

DÉPARTEMENT MOYEN-ORIENT ET ASIE CENTRALE
ET DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Mobilisation des recettes pour une reprise résiliente et inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale

Rédigé par une équipe du FMI dirigée par Geneviève Verdier et Brett Rayner, et composée d'Imen Benmohamed, Mahmoud Harb, Priscilla Muthoora, Nathalie Reyes, Ling Zhu (MCD) ainsi que Vincent de Paul Koukpaizan et Charles Vellutini (FAD). L'équipe a bénéficié des contributions de Thomas Benninger, Shafik Hebous, Andrew Okello, Bernard Sanya (FAD) et Alireza Marahel

DP/2022/013

**JUIL
2022**



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

DÉPARTEMENT MOYEN-ORIENT ET ASIE CENTRALE
ET DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

DOCUMENT DE DÉPARTEMENT

Mobilisation des recettes pour une reprise résiliente et inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale

Rédigé par une équipe du FMI dirigée par Geneviève Verdier et Brett Rayner, et composée d'Imen Benmohamed, Mahmoud Harb, Priscilla Muthoora, Nathalie Reyes, Ling Zhu (MCD) ainsi que Vincent de Paul Koukpaizan et Charles Vellutini (FAD). L'équipe a bénéficié des contributions de Thomas Benninger, Shafik Hebous, Andrew Okello, Bernard Sanya (FAD) et Alireza Marahel

Copyright ©2022 International Monetary Fund

Édition française

Département services intégrés et équipements du FMI

Division services linguistiques, section française

Cataloging-in-Publication Data
IMF Library

Names: Verdier, Geneviève, 1973-, author. | Rayner, Brett, author. | Benmohamed, Imen, author. | Harb, Mahmoud, author. | Muthoora, Priscilla S., 1979-, author. | Reyes, Nathalie, author. | Zhu, Ling (Economist), author. | Koukpaizan, Vincent de Paul, author. | Vellutini, Charles, author. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Revenue mobilization for a resilient and inclusive recovery in the Middle East and Central Asia / Prepared by an IMF team led by Geneviève Verdier and Brett Rayner, and including Imen Benmohamed, Mahmoud Harb, Priscilla Muthoora, Nathalie Reyes, Ling Zhu (MCD) and Vincent de Paul Koukpaizan and Charles Vellutini (FAD), with contributions from Thomas Benninger, Shafik Hebous, Andrew Okello, Bernard Sanya (FAD), and Alireza Marahel.

Other titles: International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department (Series). | International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department (Series).

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2022. | 2022 July. | Departmental Paper Series. | DP/2022/013 | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 979-8-40020-3411 (English, paper)
ISBN 979-8-40021-1669 (English, ePub)
ISBN 979-8-40021-1713 (English, Web PDF)
ISBN 979-8-40021-5346 (French, paper)

Subjects: LCSH: Revenue -- Middle East. | Revenue -- Asia, Central. | Taxation -- Middle East. | Taxation -- Asia, Central.

Classification: LCC HJ2250 .V4 2022

Approuvé par Thanos Arvanitis. Rédigé par une équipe du FMI dirigée par Geneviève Verdier et Brett Rayner, et composée d'Imen Benmohamed, Mahmoud Harb, Priscilla Muthoora, Nathalie Reyes, Ling Zhu (MCD) ainsi que Vincent de Paul Koukpaizan et Charles Vellutini (FAD). L'équipe a bénéficié des contributions de Thomas Benninger, Shafik Hebous, Andrew Okello, Bernard Sanya (FAD) et Alireza Marahel.

Les documents de département présentent les travaux de recherche menés par les services du FMI sur des sujets d'intérêt régional ou international. Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à la direction de l'institution.

Les commandes peuvent être passées en ligne ou par courrier :

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Tél. : (202) 623-7430

publications@IMF.org

IMFbookstore.org

elibrary.IMF.org

Table des matières

Remerciements	v
Groupes de pays	vi
Sigles et abréviations	vii
Glossaire	viii
Résumé	ix
1. Un défi de longue date	1
A. Arguments en faveur d'une perception des recettes efficiente et équitable	1
B. Stagnation des recettes avant la pandémie	3
C. Recouvrement des recettes : des difficultés accentuées par la pandémie de COVID-19	6
2. Possibilités de recettes fiscales supplémentaires	10
3. Déterminer les sources de recettes supplémentaires	14
A. Difficultés liées à la politique fiscale : faibles taux et exonérations généralisées	14
B. Difficultés liées à la conformité fiscale : lacunes administratives et structurelles	20
4. Mesures visant à accroître les recettes en faveur d'une croissance résiliente et inclusive	30
Annexe 1. Progressivité et capacité de redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la région Moyen-Orient et Asie centrale	36
Annexe 2. Estimation des écarts de recettes fiscales au moyen de l'analyse de frontière stochastique	41
Annexe 3. Exonérations fiscales et caractéristiques organisationnelles des administrations fiscales de la région Moyen-Orient et Asie centrale	46
Annexe 4. Participation des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale aux projets internationaux de coopération en matière de fiscalité	49
Bibliographie	50
ENCADRÉS	
Encadré 1. Administration des recettes et politiques d'intervention fiscale face à la pandémie de COVID-19 au Moyen-Orient et en Asie centrale	8
Encadré 2. Progressivité et capacité de redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Moyen-Orient et en Asie centrale	16
Encadré 3. Fiscalité des industries extractives au Moyen-Orient et en Asie centrale	21
Encadré 4. Tirer parti de la transformation numérique pour collecter les impôts pendant la pandémie de COVID-19	24
Encadré 5. Les défis de la mobilisation des recettes dans les pays fragiles et touchés par un conflit	35
GRAPHIQUES	
Graphique 1. Volatilité de la croissance et revenu national brut par habitant	2
Graphique 2. Estimations des dépenses supplémentaires en 2030, par groupe de revenus	2

Graphique 3. Recettes totales et recettes fiscales dans la région MOAC et dans d'autres pays émergents.....	3
Graphique 4. Recettes fiscales par catégorie	4
Graphique 5. Mobilisation des recettes dans les pays fragiles	4
Graphique 6. Recettes fiscales	5
Graphique 7. Économie parallèle et inégalité des revenus dans la région MOAC.....	6
Graphique 8. Pertes de recettes publiques	7
Graphique 9. Écart de recettes fiscales.....	11
Graphique 10. Effort fiscal dans la région MOAC.....	12
Graphique 11. Effort fiscal et impôts effectifs	12
Graphique 12. Écart et effort fiscaux.....	13
Graphique 13. Facteurs déterminants du recouvrement des recettes fiscales.....	14
Graphique 14. Taux d'imposition, comparaison régionale.....	15
Graphique 15. Taux d'imposition dans la région MOAC	15
Graphique 16. Impôt sur le revenu de la tranche supérieure	18
Graphique 17. Seuil d'assujettissement à la TVA.....	19
Graphique 18. Ratio d'efficience-C de la TVA	19
Graphique 19. Région MOAC, notes d'évaluation sur les facteurs de conformité fiscale.....	20
Graphique 20. Organisation des administrations fiscales, coûts du recouvrement des impôts et indicateurs d'efficience administrative fondés sur des enquêtes	22
Graphique 21. Indice des services en ligne	23
Graphique 22. Complexité des tarifs douaniers	26
Graphique 23. Part des entreprises en concurrence avec les acteurs informels	26
Graphique 24. Lacunes en matière d'inclusion financière	27
Graphique 25. Part de la monnaie en circulation dans la monnaie au sens large	28
Graphique 26. Entreprises qui estiment devoir faire des cadeaux aux agents du fisc.....	28
Graphique 27. Gouvernance et recettes fiscales.....	29
Graphique 28. Civisme fiscal et confiance du public dans le gouvernement.....	29

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Thanos Arvanitis de ses conseils tout au long du projet. Ils adressent également des remerciements particuliers à Jihad Azour et Taline Koranchelian (du département Moyen-Orient et Asie centrale, MCD), Katherine Baer, Mario Mansour et Stefano Pisani (du département des finances publiques, FAD), pour leurs observations, suggestions et contributions éclairées. Le présent document a bénéficié de très précieux commentaires des départements du FMI lors de son processus de révision ainsi que d'échanges avec les équipes pays et autres participants du département MCD lors d'un séminaire organisé par ce dernier. Nous exprimons par ailleurs notre reconnaissance aux bureaux des administrateurs pour leurs suggestions. Les auteurs tiennent enfin à remercier Tatiana Pecherkina (du département MCD) pour son aide à la production du présent document, ainsi que le département de la communication pour la composition et la mise en forme du texte.

Groupes de pays

Tout au long du présent document, la région *Moyen-Orient et Asie centrale* (MOAC) fait référence aux 32 pays et territoires du département MCD du Fonds monétaire international.

À des fins d'analyse et pour faciliter les comparaisons, les pays et territoires de la région MOAC sont divisés en sous-groupes¹. La composition de la région MOAC et de ses différents sous-groupes est la suivante :

CAC	Caucase et Asie centrale : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan et Turkménistan.
CCG	Conseil de coopération du Golfe : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.
MOAC	Afghanistan et Pakistan et pays et territoires des régions Caucase et Asie centrale et Moyen-Orient et Afrique du Nord : Afghanistan, Algérie, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Géorgie, Iran, Iraq, Jordanie, Kazakhstan, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Qatar, République kirghize, Somalie, Soudan, Syrie ² , Tadjikistan, Tunisie, Turkménistan et Yémen.
MOAN	Moyen-Orient et Afrique du Nord : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Koweït, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie et Yémen.
MOANAP	Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan : Afghanistan, Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Pakistan, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie et Yémen.
PE&PRI MOAC	Pays émergents et pays à revenu intermédiaire importateurs de pétrole de la région MOAC : Arménie, Cisjordanie et Gaza, Égypte, Géorgie, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie.
PEEP MOAC	Pays émergents exportateurs de pétrole de la région MOAC : Algérie, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Kazakhstan, Koweït, Libye, Oman, Qatar et Turkménistan.
PEP CAC	Pays exportateurs de pétrole de la région Caucase et Asie centrale : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan et Turkménistan.
PEP MOAN	Pays exportateurs de pétrole de la région MOAN : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Koweït, Libye, Oman, Qatar et Yémen.
PFC	Pays fragiles ou touchés par un conflit : Afghanistan, Djibouti, Iraq, Liban, Libye, Somalie, Soudan, Syrie, Tadjikistan et Yémen.
PFR MOAC	Pays à faible revenu de la région MOAC : Afghanistan, Djibouti, Mauritanie, Ouzbékistan, République kirghize, Somalie, Soudan, Tadjikistan et Yémen.
PIP CAC	Pays importateurs de pétrole de la région Caucase et Asie centrale : Arménie, Géorgie, République kirghize et Tadjikistan.
PIP MOANAP	Pays importateurs de pétrole de la région MOAN, Afghanistan et Pakistan : Afghanistan, Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Pakistan, Somalie, Soudan, Syrie et Tunisie.

¹Voir *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, octobre 2021.

²La Syrie est exclue dans de nombreux cas en raison d'un manque de données fiables.

Sigles et abréviations

AFS	Analyse de frontière stochastique
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur le revenu des sociétés
ODD	Objectifs de développement durable
PEPD	Pays émergents et pays en développement
PFR	Pays à faible revenu
PRIS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Glossaire

Analyse de frontière stochastique	Méthode de modélisation économétrique permettant d'estimer une frontière de production et de mesurer l'efficacité ou l'inefficacité technique par rapport à cette frontière.
Assiette fiscale	Montant des revenus ou des actifs ou valeur des transactions, tels que définis dans la législation fiscale, qui sont assujettis à l'impôt. L'assiette fiscale peut être diminuée par l'application d'exonérations ou de déductions.
Capacité de redistribution	Différence entre les coefficients de Gini des revenus avant et après impôt, respectivement.
Coefficient de Gini	Mesure de la dispersion ou des inégalités dans la distribution d'une variable donnée, en général le revenu ou la richesse. Le coefficient de Gini varie de 0 à 1, les valeurs plus élevées correspondant à des inégalités plus fortes.
Écart fiscal	Différence entre potentiel fiscal estimé et recettes fiscales effectivement recouvrées. Cet écart mesure les possibilités de dégager des recettes fiscales supplémentaires.
Effort fiscal	Rapport entre l'impôt effectivement recouvré et le potentiel fiscal estimé. Pour un pays donné, plus l'effort fiscal est important, plus l'écart entre l'impôt effectivement recouvré et le potentiel fiscal estimé est faible.
Élasticité globale de l'impôt	Variation en pourcentage des recettes fiscales en réponse à la variation en pourcentage du PIB.
Potentiel fiscal	Taux de pression fiscale qu'un pays peut atteindre compte tenu de ses caractéristiques, telles que la structure de son économie, son niveau de développement, son ouverture commerciale et la qualité de ses institutions.
Productivité fiscale	Ratio des recettes fiscales au PIB multiplié par le taux d'imposition standard.
Progressivité	Caractéristique inhérente à un système fiscal assurant que le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu.
Ratio d'efficacité-C de la TVA	Ratio des recettes effectives de TVA sur le produit de la consommation privée et du taux normal de TVA. Dans le cas d'une TVA à assiette large « idéalisée », parfaitement appliquée et respectée, la mesure d'efficacité-C serait de 100 % ; toute autre valeur, supérieure ou inférieure, indique un écart par rapport à un taux d'imposition unique sur la consommation privée.
Taux d'imposition	Ratio des impôts recouvrés au PIB.

Résumé

La mobilisation des recettes budgétaires intérieures est un défi de longue date pour les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale. L'insuffisance des recettes a souvent contraint les dépenses sociales et l'investissement en infrastructure, affaiblissant ainsi la capacité des pays de la région à atteindre les objectifs de développement durable de l'ONU, à améliorer les perspectives de croissance et à relever les défis liés au climat. De plus, cette insuffisance a souvent été compensée par une accumulation considérable et soutenue de la dette publique qui a accentué la vulnérabilité de certains pays et limité leur marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux chocs futurs.

La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont aggravé les défis pour la viabilité des finances publiques, mettant en exergue le besoin d'accroître les recettes budgétaires. Les pertes substantielles de recettes pendant la pandémie, notamment du fait des mesures d'allégement de la charge fiscale des entreprises et des ménages, ainsi que les dépenses visant à appuyer la croissance, ont affaibli les finances publiques. L'augmentation des recettes intérieures est donc devenue un impératif de politique économique pour la région. La hausse des prix des produits de base due à la guerre en Ukraine et les mesures prises en réponse à ce choc ont également accentué les pressions budgétaires. En parallèle, les autorités tentent de contenir les risques budgétaires et les séquelles durables de la pandémie en adaptant les mécanismes et le rythme de la perception de l'impôt.

Les dernières crises mondiales ont également exacerbé les inégalités sociales et souligné l'importance d'une perception efficace et équitable de l'impôt. À l'instar du reste du monde, l'impact de la pandémie dans la région a été inégal, touchant de manière disproportionnée les ménages à faibles revenus, les personnes vulnérables et celles qui travaillent dans les secteurs où les contacts avec le public sont fréquents. En parallèle, la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants due à la guerre en Ukraine a frappé plus durement les ménages vulnérables. Il est donc essentiel d'accroître l'efficacité et l'équité de l'impôt pour atténuer les effets négatifs de la pandémie et de la hausse des prix des matières premières sur la distribution des revenus. Un système fiscal plus efficace permettrait ainsi d'augmenter les recettes et de financer les dépenses sociales et d'infrastructure, ce qui pourrait stimuler la croissance et renforcer l'égalité des chances. Une croissance plus élevée et plus inclusive pourrait renforcer la cohésion sociale et améliorer le recouvrement des impôts. Un cercle vertueux pourrait alors s'enclencher. Un système fiscal plus équitable pourrait, à son tour, réduire les écarts de revenus et de richesses en redistribuant les revenus du haut vers le bas de l'échelle de distribution. Le défi consiste à trouver un équilibre approprié entre efficacité et équité de la perception des recettes en vue de préparer la reprise après les derniers chocs.

