tenir une comptabilité de base est parfois limitée. Toutefois, la question fondamentale n'est pas de savoir si les pays en développement ont moins à gagner de l'adoption de la TVA que les pays développés, ni de savoir si la TVA fonctionne mieux dans les pays dont l'administration est plus moderne — ce qui est sans doute vrai pour tout impôt. Il s'agit plutôt de déterminer si la TVA donne de moins bons résultats que les autres options disponibles dans les pays en développement. En d'autres termes, est-elle moins rentable, en tenant compte des coûts de l'administration et des contribuables, que les autres taxes qui devraient être appliquées (ou l'ont été) pour collecter des recettes similaires?

Pour éclairer cette question, faute de données fiables sur le coût de gestion des autres taxes dans les pays en développement, nous avons examiné les systèmes fiscaux de six pays d'Afrique francophone et de six pays d'Afrique anglophone avant et après la mise en place de la TVA. Les impôts indirects antérieurs à la TVA (taxes sur le chiffre d'affaires sur l'ancien modèle français et taxes sur les ventes des fabricants dans les anciennes colonies britanniques) présentaient de nombreuses similitudes. Ils comportaient de nombreux taux, souvent strictement différenciés, nombre d'exonérations spécifiques, des exonérations pour le commerce de détail, des disparités de traitement pour les importations et les ventes intérieures et, dans certains cas, des «prix du fabricant» artificiels pour former la base d'imposition. En

Tableau 1

L'attrait de la TVA

Après s'être répandue en Europe et en Amérique latine, la TVA a été adoptée par des pays en développement ces vingt-cinq dernières années.

	Afrique subsaharienne (43)	Asie et Pacifique (24)	UE (plus Norvège et Suisse) (17)	Europe centrale et autres pays ¹ (26)	Afrique du Nord et Moyen-Orient (21)	Amériques (26)	Petites îles (27)
2001 (avril)	27	18	17	25	6	22	8
1989	4	6	15	1	4	16	1
1979	1	1	12	0	1	12	0
1969	1	0	5	0	0	2	0

Source : compilation par les services du FMI.

Note : Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre total de pays dans chaque région en septembre 1998.

¹États baltes, Russie et autres pays issus de l'ex-URSS.

Tableau 2

Quelle efficacité?

En général, les pays qui tirent le plus de recettes de la TVA ont une économie relativement ouverte et un taux d'alphabétisation élevé, et la TVA y est établie depuis plus longtemps. (pourcentage)

	Afrique subsaharienne	Asie et Pacifique	Amérique	UE (plus Norvège et Suisse)	Europe centrale et autres pays ¹	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Petites îles
Ratio d'efficacité ²	27	35	37	38	36	37	48
Ratio d'efficacité/C ²	38	58	57	64	62	57	83

Source : calculs des services du FMI.

¹États baltes, Russie et autres pays issus de l'ex-URSS.

²Le ratio d'efficacité est le ratio des recettes de la TVA au PIB, divisé par le taux standard de la TVA. Le ratio d'efficacité/C est le ratio des recettes de la TVA à la consommation, divisé par le taux standard de la TVA, et constitue une meilleure mesure de l'efficacité de la TVA.

particulier, tous les impôts reposaient sur des méthodes complexes pour éviter l'imposition en cascade, qui est inhérente aux taxes sur le chiffre d'affaires — une fonction habilement remplie par le système de crédit à plusieurs stades de la TVA. Nous avons constaté que, dans nombre de pays en développement, une TVA simple avec un seuil d'assujettissement élevé — le niveau de chiffre d'affaires à partir duquel la taxe est due — serait certainement plus simple à gérer que la (les) taxe(s) que cette TVA remplacerait.

Cela vaut-il également pour les petits pays, étant donné que la plupart des pays qui n'appliquent pas encore de TVA sont petits et que plus d'un quart sont de petites économies insulaires avec une population inférieure à 1 million d'habitants? Les ratios d'efficacité/C dans les petits pays appliquant une TVA sont étonnamment élevés, atteignant en moyenne 65 %, soit environ le même ratio que dans les pays de l'Union européenne. C'est conforme à ce qui a été constaté précédemment, à savoir qu'un bon rendement de la TVA est en étroite corrélation avec l'ouverture de l'économie. Mais «bon» par rapport à quoi? Ce n'est pas parce que la TVA est peut-être la taxe la plus facile à collecter dans les petites économies ouvertes qu'elle est le choix optimal. Il se peut que d'autres taxes soient encore plus rentables.