La présente étude se penche sur les possibilités d'accroître les recettes fiscales ainsi que sur les politiques qui permettraient d'atteindre progressivement cet objectif tout en favorisant une croissance résiliente et inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale. Certes, les stratégies spécifiques de perception des recettes devront être adaptées au contexte de chaque pays et à ses objectifs budgétaires globaux, notamment le niveau souhaité en matière de dépenses publiques. Néanmoins, un ensemble de conclusions de portée générale émerge de l'étude. Elles se résument comme suit :

- *En dehors des revenus des hydrocarbures, les recettes fiscales moyennes de la région sont inférieures à celles des autres régions.* Au cours des deux décennies qui ont précédé la pandémie, l'assiette fiscale a été élargie de manière notable dans plusieurs pays. Elle est restée toutefois relativement étroite, et les recettes fiscales ont été inférieures aux attentes. Dans les faits, si l'on exclut les recettes liées aux hydrocarbures, le taux d'imposition moyen, qui se situe autour de 12 %, a été inférieur à celui des pays émergents et des pays en développement (PEPD) d'autres régions.
- *Les pays fragiles ou touchés par un conflit (PFC) de la région ont des difficultés particulières à percevoir les recettes fiscales.* Leur taux d'imposition moyen n'est que de 8 %, un niveau nettement inférieur à celui des PFC d'autres régions et insuffisant pour couvrir les besoins essentiels de développement social et économique.

- *D'une manière générale, la marge de manœuvre pour lever des recettes fiscales supplémentaires est importante.* Les écarts de recettes fiscales, c'est-à-dire la différence entre la perception potentielle et effective des taxes hors hydrocarbures, sont très élevés ; ils sont estimés à plus de 14 % du PIB hors hydrocarbures en moyenne dans la région. Les pays à faible revenu (PFR) et les pays fragiles affichent des écarts particulièrement importants. Les écarts fiscaux sont les plus faibles dans les États du Caucase et d'Asie centrale, ce qui témoigne des progrès récents réalisés dans ces pays.
- *Les pays de la région ont déployé des efforts pour améliorer la perception des impôts, mais des difficultés subsistent.* Les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale, comme d'autres PEPD, tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales des taxes sur la consommation, en s'appuyant sur divers impôts indirects et redevances. Toutefois, les rendements des recettes sont relativement faibles. Par ailleurs, le recours aux impôts directs, en particulier l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, a été relativement limité.
- *La conception de la politique fiscale, notamment les faibles taux d'imposition et les exonérations fiscales généralisées, contribue fortement au déficit de recettes fiscales.* Les pays exportateurs d'hydrocarbures, notamment ceux du Conseil de coopération du Golfe, ont adopté des taux particulièrement bas pour l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et les taxes sur la consommation, malgré des progrès récents. De plus, les exonérations sont répandues dans la région et tendent à être significatives, aussi bien pour les impôts directs que pour la fiscalité indirecte. Par ailleurs, de nombreuses entreprises publiques de la région bénéficient de divers avantages qui érodent davantage l'assiette de l'impôt et compliquent son administration.
- *Des faiblesses dans la conformité fiscale, reflétant à la fois des caractéristiques structurelles et des lacunes administratives, jouent également un rôle.* Parmi les caractéristiques structurelles de la région figure l'existence de vastes secteurs informels et de systèmes fiscaux complexes. Les lacunes de l'administration fiscale tiennent souvent au manque d'autonomie, à l'inefficacité de l'organisation et au sous-développement des services numériques aux contribuables. Ces éléments sont susceptibles de favoriser l'évasion et la fraude fiscales.
- *Les systèmes d'IRPP de la région varient en matière de progressivité (définie comme étant le degré d'augmentation du taux d'imposition moyen en fonction du revenu) et de capacité de redistribution.* Dans certains pays, l'IRPP est relativement progressif, mais les recettes sont trop faibles pour permettre une redistribution significative. Dans d'autres, les recettes de l'IRPP sont plus élevées, mais la progressivité est moindre. Les systèmes fiscaux les plus redistributifs de la région se trouvent dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Ces résultats offrent des pistes de réflexion autour des politiques qui permettraient d'augmenter les recettes fiscales tout en appuyant une croissance résiliente et inclusive. Bien que l'équilibre approprié entre efficacité et équité de l'impôt soit unique pour chaque pays, notre analyse souligne des priorités communes pour la région en la matière :

- *Améliorer la conception de la politique fiscale pour élargir la base d'imposition et accroître la progressivité et la capacité de redistribution.* Ces efforts seraient particulièrement bénéfiques aux États dont l'assiette fiscale est étroite, tels que les pays exportateurs d'hydrocarbures. Plus généralement, dans toute la région, l'élimination des exonérations généralisées et des incitations fiscales inefficaces pourrait élargir l'assiette de l'impôt et améliorer la progressivité des systèmes fiscaux. En outre, la refonte de l'IRPP et de l'impôt sur la valeur ajoutée, ou, dans certains cas, l'accélération de leur introduction, pourrait stimuler le recouvrement des recettes et appuyer l'inclusion. Le développement de l'impôt foncier, dont l'utilisation est actuellement limitée dans la région, contribuerait également à la réalisation de ces objectifs.
- *Renforcer l'administration des recettes pour améliorer la conformité fiscale.* La modernisation et l'amélioration de l'efficacité des administrations fiscales permettraient de renforcer la mise en application de la loi et la conformité fiscale. Les principales mesures de réformes comprennent i) la restructuration de l'administration fiscale sur une base fonctionnelle et l'amélioration de son autonomie, ii) le développement des services aux contribuables pour réduire le coût de la mise en conformité, iii) le renforcement des procédures de contrôle, iv) la mise à profit des technologies numériques et l'extension des services électroniques aux contribuables à tous les principaux impôts. Le renforcement de la coopération internationale peut également

faciliter l'échange d'informations entre les administrations fiscales, améliorant ainsi la transparence, ainsi que l'intégrité et l'équité du système fiscal.

- *Mettre en œuvre des réformes structurelles pour encourager la conformité fiscale et la diversification économique et réduire l'informalité.* Promouvoir l'inclusion financière et décourager les transactions en espèces pourraient contribuer à améliorer l'accès aux services financiers et à réduire le coût des paiements numériques. Ces mesures peuvent stimuler la conformité fiscale et inciter à la formalisation et à la diversification économique, deux facteurs déterminants de la performance des recettes dans la région. Les réformes visant à lutter contre la corruption, à améliorer la gouvernance et à renforcer la transparence et la communication sont également cruciales pour instaurer la confiance dans l'équité du système fiscal.

Des efforts soutenus sont indispensables au succès des réformes visant à accroître les recettes fiscales. L'expérience des pays de la région qui ont réussi à augmenter leurs recettes fiscales de manière durable et significative indique que les efforts de réforme doivent être soutenus sur des périodes relativement longues. Le succès d'une réforme fiscale dépend également d'un calendrier et d'une conception adéquats, ainsi que d'une communication claire et transparente pour susciter l'adhésion du public. L'engagement politique est également essentiel pour donner de l'élan aux réformes.

1. Un défi de longue date

La mobilisation des recettes intérieures est un défi de longue date pour les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale. Ces vingt dernières années, leurs recettes fiscales intérieures ont été généralement inférieures à celles d'autres régions, limitant ainsi leur capacité à soutenir une croissance résiliente et inclusive. Un certain nombre de pays, notamment ceux du Caucase et d'Asie centrale, ont toutefois amélioré leurs recettes ces dernières années, grâce à des réformes à la fois en matière de politique fiscale et d'administration des recettes. Dans les autres pays, de considérables efforts restent à faire pour remédier à l'étroussure de l'assiette fiscale et améliorer la progressivité de l'impôt sur le revenu, défis accentués par la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine. Les nombreuses mesures prises par les autorités de la région en matière de politique fiscale et d'administration des recettes pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie ont entraîné des manques à gagner considérables. Même si les économies de la région ont commencé à se redresser, les perspectives demeurent incertaines. Bien que les circonstances propres à chaque pays et les préférences sociétales concernant la taille du secteur public diffèrent, nombre de pays de la région considèrent généralement l'accroissement des recettes comme un impératif de politique économique pour favoriser une croissance résiliente et inclusive.

A. Arguments en faveur d'une perception des recettes efficiente et équitable

Favoriser une croissance résiliente et réduire la pauvreté et les inégalités sont des priorités absolues au Moyen-Orient et en Asie centrale. Selon des données de plus en plus nombreuses, les dépenses sociales et en infrastructures semblent fondamentales pour promouvoir une croissance résiliente et inclusive. Ces deux objectifs se renforcent mutuellement : une croissance résiliente favorise le développement social et la mobilité, tandis que l'inclusion économique est indispensable pour pérenniser la croissance et la stabilité politique¹. Dans la région Moyen-Orient et Asie centrale (MOAC), la faiblesse et la volatilité de la croissance se sont traduites par une baisse du revenu réel moyen par habitant entre 2008 et 2018, exception frappante par rapport aux autres régions (graphique 1). Le chômage des jeunes est resté élevé, et l'accès aux services publics de qualité et abordables demeure inégal, entravant les progrès vers les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. Malgré la rareté des données sur les inégalités de revenus dans la région, les estimations relatives à un échantillon limité de pays font ressortir une forte concentration des plus hauts revenus, témoignant d'inégalités à la fois entre pays et à l'intérieur de leurs frontières. Entre 1990 et 2016, les revenus du décile supérieur ont représenté en moyenne 64 % de la distribution des revenus dans la région, contre 47 % aux États-Unis et 55 % au Brésil, par exemple (Piketty, Alvaredo et Assouad, 2017)². Les dépenses publiques peuvent jouer un rôle primordial dans la lutte contre les inégalités et l'amélioration des chances pour tous. Les dépenses supplémentaires nécessaires pour atteindre cinq ODD fondamentaux en matière de capital humain, social et physique ont été estimées à 5,3 % du PIB par an d'ici à 2030 en moyenne pour la région (Mathai et al., 2020). Certains pays auront besoin de dépenser des sommes considérablement plus élevées.

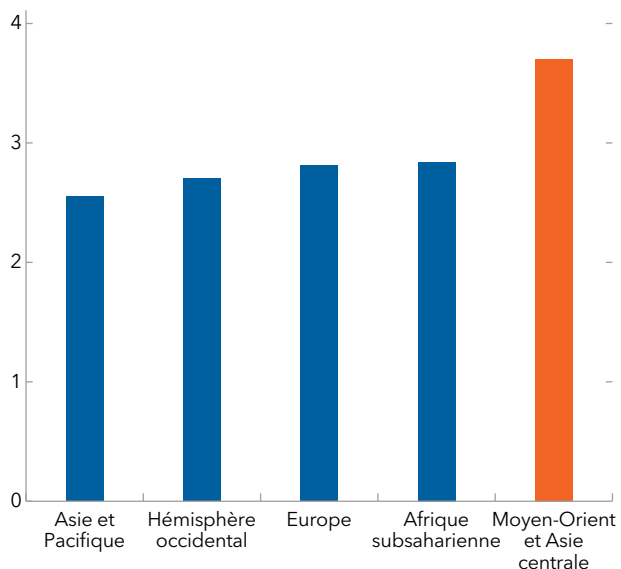
Pour assurer une croissance résiliente, il faudra également couvrir les dépenses futures sans accentuer les facteurs de vulnérabilité de la dette. Les pays ont souvent financé leurs dépenses nécessaires et leurs déficits budgétaires en empruntant. Toutefois, l'espace budgétaire s'est amenuisé alors que les dépenses vont devoir augmenter pour soutenir la reprise post-COVID-19, tout en relevant les défis posés par les prix élevés et en hausse des produits de base, les inégalités économiques et de genre, le chômage des jeunes et les vastes mouvements de réfugiés (graphique 2 ; Mathai et al., 2020). La guerre en Ukraine a réduit une marge de manoeuvre déjà affaiblie, étant donné l'accélération de l'inflation et le gonflement de la dette dans plusieurs pays, et a exacerbé les arbitrages de politique économique (FMI, 2022a). Les niveaux d'endettement et les besoins de financement élevés ont accentué la

¹Voir par exemple Ostry, Berg et Tsangarides (2014) ; Ostry, Loungani et Berg (2019) ; et Cerra, Lama et Loayza (2021).

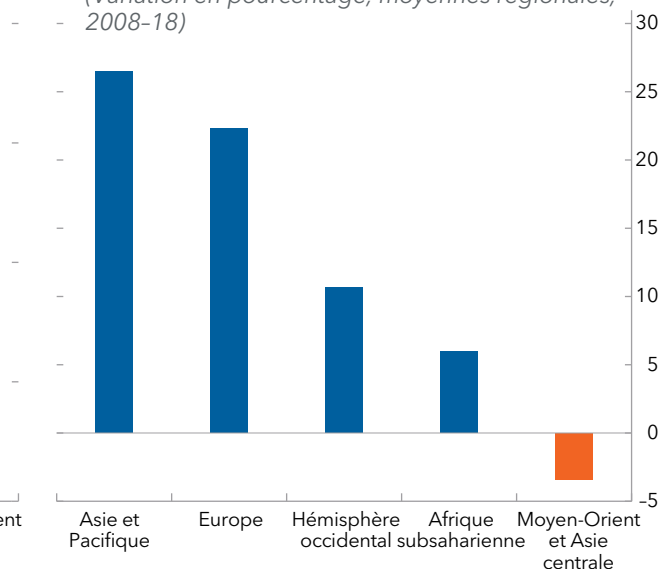
²Ces estimations sont obtenues en conjuguant les enquêtes auprès des ménages et les données relatives à l'impôt sur le revenu. L'échantillon de pays utilisé par Piketty, Alvaredo et Assouad (2017) pour la région du Moyen-Orient comporte notamment les suivants : Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Palestine, Qatar, Syrie et Yémen. Leur définition diffère donc de celle du présent document.

Graphique 1. Volatilité de la croissance et revenu national brut par habitant

1. Volatilité de la croissance dans les régions¹ (2000-19)



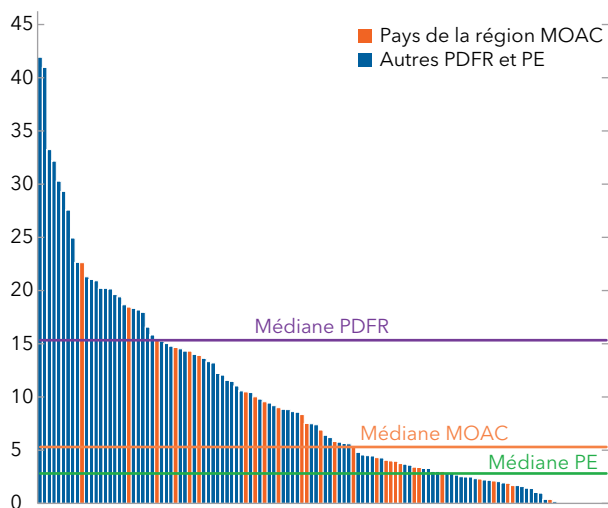
2. Revenu national brut par habitant en parité de pouvoir d'achat (en dollars internationaux constants de 2017) (Variation en pourcentage, moyennes régionales, 2008-18)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs des services du FMI.

¹Dans la plage 1, les barres montrent la volatilité de la croissance, mesurée au moyen de l'écart-type de la croissance du PIB réel entre 2000 et 2019, et de la médiane dans chaque groupe.

Graphique 2. Estimations des dépenses supplémentaires en 2030, par groupe de revenus (En pourcentage du PIB)



Sources : Mathai *et al.* (2020) ; calculs des services du FMI selon la méthodologie de Gaspar *et al.* (2019).

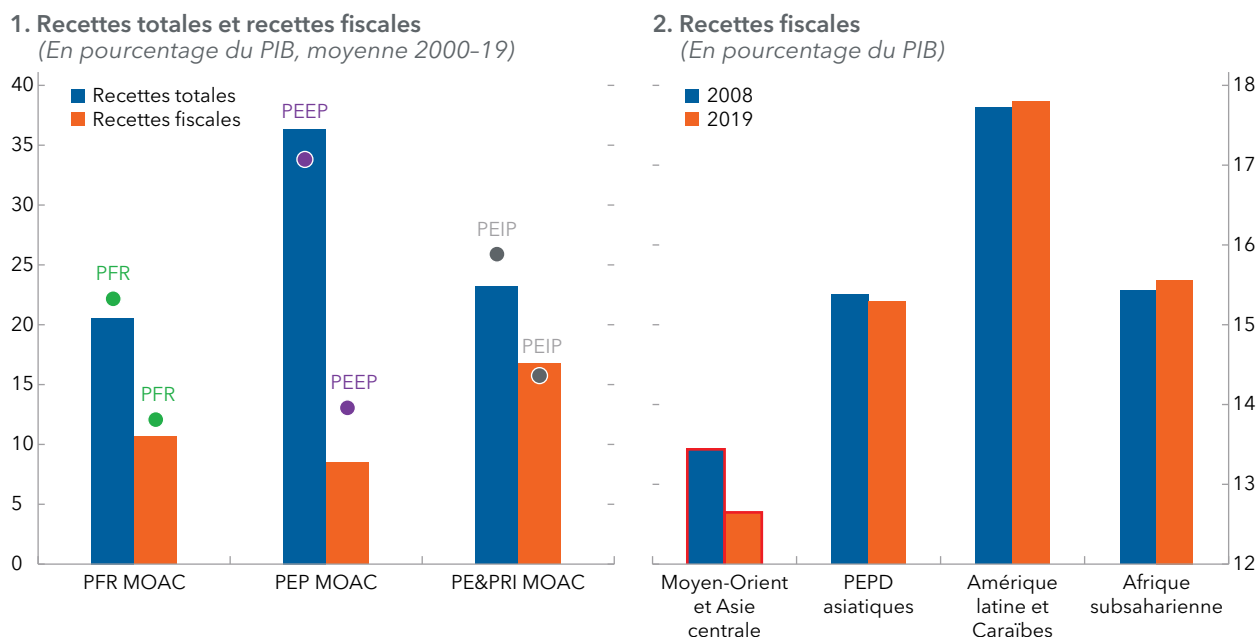
Note : PDRF = pays en développement à faible revenu ; et PE = pays émergents.

vulnérabilité des pays et leur sensibilité à un durcissement des conditions financières mondiales. Réduire la dette, même aux niveaux antérieurs à la pandémie de COVID-19, nécessiterait un ajustement budgétaire beaucoup plus fort et soutenu pendant plus d'une décennie (FMI, 2021b). Même si l'amélioration des perspectives due à la flambée des cours du pétrole peut réduire l'urgence d'accroître les recettes pour plusieurs pays de la région, l'incertitude demeure exceptionnellement forte. Pour gérer la volatilité des recettes issues du pétrole et diversifier l'économie en dehors des hydrocarbures à plus long terme, il conviendrait de développer l'assiette fiscale hors hydrocarbures.

L'augmentation des ressources publiques grâce à la mobilisation des recettes intérieures créerait l'espace nécessaire pour investir dans une croissance résiliente et inclusive de façon durable. Avant la pandémie, la mobilisation de recettes fiscales à l'aide de mesures propices à la croissance était une priorité de politique économique dans la région. Au Caucase et en Asie centrale (CAC), l'accroissement des recettes a été considéré comme indispensable à la reconstitution des marges de manœuvre budgétaires à la

suite d'une succession de chocs défavorables (Gemayel *et al.*, 2018). Accroître les recettes fiscales est également devenu un impératif de politique économique au moment où les pays exportateurs d'hydrocarbures de la région sont en pleine transition vers une économie post-pétrolière. Dans les PFR, et en particulier dans les PFC, la mobilisation des recettes est indispensable pour répondre aux besoins de dépenses de développement et atteindre

Graphique 3. Recettes totales et recettes fiscales dans la région MOAC et dans d'autres pays émergents



Sources : *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, octobre 2021 ; *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, avril 2021 ; calculs des services du FMI.

Note : Dans la plage 1, les points indiquent les moyennes globales pour divers groupes de pays : les pays à faible revenu (PFR), les pays émergents exportateurs de pétrole (PEEP) et les pays émergents importateurs de pétrole (PEIP).

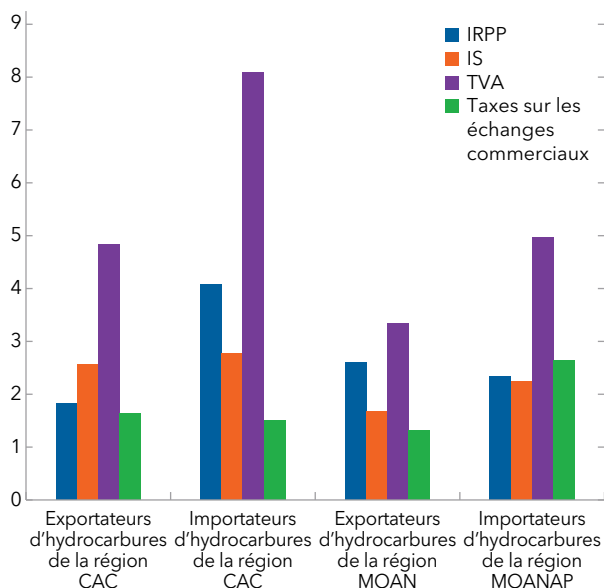
les ODD. Dans l'ensemble de la région MOAC, l'adaptation aux changements climatiques devrait entraîner des dépenses publiques supplémentaires pouvant aller jusqu'à 3,3 % du PIB par an au cours des dix prochaines années (FMI, 2020 ; Duenwald *et al.*, 2022).

Aujourd'hui, à la suite des effets de la pandémie et de la guerre sur les ménages vulnérables, les pays doivent redoubler d'efforts pour trouver le juste équilibre entre efficacité et équité dans la mobilisation des recettes. Bien que le bon équilibre puisse être différent d'un pays à l'autre, un certain nombre de principes généraux sont à prendre en compte par les autorités. D'une manière générale, les taxes sur la consommation se sont avérées relativement efficaces et favorables à la croissance économique. En revanche, l'impôt sur le revenu s'est avéré plus équitable (FMI, 2013a). Améliorer la structure même de l'impôt peut contribuer à l'équilibre dans cet arbitrage entre efficacité et équité. Les mesures visant à élargir l'assiette des taxes à la consommation, par exemple, s'avèrent plus propices à la croissance qu'une hausse de leurs taux. De même, l'impôt sur le revenu peut être conçu pour réduire au minimum les effets négatifs sur la croissance. Pour tous les efforts de réformes fiscales, l'arbitrage entre efficacité et équité ne peut être évalué qu'en mesurant l'impact des impôts nets : non seulement l'impact d'une taxe sur la croissance et les incitations, mais aussi l'avantage de financer des dépenses propices à la croissance et à une plus grande équité.

B. Stagnation des recettes avant la pandémie

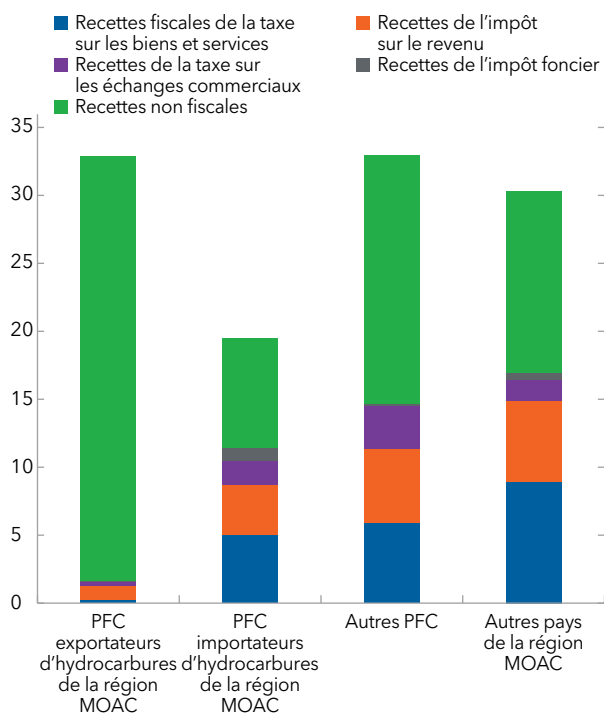
Malgré les efforts de ces dernières années, les pays de la région MOAC ont en général recouvré moins de recettes que d'autres PEPD. Entre 2000 et 2019, ils ont enregistré un total de recettes publiques de 29,9 % du PIB en moyenne, nettement supérieur à d'autres régions grâce aux recettes liées aux hydrocarbures. Toutefois, à compter de 2012, le ratio moyen des recettes a entamé dans ces pays une brusque tendance à la baisse à la suite du repli des cours du pétrole. Dès 2019, ce ratio (26,5 % du PIB) avait chuté en deçà de son niveau de 2008. En effet, nombre de pays de la région MOAC ont eu des difficultés à mobiliser les recettes fiscales intérieures au cours de cette période. En 2019, les pays de la région ont enregistré un ratio moyen de recettes fiscales de tout juste 12,7 % du PIB, en deçà des PEPD d'Asie (15,3 %), d'Afrique subsaharienne (15,6 %), et d'Amérique latine et des Caraïbes (16,9 %). Cette année-là, à la veille de la pandémie de COVID-19, les rentrées fiscales moyennes de la région avaient chuté en deçà de leur niveau de 2008 (13,4 %), baisse la plus prononcée par rapport aux autres régions (graphique 3).

Graphique 4. Recettes fiscales par catégorie
(En pourcentage du PIB, moyenne 2015-19)



Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

Graphique 5. Mobilisation des recettes dans les pays fragiles
(En pourcentage du PIB, moyenne 2015-19)



Source : base de données longitudinales interne du FMI sur les recettes dans le monde (base WoRLD) 2020.

Le recouvrement de l'impôt a été relativement faible dans l'ensemble de la région, en particulier si l'on exclut les recettes issues des hydrocarbures³. Il existe toutefois des écarts d'une sous-région à l'autre : les pays de la région CAC ont en général des ratios d'imposition plus élevés que ceux de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN), Afghanistan et Pakistan. Les pays de la région MOAC, comme d'autres PEPD, tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales des taxes à la consommation, notamment des taxes sur les biens et services, et des taxes sur les transactions et échanges internationaux (graphique 4). Même si le recouvrement des taxes sur les biens et services a augmenté au cours de cette période, les réductions généralisées des tarifs douaniers, effectuées dans le cadre de la libéralisation des échanges, ont entraîné des pertes de recettes au titre des taxes sur les échanges (Baunsgaard et Keen, 2010 ; Cagé et Gadenne, 2018). En outre, les pays de la région, en particulier les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), ont eu tendance à enregistrer une baisse des recettes fiscales directes, notamment au titre de l'IRPP et de l'impôt sur le revenu des sociétés. De même, les recettes au titre de la taxe foncière ont été limitées, variant de 0 à 2 % du PIB en 2019.

Le recouvrement de l'impôt a été particulièrement limité dans les nombreux pays fragiles de la région. Le taux d'imposition moyen dans les PFC de la région MOAC a été en moyenne de 8,4 % durant la période 2015-19⁴, en deçà de la moyenne des PFC d'autres régions (13 %) et de l'estimation de ratio d'imposition minimal (12%) associée à une accélération significative de la croissance (Gaspar, Jaramillo et Wingender, 2016). Les PFC riches en ressources naturelles de la région sont très tributaires des recettes non fiscales des hydrocarbures, car ils ne prélèvent que 2,8 % du PIB en recettes fiscales, ne disposent pas de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et ne perçoivent que des recettes limitées de l'impôt sur le revenu⁵. En revanche, les PFC importateurs d'hydrocarbures de la région (Afghanistan, Tadjikistan, Djibouti, Liban, Somalie, Soudan) ont recouvré des recettes fiscales de l'ordre de 10 % du PIB (graphique 5).

Un certain nombre de pays de la région MOAC ont toutefois réussi à améliorer sensiblement la perception de recettes intérieures avant la pandémie de COVID-19. Le ratio des recettes fiscales non liées aux hydrocarbures par rapport au PIB hors hydrocarbures a, par exemple, été plus élevé en 2019 qu'en 2000 dans 15 pays. Les hausses les plus marquées ont été

³Les ratios déclarés sont ceux des recettes hors hydrocarbures par rapport au PIB hors hydrocarbures pour les pays exportateurs d'hydrocarbures.

⁴Le total des recettes fiscales (PIB) comprend les recettes liées aux ressources naturelles (PIB).

⁵Les PFC exportateurs d'hydrocarbures de la région sont notamment l'Iraq, la Libye, la Syrie et le Yémen.

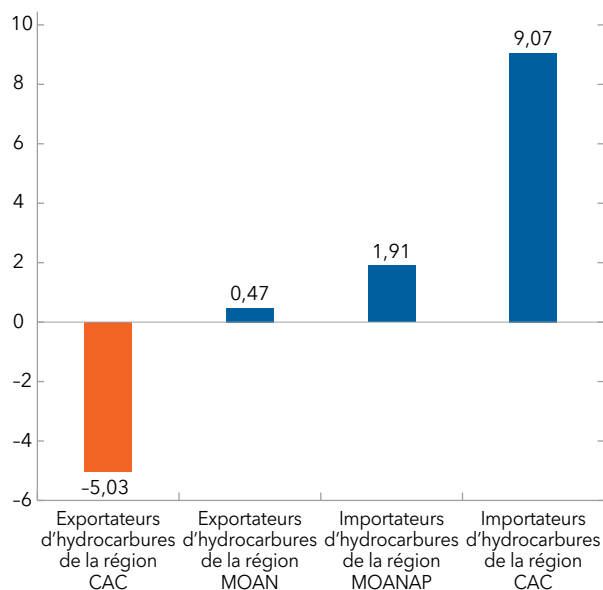
enregistrées par les pays importateurs d'hydrocarbures, en particulier ceux de la région CAC (Arménie, Géorgie, République kirghize et Tadjikistan), qui ont recouvré davantage de recettes fiscales que le reste de la région (graphique 6). Plusieurs pays exportateurs d'hydrocarbures ont également enregistré une hausse des recettes fiscales hors hydrocarbures, notamment parmi les États membres du CCG, qui ont mis en place de nouveaux droits d'accise.

Ces améliorations sont le résultat de réformes à la fois de politique fiscale et d'administration des recettes. Les pays où les progrès ont été significatifs et durables sont ceux qui ont maintenu les réformes de recouvrement des recettes sur une période relativement longue. Ceux qui ont enregistré la plus forte hausse des recettes fiscales au cours de la période 2000-19 ont entrepris des réformes de grande envergure. En Géorgie et au Tadjikistan, par exemple, les réformes de politique fiscale ont visé à simplifier le système fiscal en réduisant le nombre de taxes dans le cadre d'une stratégie d'accroissement des recettes et de lutte contre la corruption. En Arménie, les réformes de modernisation de l'administration fiscale ont été axées sur la mise à niveau des infrastructures de matériel informatique pour permettre le dépôt de déclarations électroniques, sur la rationalisation des procédures commerciales et la formation des agents de l'administration fiscale (Banque mondiale, 2016)⁶. Le Tadjikistan a également simplifié ses procédures fiscales (FMI, 2021b), de même que la République kirghize (FMI, 2013b).

Dans nombre de pays de la région, toutefois, l'assiette de l'impôt demeure étroite et le respect des obligations fiscales reste limité. La concentration de l'activité économique sur un petit nombre de secteurs, la prévalence de grands secteurs informels difficiles à taxer et les dépenses fiscales érodent l'assiette fiscale. Dans la région MOAN, par exemple, les entreprises publiques bénéficient de plusieurs avantages fiscaux (Ramirez Rigo *et al.*, 2021). L'informalité, mesurée par des estimations de l'économie parallèle et par la proportion d'auto-entrepreneurs dans le total de l'emploi, est élevée dans plusieurs pays de la région MOAC, au sein de laquelle elle a par ailleurs augmenté ces dernières années, à mesure que la croissance s'est ralentie (Cardarelli *et al.*, 2022 ; graphique 7). L'informalité a tendance à présenter une corrélation négative avec la performance fiscale, car elle implique souvent un manquement aux obligations fiscales (Kanbur et Keen, 2014). En outre, les exonérations d'impôt généralisées et les niches fiscales nuisent au recouvrement des recettes fiscales, car elles limitent l'assiette des impôts (c'est-à-dire le montant des revenus ou des actifs, ou la valeur des transactions que les autorités peuvent assujettir à l'impôt) et affaiblissent le respect des obligations fiscales en compliquant l'administration des impôts.