Pour répondre à cette question, nous avons comparé la TVA à un droit de douane uniforme sur toutes les importations, parce que, en l'absence de coût de gestion, le mieux à faire pour une petite économie consiste à ne pas taxer les échanges, mais bien la consommation. Selon des calculs approximatifs, les écarts de coût de gestion devraient être assez élevés pour l'emporter sur le facteur efficacité d'une TVA. Toutefois, quand il existe peu de stades dans la production intérieure, il se peut que la TVA présente peu d'avantages par rapport à une taxe sur les ventes au détail ou, en particulier, à un droit de douane uniforme. Plus la part des importations dans le PIB et la proportion de la consommation importée sont faibles, plus la part des biens intermédiaires dans les importations est élevée, et plus grands sont les avantages d'une TVA, qui augmentent aussi à mesure qu'une économie se développe.

Pratiques optimales pour la conception d'une TVA

Quelles sont les principales questions qui se posent lors de la conception d'une TVA? Un examen des conseils et de l'expé-

rience du FMI en ce qui concerne la politique et l'administration de la TVA dans 37 pays indique que nombre de ces questions ne sont pas controversées. Cependant, il est à noter qu'il existe plusieurs domaines où les conseils du FMI sont homogènes dans tous les pays, mais ne sont pas pleinement acceptés.

- La détaxation (les ventes ne sont pas taxées, mais la taxe sur les intrants peut quand même être récupérée) est recommandée uniquement pour les exportations, mais, dans la pratique, elle est utilisée plus souvent.

- Les crédits de taxes sur les intrants pour les achats de biens d'équipement sont souvent moins rapides que préconisé.

- Les exonérations — la taxe en aval n'est pas appliquée, mais la taxe en amont ne peut pas être récupérée — sont plus fréquentes que préconisé, annulant les effets positifs de la TVA qui permettent d'éviter de fausser les décisions d'achat et de compromettre sa transparence.

- Un certain nombre de pays appliquent plusieurs taux, et non le taux unique que le FMI préfère généralement — bien qu'il y ait eu une amélioration notable dans les années 90.

- Les pays ont tendance à fixer des seuils d'assujettissement à des niveaux bien inférieurs à ceux conseillés.

La question du seuil d'assujettissement est d'une grande importance pratique : son bas niveau initial dans plusieurs pays est cité comme l'une des principales faiblesses de la TVA. Il est considéré comme une cause essentielle de l'échec de la TVA au Ghana lors de sa première introduction en 1995 (le seuil avait été fixé à 20.000 dollars, contre 75.000 dollars lors de sa réintroduction réussie en 1999). C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles la TVA a failli échouer en Ouganda lorsqu'elle a été mise en place en 1996 (le seuil initial de 20.000 dollars a été relevé ensuite à 50.000 dollars). Il est clair que, s'il n'y avait pas de coûts de l'administration et des contribuables, le seuil le plus efficace serait de zéro. Ce n'est bien sûr pas le cas. Une règle simple consiste à fixer le seuil au niveau auquel les économies réalisées sur le coût de gestion contrebalancent la perte de recettes. Comme, dans la plupart des pays, l'assiette de la valeur ajoutée est concentrée sur relativement peu d'entreprises, un seuil élevé est, de loin, la formule la plus efficace. Les pays semblent rejeter cette option pour diverses raisons — notamment parce qu'ils estiment que l'exclusion d'entreprises plus petites est d'une certaine manière injuste et que l'augmentation du nombre d'entreprises assujetties fera rentrer davantage de recettes. Ces arguments ne sont certes pas dénués de fondement, mais nous pensons que souvent ils n'égalent pas les avantages du ciblage de la TVA sur un nombre relativement faible de gros contribuables.

Un outil pour combattre la pauvreté

La TVA est-elle intrinsèquement régressive, ou est-elle un instrument puissant de lutte contre la pauvreté? On craint souvent que la TVA ne nuise à la répartition du revenu réel. Plutôt qu'une taxe isolée, c'est le système fiscal dans son ensemble,

conjointement avec la politique de la dépense publique, qui influe sur la pauvreté et l'équité. En théorie, une taxe régressive pourrait être le meilleur moyen de financer les dépenses en faveur des pauvres, qui compensent largement tout effet défavorable aux pauvres de la taxe elle-même. La question est bien sûr de savoir comment cela se passe en pratique dans la plupart des pays en développement appliquant une TVA.