Parallèlement, la capacité des systèmes fiscaux de la région à redistribuer les revenus est variable. La redistribution au moyen de la fiscalité peut réduire les inégalités de revenu disponible, tandis que le financement des dépenses publiques par l'accroissement des recettes intérieures peut réduire les inégalités de chances (FMI, 2017a). Une meilleure inclusion favorise une croissance plus durable et un contexte sociopolitique stable, et renforce donc la capacité de recouvrement des impôts (Shafik, 2018). Toutefois, les régimes fiscaux de la région présentent une progressivité et une capacité de redistribution le plus souvent limitées, en raison, en partie, de la forte dépendance de la région à l'égard des taxes à la consommation et des redevances et amendes, qui

Graphique 6. Recettes fiscales
(En pourcentage du PIB, variation 2000-19)



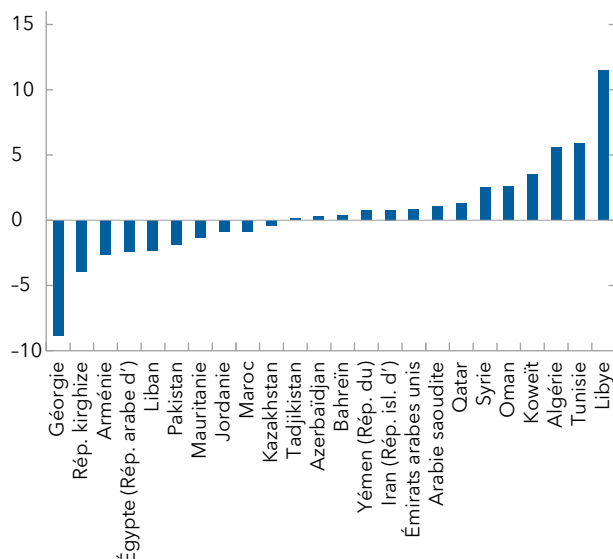
Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.
Note : Les taxes excluent les taxes liées aux hydrocarbures et sont exprimées en pourcentage du PIB hors hydrocarbures pour les pays exportateurs d'hydrocarbures.

⁶Banque mondiale (2016).

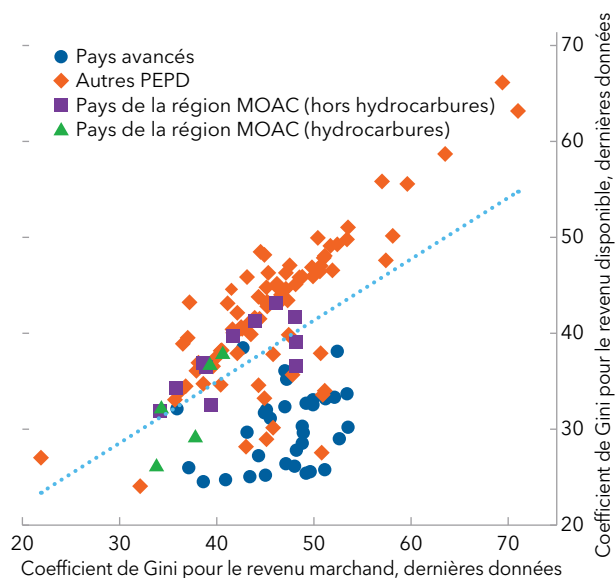
Graphique 7. Économie parallèle et inégalité des revenus dans la région MOAC

1. Taille de l'économie parallèle

(En pourcentage du PIB, variation des moyennes sur 3 ans : 2017 p/r 2008)



2. Inégalité et redistribution des revenus



Sources : autorités nationales ; Schneider et Medina (2018) ; SWIID ; calculs des services du FMI.

Note : Dans la plage 2, le système d'imposition et de transfert parvient à redistribuer le revenu et réduire les inégalités lorsque le coefficient de Gini pour le revenu disponible est inférieur au coefficient de Gini pour le revenu marchand. Les données relatives aux coefficients de Gini ne sont pas disponibles pour de nombreux pays de la région MOAC.

ont tendance à être plus régressives⁷. Les pays exportateurs d'hydrocarbures se distinguent particulièrement : les pays membres du CCG n'ont pas d'IRPP. Dans les pays exportateurs d'hydrocarbures où l'IRPP existe, il se caractérise en général par un niveau et une progressivité faibles. La progressivité est certes nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour garantir la capacité de redistribution d'un instrument fiscal donné : le montant des recettes prélevées a également son importance.

C. Recouvrement des recettes : des difficultés accentuées par la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions différentes sur la région. Dans tous les pays, l'activité économique a souffert des conséquences sanitaires de la pandémie, ainsi que des mesures d'endiguement, notamment des confinements provisoires, et de la baisse de la mobilité et du tourisme. Pour atténuer l'impact immédiat sur la vie et les moyens de subsistance, les gouvernements ont mis en place un important train de mesures sanitaires, budgétaires, monétaires et financières, dont certaines ont eu un effet significatif sur les finances publiques. Sur le plan fiscal, la plupart des gouvernements sont venus en aide aux ménages et aux entreprises en leur accordant un allègement temporaire. Plusieurs pays ont mis en œuvre des mesures d'administration des recettes visant à protéger la santé de leur personnel tout en assurant la prestation des services et le recouvrement des recettes. Un petit nombre de pays ont instauré des taxes provisoires ou augmenté certains impôts pour faire face à la baisse conjoncturelle des recettes (encadré 1).

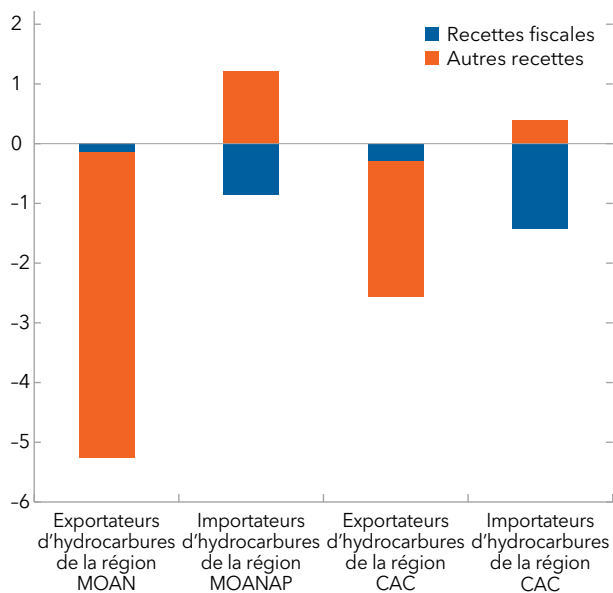
Les manques à gagner ont été significatifs pour les pays. Les pays exportateurs d'hydrocarbures de la région MOAN ont enregistré les pertes de recettes les plus prononcées (5,2 points de pourcentage en moyenne), mesurées par la baisse des ratios de recettes des administrations publiques entre 2019 et 2020. Ces manques à gagner sont essentiellement dus aux recettes non fiscales des hydrocarbures, ce qui porte à croire que le choc simultané lié aux cours du pétrole a eu un impact immédiat plus marqué sur les recettes que les mesures de politique budgétaire. On observe une situation du même ordre chez les pays exportateurs d'hydrocarbures

⁷Les redevances et les amendes ont également tendance à être moins efficaces.

Graphique 8. Pertes de recettes publiques

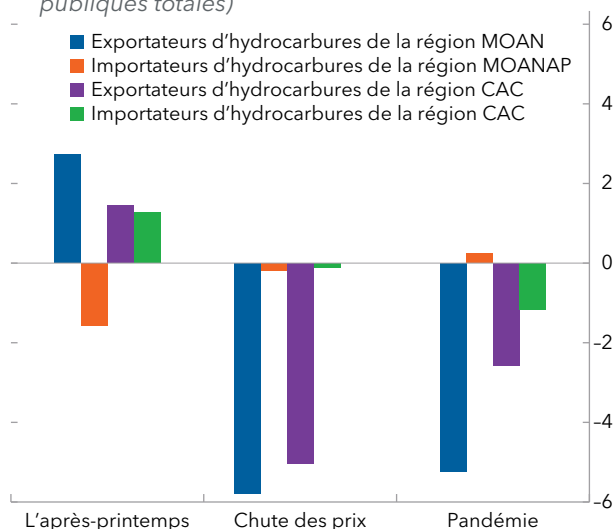
1. Sous-régions MOAC

(En pourcentage du PIB, variation 2019-20)



2. Comparaison des crises récentes

(En pourcentage du PIB, variation des recettes publiques totales)



Sources : *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale* du FMI, avril 2021 ; *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, octobre 2021 ; calculs des services du FMI.

Note : Dans la plage 1, les impôts comprennent les recettes tirées des taxes sur les hydrocarbures et le PIB comprend le PIB issu des hydrocarbures. Dans la plage 2, les recettes comprennent les recettes liées aux hydrocarbures et le PIB comprend le PIB issu des hydrocarbures. Années de comparaison : l'après-printemps arabe (2010-11), la chute des prix du pétrole (2014-15) et la pandémie (2019-20).

de la région CAC, bien que l'ampleur du manque à gagner soit globalement plus limitée. En revanche, dans les pays importateurs d'hydrocarbures de la région, le manque à gagner s'explique essentiellement par l'insuffisance des recettes fiscales (graphique 8). Le tableau est mitigé lorsque ces pertes de recettes fiscales au lendemain immédiat de la pandémie sont comparées à celles survenues après d'autres crises récentes. Les pertes de recettes enregistrées entre 2019 et 2020 ont été comparables, bien que légèrement inférieures, à celles qui ont suivi l'effondrement des cours du pétrole de 2014 pour les pays exportateurs d'hydrocarbures de la région MOAN, et nettement plus faibles pour les pays exportateurs d'hydrocarbures de la région CAC. Parmi les pays importateurs d'hydrocarbures, la pandémie a été globalement neutre sur le plan des recettes pour la région MOAN, Afghanistan et Pakistan, mais a eu un impact plus marqué que lors des crises précédentes dans la région CAC.

Le défi d'accroître les recettes pour favoriser une croissance inclusive est devenu plus urgent au lendemain de la pandémie. Outre la nécessité d'améliorer les soins de santé, les capacités de préparation et de vaccination, les séquelles de la COVID-19 soulèvent des inquiétudes dans nombre de pays, car les conséquences économiques de cette pandémie pour la région pourraient bien être plus profondes et plus durables en raison d'une multitude de facteurs, notamment : l'impact sur les secteurs durement touchés qui mettent du temps à se relever (le tourisme, par exemple), l'affaiblissement des bilans des entreprises, ainsi que d'éventuelles retombées sur les systèmes financiers. Parallèlement, la guerre en Ukraine vient aggraver ces difficultés. Dans la région MOAC, la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, et le resserrement des conditions financières sont d'importants canaux de transmission qui pèseront sur les finances publiques.

La nécessité d'accroître les recettes fiscales donne l'occasion d'améliorer le système des impôts pour assurer un meilleur équilibre entre les considérations en matière d'efficacité et d'équité. Les mesures de politique fiscale récemment annoncées à cet égard dans les pays de la région semblent tenir compte d'un certain nombre de ces considérations. En Arabie saoudite, par exemple, où les chocs simultanés liés à la pandémie et aux cours du pétrole en 2020 ont entraîné de considérables manques à gagner, le taux de TVA a été relevé de 5 à 15 %, et les droits de douane ont été augmentés. Le produit de ces augmentations d'impôts a été en partie utilisé pour

Encadré 1. Administration des recettes et politiques d'intervention fiscale face à la pandémie de COVID-19 au Moyen-Orient et en Asie centrale

Conscients des contraintes de liquidité des contribuables, les pays de la région ont mis en œuvre plusieurs mesures administratives et politiques pour offrir des allègements fiscaux, notamment : 1) des reports d'impôts sur la déclaration et le paiement des impôts sur les personnes physiques et les sociétés ; 2) des exonérations ou des reports du paiement des loyers et des impôts fonciers pour certains secteurs, notamment le tourisme, les transports et les établissements culturels et 3) la réduction ou la suspension de diverses taxes gouvernementales comme les droits de timbre (tableau 1 de l'encadré).

Tableau 1 de l'encadré. Mesures en réponse à la pandémie de COVID-19 au Moyen-Orient et en Asie centrale

	Pays
Reports de paiement (y compris concernant la déclaration d'impôts et les factures de services publics)	Afghanistan, Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Géorgie, Iran, Liban, Maroc, Oman, Ouzbékistan
Réductions (y compris des exonérations, des remboursements et un report de l'introduction de nouvelles taxes/redevances)	Afghanistan, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Bahreïn, Émirats arabes unis, Géorgie, Kazakhstan, Koweït, Maroc, Mauritanie, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Qatar, Somalie, Tadjikistan
Par type de taxe :	
Taxe foncière	Azerbaïdjan, Égypte, Émirats arabes unis, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan
Droits de douane	Afghanistan, Émirats arabes unis, Jordanie, Mauritanie, Pakistan, Qatar, Tunisie
Impôt sur le revenu	Azerbaïdjan, Géorgie, Maroc, Oman, Ouzbékistan, Tunisie
TVA	Émirats arabes unis, Géorgie, Kazakhstan, Mauritanie, Tadjikistan, Tunisie
Taxe de vente (consommation)	Jordanie, Somalie
Impôt sur les revenus du capital	Égypte
Allègement fiscal à des secteurs ciblés	Azerbaïdjan, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Géorgie, Jordanie, Kazakhstan, Maroc, République kirghize, Tadjikistan

Sources : autorités du pays ; Policy Tracker du FMI.

Les mesures mises en œuvre par les administrations fiscales de la région du Moyen-Orient et de l'Asie centrale pendant la pandémie de COVID-19 étaient similaires à celles d'autres régions, notamment l'Afrique subsaharienne et l'Europe. La plupart des mesures visaient à protéger le personnel des administrations fiscales, les contribuables et les agences fiscales, à préserver les recettes et à appuyer le gouvernement, ainsi qu'à maintenir un niveau raisonnable d'opérations. Certaines mesures ont été appliquées de manière généralisée, tandis que d'autres ont varié en fonction du stade de la pandémie auquel se trouvaient les pays. Les mesures généralement appliquées comprenaient : des dispositions relatives au travail à domicile, la prolongation des délais de déclaration et de paiement des impôts et l'ajustement des programmes d'exécution (suspension des activités d'audit et de recouvrement des arriérés) (Algérie, Iraq, Liban, Ouzbékistan, Tunisie). Les autres mesures relatives à l'administration des

Encadré 1. Administration des recettes et politiques d'intervention fiscale face à la pandémie de COVID-19 au Moyen-Orient et en Asie centrale *(fin)*

recettes incluait l'assouplissement des conditions et des modalités de paiement des arriérés d'impôts par versements échelonnés (Algérie, Maroc, Ouzbékistan) ; l'accélération des remboursements d'impôts (Tunisie) ; l'octroi d'incitations aux contribuables pour régulariser les passifs d'impôts (Égypte) ; l'amélioration des services et de la communication auprès des contribuables (Jordanie, Ouzbékistan) ; la rationalisation des processus de dédouanement pour les biens essentiels et les fournitures médicales ; et la suspension des pénalités pour les infractions douanières mineures (Tunisie).

Les mesures fiscales prises dans la région comprenaient des exonérations de la TVA et des droits de douane, notamment pour les produits de base essentiels (Somalie), les produits pharmaceutiques et les équipements médicaux utilisés pour lutter contre la COVID-19 (Algérie), les services et les ventes des hôtels et des restaurants (Jordanie). Des exonérations fiscales ont également été largement déployées pour stimuler la consommation et soutenir les petites et moyennes entreprises (Algérie, Somalie, Tadjikistan). Quelques pays ont mis en œuvre des mesures pour augmenter les recettes, notamment des taxes coronavirus sur les salaires des secteurs public et privé, et sur les pensions de l'État (Djibouti, Égypte), et des fonds de solidarité temporaires financés par des contributions volontaires (Tunisie).

renforcer le dispositif de protection sociale. En Égypte, des considérations en matière d'équité ont conduit à la réforme du barème de l'IRPP en 2020 pour le rendre plus progressif. L'Algérie a annoncé de nouvelles réformes fiscales en 2022 pour améliorer la fiscalité du secteur informel et répartir plus équitablement la pression fiscale. Ces mesures sont cruciales en vue d'atteindre l'objectif d'amélioration des régimes fiscaux.

2. Possibilités de recettes fiscales supplémentaires

Les possibilités de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires peuvent être évaluées en comparant la capacité fiscale théorique d'un pays et l'impôt effectivement recouvré. Le potentiel fiscal d'un pays dépend de ses caractéristiques structurelles et de ses mesures stratégiques. La présente section donne de nouvelles estimations du potentiel et de l'effort fiscaux des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale au moyen d'une analyse de frontière stochastique (AFS). Les résultats démontrent que l'écart fiscal (différence entre potentiel fiscal et recettes fiscales effectives) représente en moyenne 14,2 % du PIB pour les taxes hors hydrocarbures, les PFR et les pays fragiles présentant certains des écarts fiscaux les plus prononcés. Même si tous les pays de la région gagneraient à intensifier leur effort fiscal et à mieux concevoir leurs régimes fiscaux, il serait opportun pour les pays exportateurs d'hydrocarbures dont les économies sont moins diversifiées d'axer leurs efforts sur l'accroissement du potentiel et de l'effort fiscaux.

La mobilisation réussie de recettes intérieures supplémentaires en faveur d'une croissance résiliente et inclusive dépend du potentiel fiscal d'un pays. L'estimation du potentiel fiscal théorique peut donner une idée des ordres de grandeur correspondants. Le potentiel fiscal – niveau de recettes fiscales qu'un pays peut percevoir compte tenu de la structure de son économie, de son niveau de développement, de son ouverture commerciale et de la qualité de ses institutions – n'est pas directement observable, mais peut être estimé à partir de ces caractéristiques. L'écart de recettes fiscales – différence entre les recettes fiscales potentielles et les recettes fiscales effectivement recouvrées – mesure les possibilités de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires. Un concept apparenté, l'effort fiscal, est le rapport entre l'impôt effectivement recouvré et le potentiel fiscal estimé.

Les caractéristiques structurelles et les politiques sont des éléments clés pour déterminer la capacité d'un pays à accroître ses recettes fiscales. Les estimations présentées ici reposent sur une AFS qui permet de calculer un écart fiscal par rapport à une frontière fiscale estimée⁸. Cette frontière est interprétée comme le potentiel fiscal et définit un niveau théorique maximal de recettes fiscales pouvant être atteint compte tenu d'un ensemble de caractéristiques nationales⁹. Avec l'AFS, l'écart fiscal est interprété comme une « inefficience technique » qui peut varier dans le temps et traduit à la fois des différences dans la législation fiscale, notamment le niveau des taux d'imposition et des exonérations, et des lacunes dans l'administration des recettes.

Notre analyse révèle l'importance de plusieurs éléments essentiels dans la détermination du potentiel fiscal. Une hausse de l'investissement direct étranger net (indicateur de la qualité du climat des affaires), l'ouverture commerciale et une meilleure maîtrise de la corruption ont un impact positif statistiquement significatif sur le potentiel fiscal. Par ailleurs, de plus faibles niveaux de diversification économique et une forte dépendance envers les recettes issues des hydrocarbures ont un impact négatif statistiquement significatif sur le potentiel fiscal (annexe 2).

Les possibilités d'accroître les recettes fiscales varient selon les pays et sont fonction des différences en matière de diversification économique :

- *Dans les pays exportateurs d'hydrocarbures, la faible part de l'économie hors hydrocarbures limite le potentiel fiscal par rapport aux pays comparables. À l'exclusion du Bahreïn, le potentiel fiscal de ces pays varie entre 14 et 25 % du PIB hors hydrocarbures, contre une moyenne de 48 % dans les pays avancés et de 30 % dans les pays émergents (graphique 9). Parmi les explications possibles, il convient de citer notamment : 1) le faible niveau de diversification économique, qui pourrait réduire l'assiette fiscale hors hydrocarbures¹⁰ et 2) les*

⁸Une AFS a été réalisée sur un groupe de 146 pays sur la période 2000-19 (annexe 2). L'estimation du potentiel fiscal selon cette méthode repose sur les facteurs déterminants macroéconomiques du potentiel fiscal au niveau agrégé qui tiennent compte des particularités de la région, telles que les différences de mobilité du capital et de diversification économique, et des caractéristiques des PFR. Une autre méthode est celle du programme d'analyse des écarts à l'intention des administrations des recettes (RA-GAP) du FMI qui requiert des données plus détaillées, peu disponibles dans la plupart des pays. Cette méthode est utilisée pour décomposer les principales sources d'écarts de TVA par rapport à une référence normative, en un écart dû à la politique fiscale et un écart dû à la conformité.

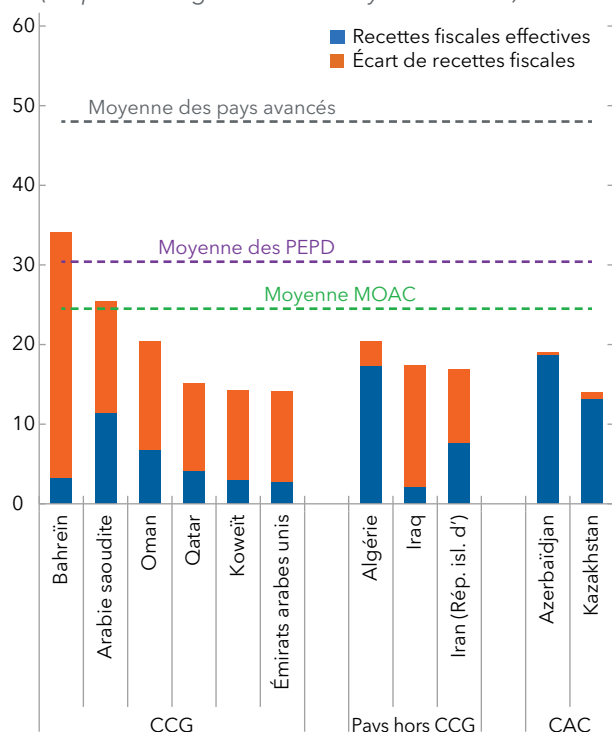
⁹Le potentiel fiscal estimé ne correspond pas nécessairement à un niveau souhaitable de recettes fiscales. Dans la pratique, le montant efficient de recettes fiscales qu'un pays peut percevoir par rapport au PIB peut être différent de celui défini par la frontière.

¹⁰Seules les recettes fiscales hors hydrocarbures sont prises en compte dans l'analyse.

Graphique 9. Écart de recettes fiscales

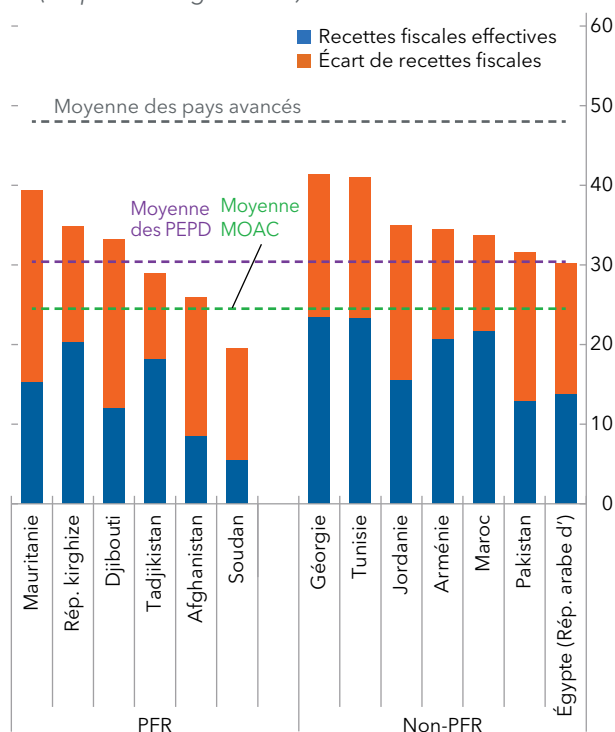
1. Pays exportateurs d'hydrocarbures

(En pourcentage du PIB hors hydrocarbures)



2. Pays importateurs d'hydrocarbures

(En pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

nombreuses exonérations fiscales et les faibles taux d'imposition, en particulier dans les pays du CCG¹¹. Les écarts fiscaux estimés en conséquence varient de 0,4 à 15 % du PIB hors hydrocarbures, les écarts les plus faibles étant constatés dans la sous-région CAC.

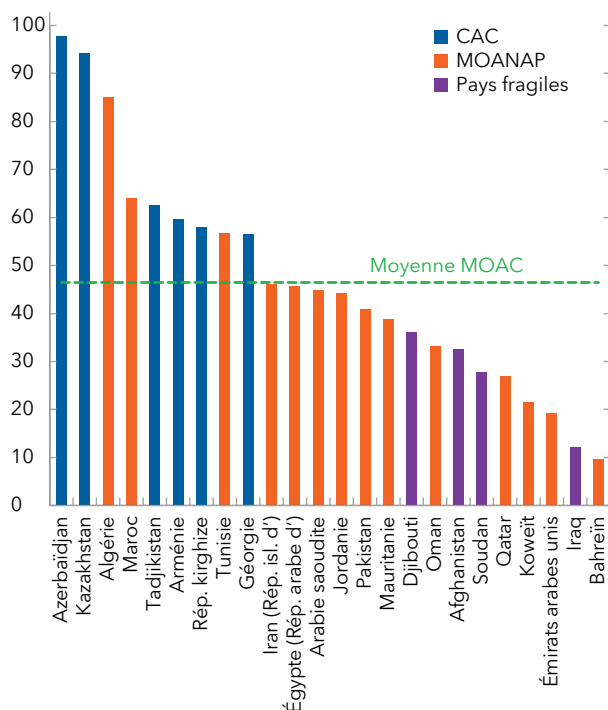
- En revanche, le potentiel fiscal se rapproche davantage de celui des pays pairs dans les pays importateurs d'hydrocarbures dont les économies sont plus diversifiées. Le potentiel fiscal estimé dans les pays importateurs d'hydrocarbures de la région varie de 20 à 41 % du PIB, avec une moyenne de 33 %, juste au-dessus de la moyenne de 30 % dans les PEPD (graphique 9). L'écart fiscal correspondant oscille entre 12 et 30 % du PIB, les écarts les plus faibles étant enregistrés dans les pays à revenu intermédiaire les plus développés, et les écarts les plus prononcés, principalement dans les PFR.

Il est possible d'augmenter les recettes dans la plupart des pays en accentuant l'effort fiscal. À partir des travaux de Le, Moreno-Dodson et Rojchaichanthorn (2008), nous comparons les pays en fonction de leur effort fiscal estimé (graphique 10) et de l'impôt effectivement recouvré par rapport à la médiane de la région MOAC et celle de l'échantillon de pays utilisé pour l'estimation (annexe 2, tableau 2.3). Par rapport à l'ensemble de l'échantillon, de nombreux pays sont classés dans la catégorie faible recouvrement/faible effort fiscal (graphique 11). Il s'agit notamment de tous les PFR, des pays fragiles, ainsi que des pays suivants : Arabie saoudite, Égypte, Jordanie et Kazakhstan. Les pays exportateurs d'hydrocarbures moins diversifiés (principalement les pays du CCG) et les pays fragiles ont tendance à présenter l'effort fiscal et le recouvrement d'impôts les plus faibles¹². Les pays importateurs d'hydrocarbures et les pays de la région CAC ont à la fois un recouvrement d'impôts et un effort fiscal élevés.

¹¹Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar. Le Bahreïn a le potentiel fiscal le plus élevé (34 % du PIB hors hydrocarbures) et l'écart fiscal le plus prononcé (31 % du PIB hors hydrocarbures) de tous les pays exportateurs d'hydrocarbures. Au Bahreïn, les entrées d'IDE et les importations de biens et services élevées par rapport au PIB expliquent la forte capacité fiscale estimée.

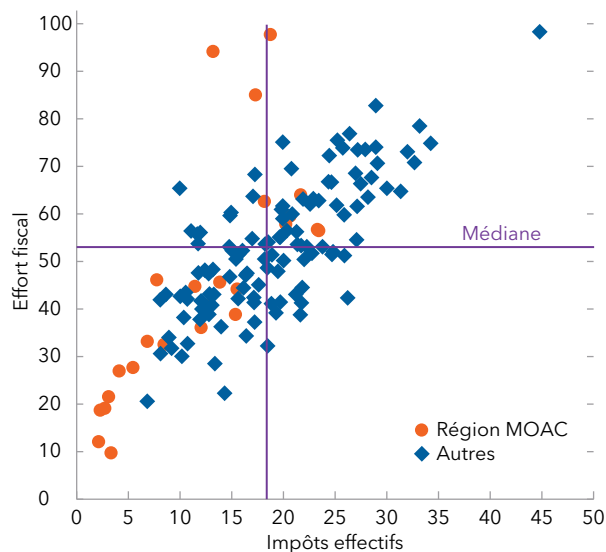
¹²Les pays du CCG n'ont pas d'IRPP, et la TVA (à un taux très faible par rapport aux normes internationales) n'a été mise en place qu'en 2018, dans quelques pays seulement.

Graphique 10. Effort fiscal dans la région MOAC
(Pourcentage)



Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

Graphique 11. Effort fiscal et impôts effectifs
(En pourcentage du PIB)



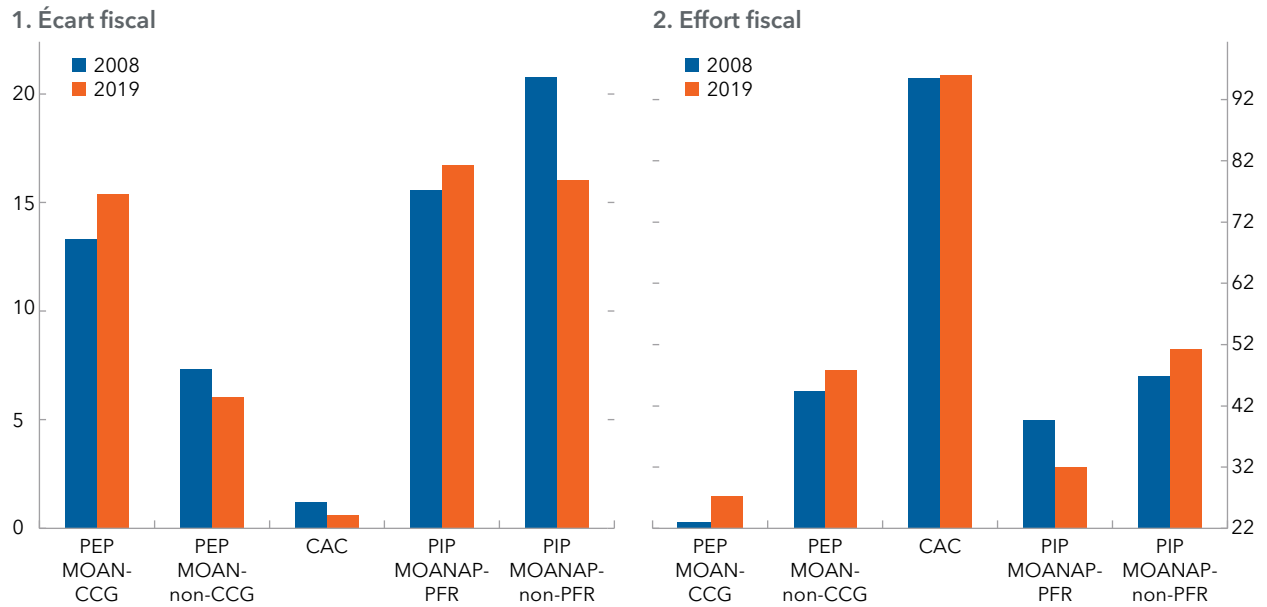
Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

De nombreux pays de la région ont pu intensifier leur effort fiscal, qui a été le plus soutenu dans les pays de la région MOAN non membres du CCG, suivis des pays du CCG. Quatre pays exportateurs d'hydrocarbures (Algérie, Arabie saoudite, Azerbaïdjan et Kazakhstan) ont pris des mesures pour améliorer le recouvrement des impôts et percevoir des taxes hors hydrocarbures. En Arabie saoudite, par exemple, de vastes réformes ont été entreprises pour renforcer la conformité fiscale et améliorer l'efficacité fiscale dans le cadre de la stratégie nationale « Vision 2030 »¹³. Dans les pays importateurs d'hydrocarbures, l'effort fiscal a progressé lentement, à l'exception des PFR, où il a commencé à régresser en 2011.

À l'avenir, une démarche stratégique différenciée pourrait se justifier pour accroître les recettes. Tous les pays de la région pourraient bénéficier d'une intensification de leur effort fiscal. Toutefois, les pays les moins diversifiés – en particulier les pays exportateurs d'hydrocarbures – pourraient en outre tirer parti des réformes visant à promouvoir la diversification, et ainsi augmenter leur potentiel fiscal. Dans ces pays, les écarts fiscaux sont légèrement moindres que dans les pays avancés et les pays émergents, non pas parce que leur potentiel fiscal est élevé, mais parce qu'ils perçoivent une proportion plus élevée d'une assiette fiscale très étroite. Même s'ils prennent des mesures pour améliorer leurs régimes fiscaux, ils continuent de présenter un effort fiscal et un recouvrement des impôts généralement inférieurs à ceux des pays comparables de la région (graphique 12).

¹³Vision 2030.

Graphique 12. Écart et effort fiscaux
(En pourcentage du PIB)



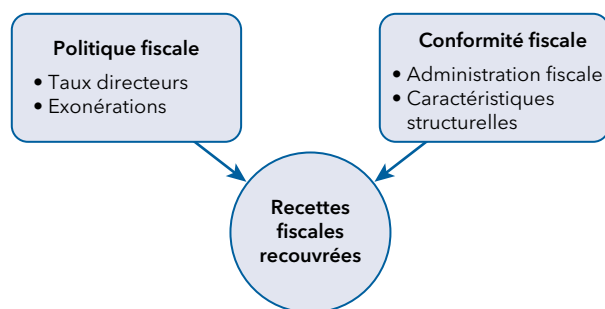
Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

Note : Pour les pays exportateurs d'hydrocarbures (PEP), les impôts excluent les taxes liées aux hydrocarbures et sont indiquées en pourcentage du PIB hors hydrocarbures. La région CAC inclut aussi bien les PEP que les pays importateurs d'hydrocarbures (PIP).