Les études sur la TVA dans les pays en développement sont encore rares, mais il est de plus en plus clair que la TVA n'est pas une taxe particulièrement régressive. Par exemple, les études sur la Côte d'Ivoire, la Guinée, Madagascar et la Tanzanie indiquent toutes que la part des pauvres dans le total des recettes de la TVA est inférieure à leur part dans la consommation totale. La TVA s'est avérée plus progressive que les taxes sur les échanges qu'elle a souvent remplacées. Il est probable que nombreux parmi ceux qui considèrent la TVA comme une taxe particulièrement régressive la comparent implicitement à un impôt progressif sur le revenu des personnes physiques — une comparaison peu pertinente, compte tenu des difficultés rencontrées par les pays en développement pour administrer un impôt efficace sur le revenu des personnes physiques.

De façon plus générale, peu d'impôts sont bien adaptés à la poursuite d'objectifs d'équité. Les politiques de dépenses sont souvent un bien meilleur moyen d'atteindre ces objectifs, bien que la capacité de ciblage des dépenses soit très limitée dans nombre de pays à faible revenu. Si les possibilités de poursuivre des objectifs de répartition en agissant sur les dépenses ne doivent pas être considérées comme allant de soi, l'expérience a démontré clairement que la fonction première de la fiscalité doit normalement être de collecter les recettes nécessaires en perturbant le moins possible l'activité économique.

La simplicité, règle d'or

Quels sont les principaux problèmes administratifs? La mise en place d'une TVA peut favoriser des améliorations notables de l'administration de l'impôt dans son ensemble, notamment la création de structures plus intégrées et l'établissement de procédures modernes fondées sur le civisme fiscal. Cependant, l'application de la TVA dans les pays en développement ou en transition fait apparaître de grosses lacunes :

- le manque de coordination des administrations de l'impôt direct ou indirect, qui ne sont pas encore intégrées dans un certain nombre de pays;
- la difficulté d'appliquer des systèmes déclaratifs viables, dans lesquels les contribuables déterminent eux-mêmes l'impôt à payer, sous réserve d'une vérification ultérieure par les autorités fiscales;
- la nécessité de disposer de programmes d'audit efficaces, fondés sur des méthodes d'analyse du risque;
- la nécessité de rembourser rapidement des crédits excédentaires à certains contribuables, notamment aux exportateurs. (Comme les exportations sont détaxées, les exportateurs ne paient aucune taxe sur leurs ventes, mais ont le droit de récupérer la taxe payée sur leurs intrants.)

Ces dernières années, la question du remboursement est devenue de plus en plus problématique dans de nombreux pays. Il existe un antagonisme gênant entre l'importance d'assurer des remboursements rapides — sans quoi la TVA perd nombre de ses avantages économiques — et le souhait des États de protéger



Michael Keen (au premier plan) est un Conseiller, et Victoria Summers et Jean-Paul Bodin sont Chefs de division adjoints, au Département des finances publiques du FMI. Liam Ebrill (à droite) est Sous-Directeur du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques.

leurs recettes contre la fraude et leur tentation de renforcer les recettes en différant les remboursements. En fait, nous pensons que les remboursements sont le talon d'Achille de la TVA. Les contraintes de l'administration de l'impôt influent considérablement sur les conseils dans ce domaine, parce que l'adoption de la pratique optimale (le remboursement rapide de tous les crédits excédentaires) n'est tout simplement pas possible dans les pays ayant de faibles capacités administratives. L'absence de mécanismes d'audit efficaces est généralement la principale cause de ces problèmes, et il se peut que l'importance du renforcement de ces capacités ait été sous-estimée dans une bonne partie des conseils et de l'assistance technique offerts en matière de TVA. Aujourd'hui, le FMI conseille généralement de ne rembourser que les exportateurs et, parfois, les entreprises qui importent beaucoup de biens d'équipement, avec des procédures simplifiées pour celles ayant fait la preuve de leur civisme fiscal, et à différer les crédits pour les autres contribuables.

Prochaines étapes

À terme, les principaux enjeux seront sans aucun doute l'application de la TVA dans les États décentralisés et au sein des blocs commerciaux régionaux, où il n'existe pas de contrôles formels aux frontières; le traitement approprié du secteur financier et la réduction des effets nuisibles des taux multiples et des exonérations, qui sont encore plus incompatibles avec la logique de base de la TVA. Une série de questions encore plus fondamentales, et jusqu'ici guère reconnues, concerne les relations entre la TVA et les impôts sur le revenu, à l'échelon national et international. Malgré les succès impressionnants de la TVA, son potentiel n'a pas encore été pleinement exploité, ni peut-être pleinement compris. **F&D**

Cet article s'inspire du livre des auteurs, intitulé The Modern VAT, qui a été publié par le FMI en 2001.