3. Déterminer les sources de recettes supplémentaires

L'insuffisance de recettes fiscales peut s'expliquer par la conception de la politique fiscale ou par des difficultés en matière de conformité fiscale, ou les deux. Les taux d'imposition sont généralement faibles dans la région, en particulier pour l'IRPP et l'impôt sur les sociétés. Les systèmes fiscaux présentent un très grand nombre d'exonérations, à la fois pour les impôts directs et indirects, qui réduisent leur assiette fiscale et diminuent leur progressivité. Les régimes de l'impôt sur les sociétés prévoient diverses incitations fiscales pour stimuler l'investissement. Les taxes sur la valeur ajoutée se caractérisent par l'utilisation de taux multiples, qui réduisent leur efficacité. Parallèlement, la conformité fiscale est faible dans un certain nombre de pays de la région, en raison à la fois de leurs caractéristiques structurelles, telles que l'informalité, et des difficultés rencontrées par les administrations des recettes. Il est possible d'accroître les recettes fiscales tout en favorisant une croissance résiliente et inclusive, en améliorant la progressivité des systèmes fiscaux et en réduisant les exonérations. Dans certains cas, cela nécessite d'accélérer les réformes pour développer l'IRPP et les impôts indirects. Il est également possible d'améliorer la conformité fiscale en réduisant la complexité des impôts et en renforçant les capacités administratives grâce à des réformes organisationnelles, à une coopération internationale accrue en matière fiscale et à des réformes visant à réduire les risques de corruption et à renforcer les institutions.

Graphique 13. Facteurs déterminants du recouvrement des recettes fiscales



Source : services du FMI.

L'insuffisance de recettes fiscales résulte de lacunes dans la conception de la politique fiscale ou d'un faible respect des règles fiscales, ou des deux. Les caractéristiques inhérentes à la politique fiscale, notamment des taux d'imposition faibles ou des exonérations inefficaces, limitent l'assiette fiscale et réduisent les recettes perçues. La faible conformité fiscale, de son côté, tient à des lacunes dans l'application et le respect des règles, notamment au manque de capacité administrative (graphique 13). Elle peut aussi s'expliquer par des insolvabilités, des faillites ou des erreurs administratives. Les difficultés liées à la conception des politiques fiscales et au respect des règles fiscales sont également interdépendantes, et

les modifications apportées aux politiques fiscales peuvent influencer sur la conformité fiscale. Des taux d'imposition élevés, par exemple, peuvent inciter au non-respect des règles. De même, la réduction des exonérations peut faciliter l'administration des recettes et limiter les possibilités d'optimisation fiscale.

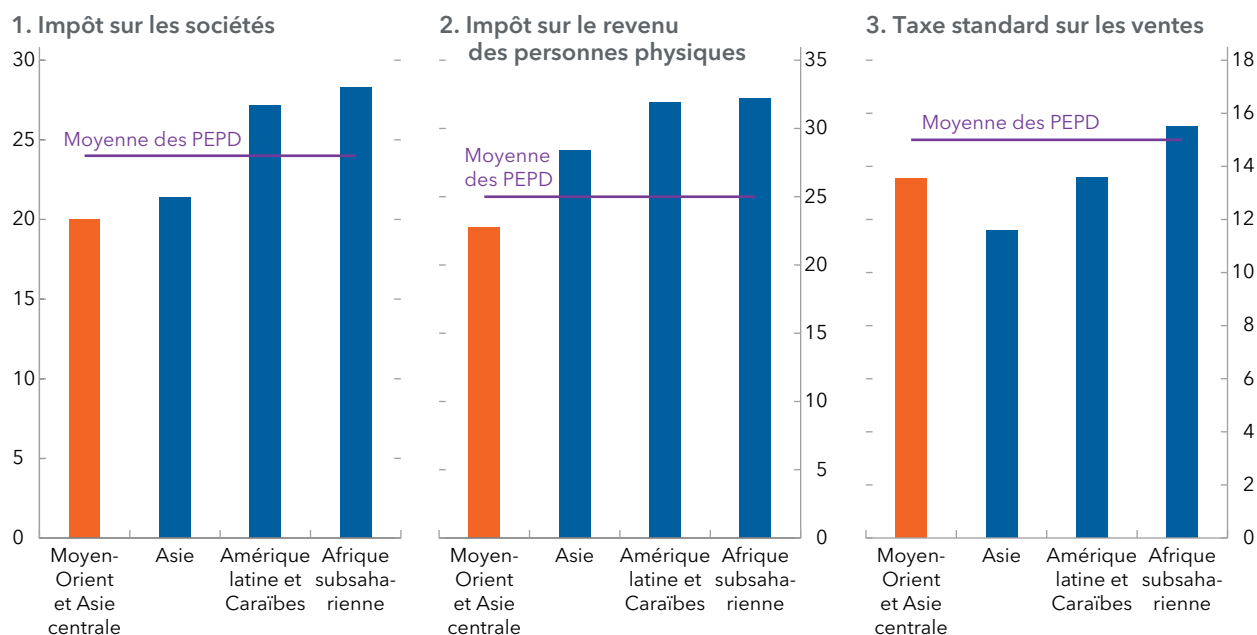
A. Difficultés liées à la politique fiscale : faibles taux et exonérations généralisées

Les taux d'imposition sont généralement faibles dans la région. Les taux d'IRPP et d'impôt sur les sociétés sont particulièrement bas. En outre, les systèmes de fiscalité directe et indirecte sont moins développés dans plusieurs pays exportateurs d'hydrocarbures de la région MOAN. Le Bahreïn, par exemple, n'a pas d'impôt sur les sociétés ni, comme le reste des pays du CCG, d'IRPP. Dans les pays où existent l'impôt sur les sociétés et l'IRPP, le taux moyen de l'impôt courant sur les sociétés et le taux de la tranche supérieure de l'IRPP sont de 20 et 23 %, contre 24 et 25 % dans d'autres PEPD (graphique 14)¹⁴. Même si le taux moyen de la taxe courante sur les ventes diffère peu des autres régions, un petit nombre de pays (Iraq, Koweït, Libye et Qatar, notamment) n'ont pas encore mis en place de système de taxe sur la consommation à large assiette, comme la TVA.

Il existe toutefois une forte variabilité des taux entre les pays de la région. Les taux courants d'imposition des sociétés varient de 0 à 35 % et sont particulièrement bas dans les pays exportateurs d'hydrocarbures des régions CAC et MOAN. De même, le taux marginal supérieur de l'IRPP varie aussi de manière significative (de 0 à 40 %) ; il est particulièrement bas dans de nombreux pays de la région CAC et inexistant dans les pays du CCG (graphique 15). Les taux de la taxe courante sur les ventes varient de 0 à 20 % et sont particulièrement bas dans un certain nombre de pays exportateurs d'hydrocarbures.

¹⁴Un certain nombre de pays appliquent des taux d'imposition plus élevés à certains secteurs, tels que le secteur extractif et le secteur financier, qui sont exclus ici du calcul des taux d'imposition courants sur les sociétés.

Graphique 14. Taux d'imposition, comparaison régionale
(Moyenne, 2021)

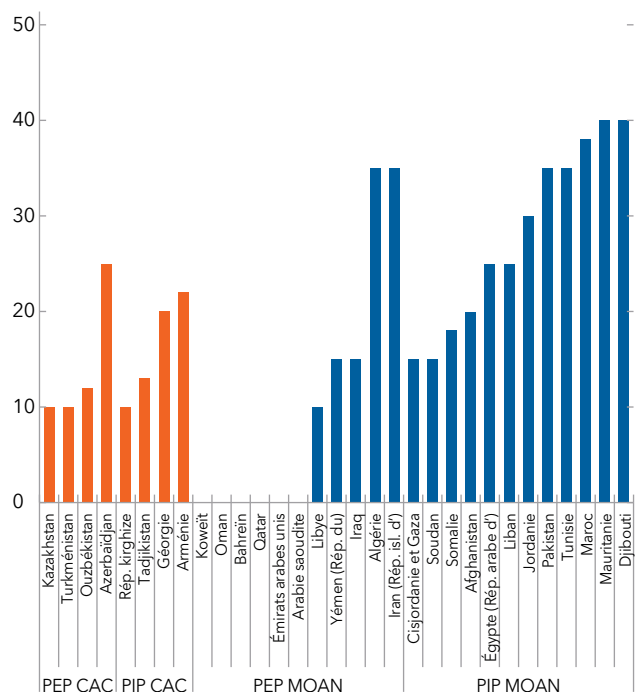


Sources : autorités nationales ; KPMG International Limited ; calculs des services du FMI.

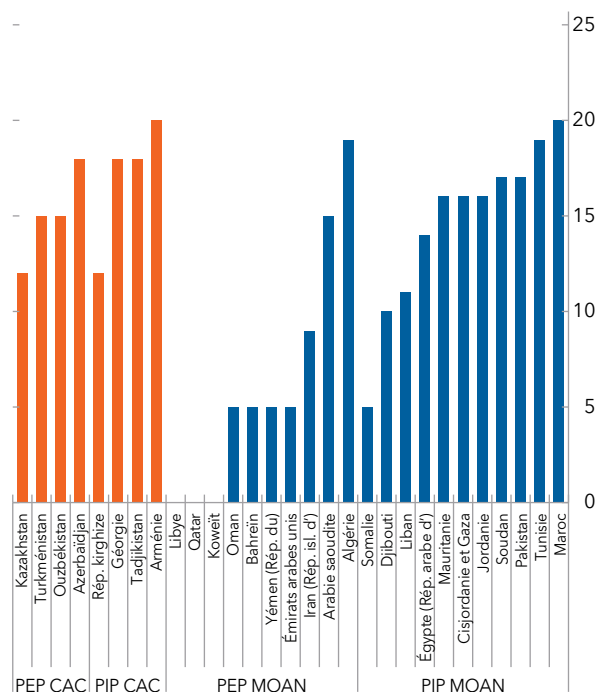
Note : Dans la plage 1, les pays n'appliquant pas l'impôt sur les sociétés sont exclus du calcul des moyennes régionales. Dans la plage 2, les pays n'appliquant pas l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont exclus du calcul des moyennes régionales. Dans la plage 3, les pays n'appliquant pas la TVA ni la taxe générale sur les ventes sont exclus du calcul des moyennes régionales.

Graphique 15. Taux d'imposition dans la région MOAC

1. Impôt sur le revenu des personnes physiques
(Tranche supérieure, 2021)



2. Impôts indirects
(Taux normal, 2021)



Sources : autorités nationales ; KPMG International Limited ; calculs des services du FMI.

Encadré 2. Progressivité et capacité de redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Moyen-Orient et en Asie centrale

Mesurer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et sa capacité à redistribuer les revenus peut aider les gouvernements à garantir l'inclusivité de leur système fiscal. Un système fiscal est progressif si le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu. Le système a une forte capacité de redistribution s'il réduit de manière significative les inégalités de revenu disponible (après impôt). Il est difficile d'estimer la progressivité et la capacité de redistribution, mais les ouvrages d'économie proposent plusieurs options. La progressivité de l'IRPP est mesurée par la différence dans la distribution du revenu avant impôt et celle des obligations fiscales, telle que mesurée par les coefficients de Gini respectifs. La capacité de redistribution est déterminée à la fois par la progressivité et le taux d'imposition moyen (ou la taille) de l'IRPP et mesurée par la différence des coefficients de Gini du revenu avant et après impôt. De multiples combinaisons de la progressivité et du niveau du taux d'imposition peuvent aboutir à la même capacité de redistribution.

Conformément à Benítez et Vellutini (2021), nous utilisons des microdonnées simulées basées sur les coefficients de Gini du revenu avant impôt pour calculer des indices de capacité de redistribution. Nous décomposons les différences de capacités de redistribution spécifiques à chaque pays en deux composantes : 1) la progressivité et 2) le taux d'imposition moyen. L'exercice étant basé sur une distribution hypothétique du revenu et reflétant principalement la structure des taux d'imposition, les estimations peuvent être quelque peu imprécises (annexe 1). Les résultats sont néanmoins intuitifs.

La capacité de redistribution et la progressivité sont inférieures à celles des pays comparables, mais avec des variations selon les pays. Dans certains, l'IRPP est plutôt progressif, mais il est tout simplement trop faible pour que la capacité de redistribution soit significative (Iran, Liban et Pakistan). D'autres ont un IRPP plus conséquent, mais peu progressif (Géorgie, Ouzbékistan, République kirghize et Turkménistan ; tous ont un taux d'IRPP fixe). Les systèmes fiscaux les plus redistributifs se trouvent dans les pays de la région MOAN (Algérie, Djibouti, Égypte, Maroc, Mauritanie et Tunisie).

Les différences sont aussi marquées entre les exportateurs et les importateurs d'hydrocarbures du Moyen-Orient et d'Asie centrale, les derniers ayant une plus grande capacité de redistribution :

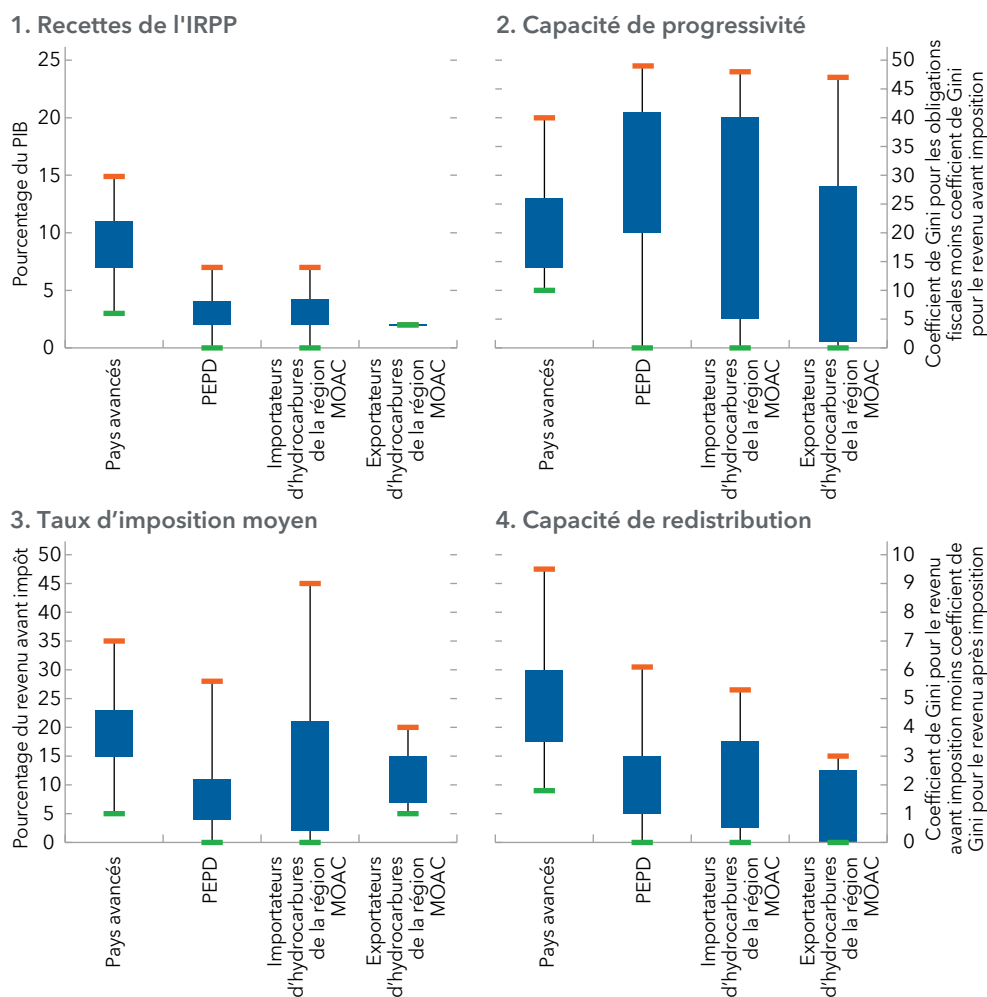
Pour les *exportateurs d'hydrocarbures* qui appliquent l'IRPP, la progressivité et le taux d'imposition moyen sont faibles, ce qui se traduit par un indice relativement bas de la capacité globale de redistribution de l'IRPP (graphique 2.1 de l'encadré, page 4). Le revenu médian de l'IRPP, représentant 1 % du PIB, est nettement plus faible qu'ailleurs (graphique 2.1 de l'encadré, page 1). La progressivité médiane de l'IRPP chez les exportateurs d'hydrocarbures est de 8,4, par rapport à une valeur médiane de 16,0 chez les importateurs d'hydrocarbures et de 33,9 dans les autres pays émergents et pays en développement (graphique 2.1 de l'encadré, page 2). L'Algérie, l'Iran et l'Iraq affichent des capacités de redistribution de l'IRPP légèrement supérieures à celles des autres pays exportateurs d'hydrocarbures, avec des valeurs supérieures à 2. Dans le cas de l'Algérie, la progressivité relativement forte s'explique en partie par un taux maximal de 35 %.

Pour les *importateurs d'hydrocarbures*, des taux d'imposition moyens (graphique 2.1, page 3) et une progressivité (graphique 2.1 de l'encadré, page 2) relativement plus élevés se traduisent par une capacité de redistribution plus grande. La capacité de redistribution médiane de l'IRPP, de 1,1, est plus proche de celle observée dans d'autres pays émergents et pays en développement à faible revenu, mais reste nettement inférieure à la valeur médiane de 4,9 des pays avancés (graphique 2.1 de l'encadré, page 4).

La progressivité et la capacité de redistribution de l'IRPP diffèrent également entre les pays de la région. Les pays importateurs d'hydrocarbures ont de meilleurs résultats, mais leur capacité de redistribution reste nettement inférieure à celle des pays avancés (encadré 2, annexe 1). En conséquence, les inégalités de revenu disponible dans la région sont nettement plus prononcées que les inégalités de revenu marchand (revenus du travail et du capital, plus transferts privés).

Encadré 2. Progressivité et capacité de redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Moyen-Orient et en Asie centrale (fin)

Graphique 2.1 de l'encadré. Recettes de l'IRPP, capacité de progressivité, taux moyen d'IRPP et capacité de redistribution



Sources : Ernst & Young S.E.N.C.R.L. ; IBFD ; SWIID 9.1 ; base de données longitudinales interne du FMI sur les recettes dans le monde (base WoRLD) ; calculs des auteurs.

¹Dernière année disponible pour chaque pays.

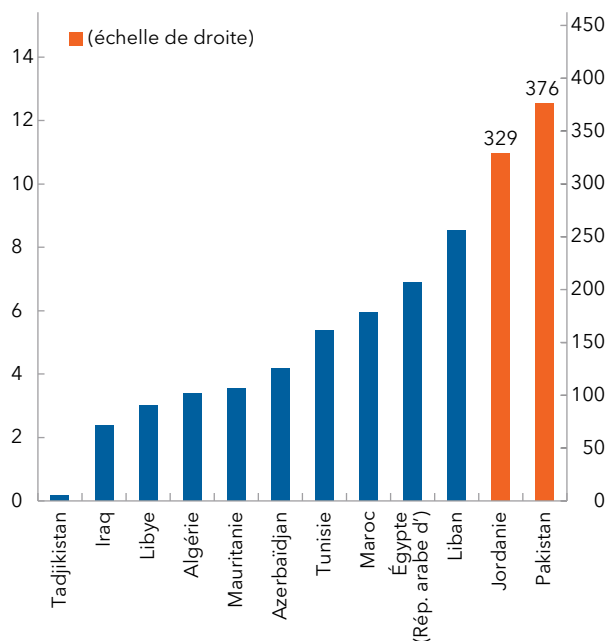
²Le taux d'imposition moyen correspond au ratio total des obligations fiscales sur le total des revenus avant impôt.

Une hausse des taux d'imposition ne se traduit pas toujours par une hausse des recettes dans la région. La relation entre les taux d'imposition sur le revenu et les recettes est faible. La corrélation entre pays n'était que de 0,3 pour l'IRPP et de -0,15 pour l'impôt sur les sociétés en 2019. En outre, les expériences des pays en matière d'augmentation des taux d'IRPP ont été mitigées. En Jordanie, par exemple, malgré une légère accélération après le relèvement des taux de la tranche supérieure de l'IRPP de 14 à 30 % entre 2017 et 2019, les recettes de l'IRPP sont restées inférieures à 1 % du PIB, et ont été parmi les plus faibles de la région. Même si les pays ayant des taux de TVA plus élevés ont tendance à avoir des recettes de TVA plus élevées (corrélation entre pays de 0,8 en 2019), les recettes de TVA n'augmentent pas toujours à la suite d'un relèvement des taux. En Égypte, par exemple, les recettes de TVA ont augmenté après le relèvement du taux normal de TVA en 2016 et en 2017. En Algérie, en revanche, elles ont diminué en pourcentage du PIB après le relèvement du taux normal de TVA de 17 à 19 % en 2017.

Cette mince relation entre taux et recettes s'explique par l'ampleur des exonérations et la faiblesse de l'administration fiscale. Les exonérations fiscales généralisées et la défaillance de l'administration fiscale peuvent nuire à l'efficacité des relèvements des taux d'imposition, car elles limitent l'assiette fiscale et affaiblissent la conformité fiscale, empêchant donc les taux d'imposition effectifs d'augmenter. En effet, les exonérations fiscales et les régimes préférentiels sont omniprésents dans la région. Les exonérations sont particulièrement répandues dans les régimes de l'IRPP et de l'impôt sur les sociétés :

- *Les plus-values et les produits financiers ne sont souvent pas imposés ou bien qu'à de faibles taux.* Plus précisément, les taux appliqués aux dividendes, aux revenus d'intérêts et aux plus-values sont systématiquement inférieurs à ceux d'autres régions (annexe 1, graphique 1.3). La plupart des pays de la région CAC et du CCG exonèrent tota-

Graphique 16. Impôt sur le revenu de la tranche supérieure
(Limite inférieure en multiples du revenu par habitant)



Sources : autorités nationales ; KPMG International Limited ; calculs des services du FMI.

lement les plus-values et autres produits financiers de l'impôt sur le revenu (annexe 3)¹⁵. Dans la mesure où les revenus du capital sont généralement perçus par les ménages à revenu moyen et élevé, ces exonérations, outre le fait de limiter l'assiette fiscale, réduisent la progressivité des systèmes fiscaux. En outre, dans un certain nombre de pays, la tranche supérieure de l'IRPP est fixée à des centaines de fois le revenu par habitant (graphique 16), ce qui réduit l'efficacité d'un taux marginal d'imposition élevé (annexe 1).

- *Les exonérations de l'impôt sur le revenu des sociétés sont largement accordées pour encourager l'investissement.* Les systèmes d'impôt sur les sociétés de la région comprennent de nombreuses incitations fiscales pour encourager l'investissement, soutenir les secteurs stratégiques et, dans un certain nombre de cas, promouvoir l'entrepreneuriat national. La plupart des pays, par exemple, ont des zones économiques spéciales où les entreprises peuvent être exonérées de l'impôt sur les sociétés pendant des années. Dans plusieurs pays du CCG, notamment, les sociétés nationales détenues par des ressortissants du CCG sont au moins partiellement exonérées de l'impôt sur les sociétés¹⁶. Selon des données empiriques, ces incitations fiscales sont d'une efficacité mitigée qui dépend souvent

de la gouvernance et du climat d'investissement, tandis qu'elles présentent un coût généralement élevé en matière de manque à gagner fiscal (Klemm et Van Parys, 2009 ; FMI, 2015a). En outre, l'adoption d'un impôt minimum mondial sur les sociétés pourrait sérieusement limiter l'attrait de ces incitations fiscales pour les sociétés multinationales à l'avenir.

Les récents accords mondiaux relatifs à l'impôt sur les sociétés offrent aux pays de la région une excellente occasion de réformer leurs impôts sur les sociétés. En octobre 2021, 136 pays et juridictions, dont 14 de la région, sont convenus d'établir, dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures, un taux effectif minimum d'imposition des sociétés de 15 %, à mettre en œuvre en 2023¹⁷. Même si l'adoption de ce taux minimum d'imposition des sociétés n'est pas obligatoire, les pays signataires de l'accord ne peuvent empêcher les autres de l'adopter, ce qui pourrait

¹⁵Cela peut s'expliquer en partie par les différences de mobilité du capital entre les pays de la région et par les difficultés d'imposer les résidents sur leurs plus-values à travers le monde.

¹⁶Même si les sociétés nationales détenues par les ressortissants des pays du CCG ne paient pas l'impôt sur le revenu des sociétés, elles s'acquittent de la Zakat, qui, dans nombre de cas, est supérieure au pourcentage payé par les sociétés étrangères sur leurs bénéfices.

¹⁷Les 14 pays sont les suivants : Arabie saoudite, Arménie, Bahreïn, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Géorgie, Jordanie, Kazakhstan, Maroc, Mauritanie, Oman, Qatar et Tunisie.

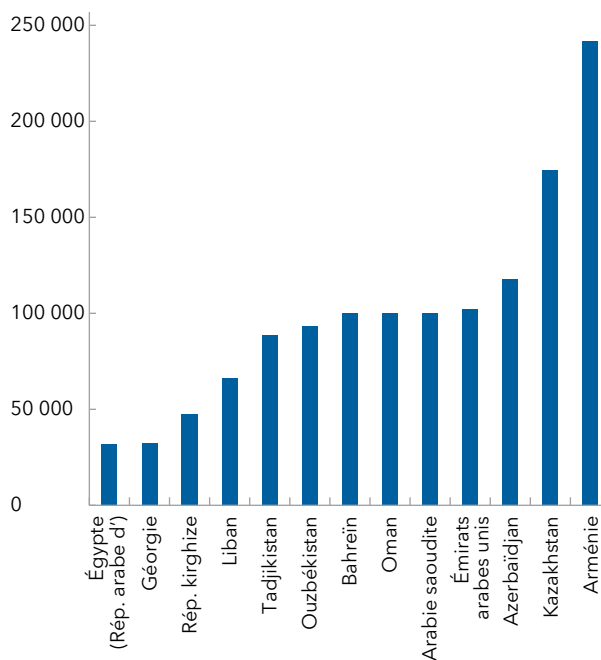
fortement inciter à revoir l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales existantes. Avec une baisse de la concurrence fiscale entre les pays, le soutien politique national à la suppression d'incitations fiscales redondantes et à l'amélioration de la conception de l'impôt sur les sociétés a toutes les chances d'être renforcé (FMI, 2022b).

Les exonérations sont également très répandues en matière de TVA. Les exonérations courantes de TVA concernent généralement les produits alimentaires de base, les services financiers et les assurances, l'immobilier et la construction, les secteurs extractifs, ainsi que les soins de santé et l'éducation¹⁸. Même si un certain nombre de ces exonérations visent à réduire les prix finaux des biens et services consommés par les ménages vulnérables, elles sont souvent mal ciblées (Bodin *et al.*, 2001). En outre, plusieurs pays ont des seuils d'immatriculation à la TVA élevés, atteignant des multiples de la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans un certain nombre de pays de la région CAC et du CCG (graphique 17)¹⁹. Si un seuil raisonnablement élevé peut contribuer à limiter les coûts pour l'administration fiscale, un seuil trop élevé peut nuire à l'efficience du recouvrement de l'impôt en excluant une grande partie de l'activité économique de l'assiette de la TVA.

En conséquence, l'efficience de la TVA est faible dans la région. Les ratios d'efficience-C de la TVA comparent les recettes effectives de TVA au produit du taux normal de TVA et de la consommation finale, cette dernière tenant compte des recettes qui seraient perçues si le taux normal était appliqué à la consommation finale totale. Ce ratio est de 100 si la conformité fiscale est parfaite et si le régime de TVA ne présente aucune exonération ni aucun taux réduit. Les taux d'efficience-C relativement faibles de la TVA dans la région s'expliquent par la prévalence des exonérations de TVA et la faible observance des règles fiscales. Toutefois, tous les pays de la région ne présentent pas une faible efficience-C de la TVA. En particulier, les trois pays du CCG ayant récemment instauré un taux de TVA (Arabie saoudite, Bahreïn et Émirats arabes unis) ont des ratios élevés malgré de nombreuses exonérations de TVA, ce qui indique probablement un taux élevé de conformité compte tenu des faibles taux de TVA (graphique 18).

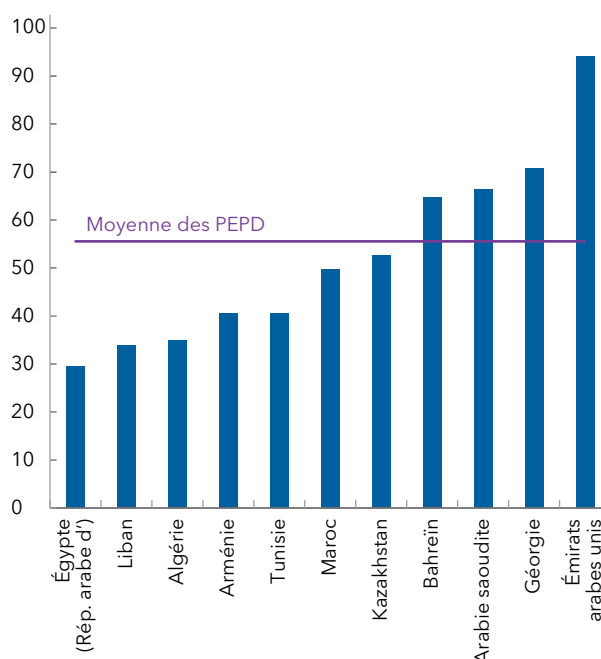
La fiscalité des industries extractives a des conséquences macroéconomiques considérables dans

Graphique 17. Seuil d'assujettissement à la TVA (Dollars, 2021)



Sources : autorités nationales ; KPMG International Limited ; calculs des services du FMI.

Graphique 18. Ratio d'efficience-C de la TVA (2019)



Sources : autorités nationales ; KPMG International Limited ; calculs des services du FMI.

¹⁸Les exonérations peuvent être avec ou sans droit à déduction. Les exonérations avec droit à déduction sont parfois qualifiées de « taux zéro », autrement dit, une entreprise peut ne facturer aucune TVA à son client pour une vente, tout en étant en mesure d'enregistrer la vente pour ses déclarations de TVA.

¹⁹Une entreprise dont le chiffre d'affaires imposable est inférieur au seuil défini n'a pas à facturer de TVA à ses clients.

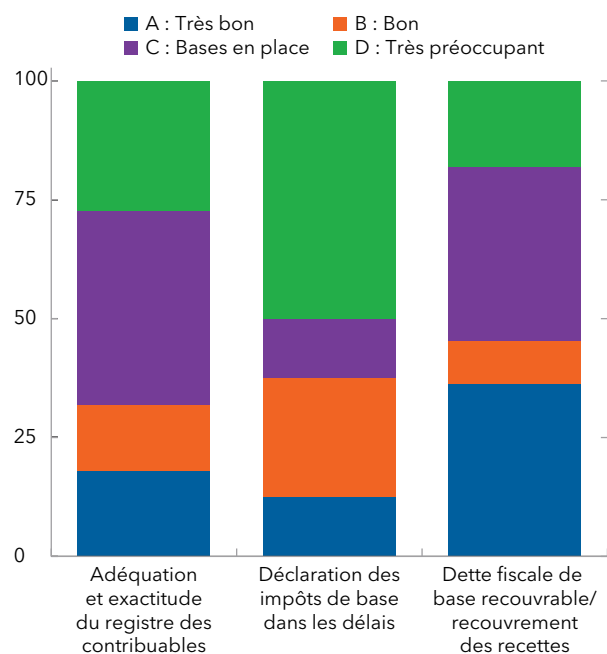
les pays de la région MOAC. En 2020–21, les recettes des hydrocarbures ont représenté environ la moitié des recettes publiques en moyenne dans les pays de cette région riches en ressources naturelles, tandis que les recettes minières ont représenté en moyenne environ 6,6 %. Parmi les exemples de pays appliquant un taux d'imposition sur les sociétés plus élevé dans les secteurs extractifs, il convient de citer l'Arabie saoudite (50 à 85 %), le Bahreïn (46 %), l'Égypte (41 %), les Émirats arabes unis (55 %), l'Iraq (35 %), le Qatar (35 %), le Turkménistan (20 %) et le Yémen (35 %). Une question cruciale est d'assurer que les gouvernements recueillent une part équitable des recettes de ce secteur (encadré 3).

B. Difficultés liées à la conformité fiscale : lacunes administratives et structurelles

L'insuffisance des capacités administratives et les problèmes structurels nuisent à la conformité fiscale. Un certain nombre de pays de la région MOAC sont confrontés à des problèmes de conformité à toutes les étapes du processus fiscal (immatriculation, déclaration et paiement) (graphique 19). Pour être efficaces, le recouvrement, le suivi et les mesures d'exécution nécessitent des ressources administratives appropriées, notamment des fonctionnalités modernes, telles que les technologies numériques. Parallèlement, la conception de la politique fiscale peut également avoir des conséquences considérables pour les capacités administratives. Plus précisément, une complexité excessive peut surcharger les administrations des impôts et les contribuables, tandis que des dispositifs fiscaux plus simples réduisent les coûts administratifs et de mise en conformité. En outre, la coopération internationale est fondamentale dans un monde où la fiscalité est confrontée aux défis croissants de la mondialisation et de la dématérialisation des activités économiques. Au-delà des capacités administratives, des blocages structurels tels que l'ampleur du secteur informel, la faiblesse de l'inclusion financière ou les problèmes de gouvernance peuvent nuire au civisme fiscal.

Les capacités des administrations fiscales de la région sont très hétérogènes. Une administration fiscale efficace réduit le coût du recouvrement pour l'État et de la conformité pour les contribuables, en encourageant l'immatriculation et le paiement d'impôts volontaires²⁰. Un certain nombre de pays (République kirghize, Tadjikistan et Tunisie, par exemple) semblent avoir des coûts de perception des impôts particulièrement élevés, bien que les estimations disponibles des coûts du recouvrement des impôts puissent ne pas prendre en compte les progrès récemment accomplis par certains d'entre eux en matière de réformes de l'administration fiscale (Tunisie, par exemple). Dans d'autres pays, les indicateurs d'efficacité administrative à base d'enquêtes mettent en évidence la lourdeur des procédures et les lacunes des services aux contribuables (graphique 20)²¹. Les facteurs contribuant à la faiblesse des capacités administratives dans un certain nombre de pays sont notamment les suivants (annexe 3) :

Graphique 19. Région MOAC, notes d'évaluation sur les facteurs de conformité fiscale
(Pourcentage)



Sources : outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT) ; calculs des services du FMI.

Note : répartition des notes pour 11 évaluations TADAT menées dans la région MOAC entre 2015 et 2019. Le TADAT fournit une évaluation indépendante et normalisée de la performance des systèmes d'administration fiscale dans le monde entier. Pour plus de détails, voir www.tadat.org.

²⁰Le coût du recouvrement des impôts est défini par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) comme « le rapport entre le coût d'administration du système fiscal et le total des recettes fiscales ».

²¹Plusieurs indicateurs présentés dans cette section sont normalisés pour faciliter la comparaison entre les pays de la région MOAC et leurs moyennes respectives par catégorie de revenus. Les indicateurs normalisés sont des « scores z » calculés en soustrayant la moyenne de la catégorie de revenu et en divisant le résultat par l'écart-type.

Encadré 3. Fiscalité des industries extractives au Moyen-Orient et en Asie centrale

La question fondamentale sur le plan fiscal est de faire que le gouvernement reçoive une part appropriée des rentes souvent générées par les industries extractives. Ce secteur se caractérise par une incertitude omniprésente, l'asymétrie d'information, des coûts irrécupérables élevés et les problèmes de cohérence temporelle associés, une forte participation des entreprises multinationales et des entreprises d'État, et des ressources épuisables.

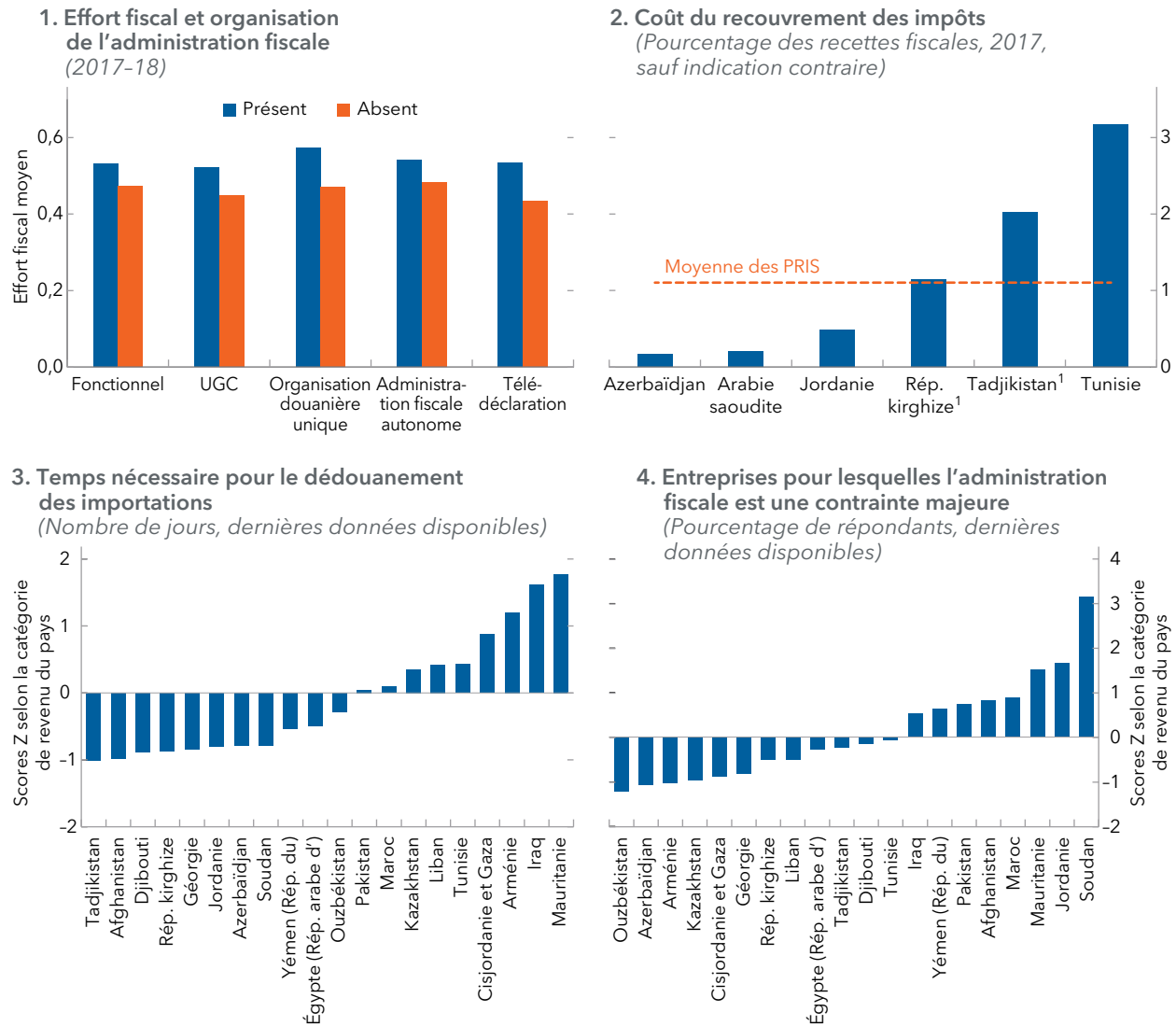
Les objectifs de recettes sont un élément important lors de la conception des régimes fiscaux des industries extractives, mais ils impliquent des compromis complexes. Si la création d'emplois dans les activités connexes et la prise en compte des impacts environnementaux peuvent être des sujets majeurs, les recettes des industries extractives constituent souvent le principal bénéfice pour le pays d'accueil. La perspective de rentes substantielles (des rendements supérieurs au minimum requis par l'investisseur, découlant de la fixité relative de l'offre de la ressource sous-jacente) rend les industries extractives particulièrement attrayantes en tant que source potentielle de revenus.

Ces compromis sont particulièrement difficiles dans les pays où les investissements étrangers sont nécessaires pour développer les industries extractives. Dans des pays comme l'Arménie et la Mauritanie, par exemple, les secteurs miniers représentent généralement la moitié ou plus des exportations de marchandises, mais moins de 10 % des recettes d'exportation sont perçues par l'État, ce qui témoigne d'une politique fiscale favorable aux investissements (FMI, 2015b). En revanche, les exportateurs de pétrole de la région, en particulier les pays dont le secteur pétrolier est bien établi et peu dépendant des investissements étrangers, perçoivent généralement 80 % ou plus des recettes d'exportation de pétrole brut. De fait, l'Arménie est en train de revoir son cadre de taxation minière en vue d'une réforme permanente qui permette de mieux équilibrer deux objectifs : récupérer une part équitable des rentes provenant des ressources nationales, et favoriser l'investissement et le développement futur du secteur.

Des conseils adaptés aux circonstances propres à chaque pays sont nécessaires. Un régime qui combine une redevance et un impôt ciblant explicitement les rentes (en parallèle avec l'impôt standard sur les sociétés) est intéressant pour de nombreux pays émergents et pays en développement. Un tel régime garantit l'obtention d'une partie des recettes dès le début de la production, et l'augmentation des recettes de l'État à mesure que les rentes s'accroissent avec la hausse des prix des matières premières ou la baisse des coûts. Ce faisant, la stabilité et la crédibilité du régime fiscal peuvent aussi être renforcées (bien que des processus permettant la renégociation puissent également être nécessaires). Les défis que chaque instrument pose à l'administration peuvent aussi être équilibrés. Un partage identique du risque et de la rétribution du projet entre l'investisseur et le gouvernement peut être réalisé au moyen d'un cadre fiscal de partage de la production, courant dans les pays producteurs de pétrole. Des règles et des contrats transparents favorisent la stabilité et la crédibilité. En revanche, des accords fiscaux internationaux mal conçus peuvent fortement compromettre les recettes potentielles. La capacité administrative doit être prise en compte lors de la conception des régimes fiscaux des industries extractives.

Les particularités des industries extractives accentuent la complexité de l'administration des recettes et supposent de solides capacités dans ce domaine. Comme les industries extractives sont à haute intensité de capital et que les délais entre l'exploration et la production sont longs, les coûts importants encourus avant le début de la production sont souvent ignorés, la plupart des autorités fiscales donnant la priorité aux mesures de recettes à court terme, et ne peuvent être contestés légalement, ce qui entraîne des pertes de recettes substantielles. De plus, l'administration du secteur est souvent assurée conjointement par plusieurs organismes de réglementation. Cette situation donne lieu à des ensembles de données incomplets aux fins de l'évaluation des risques (chaque organisme recueillant et conservant les données relevant de son mandat), ainsi qu'à une duplication des fonctions, source de confusion et d'inefficacité. Pour renforcer les capacités, les autorités fiscales doivent accélérer le développement de l'expertise sectorielle et mettre en place de solides capacités de gestion du risque de non-conformité. Cette approche permettra d'identifier et d'atténuer efficacement les risques dès le démarrage des activités des industries extractives afin de protéger les recettes. La meilleure pratique consiste à établir et à développer l'expertise en matière d'industries extractives avec une unité intégrée dédiée, généralement au sein du département en charge des gros contribuables, afin de réaliser des fonctions non routinières telles que l'audit et l'assistance ciblée aux clients.

Graphique 20. Organisation des administrations fiscales, coûts du recouvrement des impôts et indicateurs d'efficacité administrative fondés sur des enquêtes



Sources : USAID ; enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises ; calculs des services du FMI.

Note : Dans la page 2, le coût du recouvrement de l'impôt est défini par l'USAID comme « le rapport entre le coût d'administration du système fiscal et le total des recettes fiscales ». Il convient d'utiliser les indicateurs qui figurent dans les pages 3 et 4 avec prudence dans la mesure où ils sont calculés à partir de données fondées sur des perceptions. UGC = unité des gros contribuables.

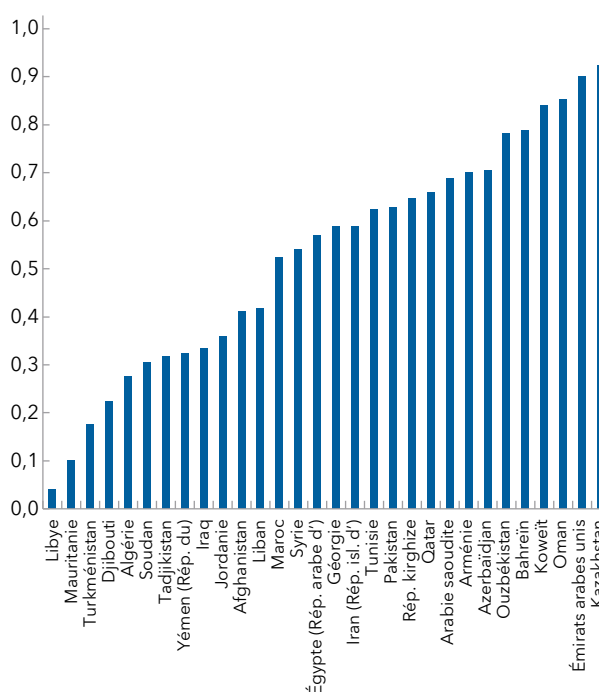
¹Année 2015.

- Lacunes dans la segmentation des contribuables.** La segmentation des contribuables permet d'améliorer le suivi et le contrôle, et d'élaborer des services ciblés à l'intention des contribuables. Chaque catégorie de taille de contribuable présente des risques différents en matière de conformité fiscale (Kanbur et Keen, 2014). Les grands contribuables, par exemple, sont enclins à l'évasion et à la fraude fiscales, et à des problèmes de paiement des impôts, tandis que les plus petits contribuables présentent des risques au niveau de l'immatriculation (FMI, 2015a). La mise en place de services spécialisés destinés aux grands contribuables peut améliorer l'efficacité du recouvrement. Dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, environ 90 % des recettes fiscales sont recouvrées auprès des 10 % des contribuables les plus importants, et la moitié des recettes proviennent des 1 % les plus importants (Junquera-Varela et al., 2017). Un petit nombre de pays de la région (Bahreïn, Kazakhstan, Koweït et Oman, par exemple) ne disposent toujours pas d'un service fonctionnel pour les grands contribuables, qui prend totalement en charge toutes les fonctions liées à

ce segment, bien que certains d'entre eux aient mis en place un service administratif spécialisé qui assume une partie des responsabilités des divisions des grands contribuables²².

- **Faible autonomie des administrations fiscales et séparation des administrations douanières.** Un plus grand niveau d'autonomie des administrations fiscales (avec un niveau de responsabilité correspondant) peut contribuer à protéger contre l'ingérence politique et à améliorer l'indépendance et l'efficacité opérationnelles (FMI, 2015a), sous réserve de ressources administratives et financières adéquates, et de la disponibilité du personnel qualifié (Akitoby *et al.*, 2020). Parallèlement, un manque d'intégration entre les administrations fiscale et douanière peut entraver la coordination et l'échange d'informations, et affaiblir l'efficacité. La collecte de données douanières renforce l'intégrité des administrations fiscales en contribuant à identifier les éventuels manquements, tels que la non-immatriculation, la sous-déclaration des revenus et la surestimation des impôts déductibles. Les données fiscales, de leur côté, renforcent l'intégrité des administrations douanières et permettent de mieux repérer les sous-évaluations de transactions et les recours abusifs aux exonérations. Les administrations fiscales de la région MOAC manquent généralement d'autonomie, hormis quelques exceptions notables (Arménie, Azerbaïdjan, Pakistan et République kirghize, par exemple), tandis que la plupart des pays ne disposent pas d'administrations fiscale et douanière intégrées.
- **Déficiences organisationnelles des administrations fiscales.** Les structures fonctionnelles regroupent des tâches et activités similaires (par exemple contrôle, traitement des paiements, mise en application de la conformité fiscale, fonctions d'appui) au sein de services administratifs spécialisés. Par rapport à d'autres types de structures telles qu'une organisation par type d'impôt, l'organisation fonctionnelle de l'administration fiscale permet de gagner en efficacité, de réduire au minimum les doublons et de diminuer les coûts administratifs et de mise en conformité. Les administrations fiscales des pays de la région MOAC ont généralement une structure fonctionnelle, à l'exception d'un petit nombre de pays exportateurs d'hydrocarbures (Bahreïn, Iraq et Koweït, par exemple).
- **Développement insuffisant des services numériques aux contribuables.** Le recours aux plateformes numériques réduit les possibilités de corruption, d'extorsion et de fraude, réduit au minimum les coûts de mise en conformité, améliore les services aux contribuables et facilite le suivi. Les procédures automatisées permettent également une utilisation plus efficace de ressources administratives limitées (encadré 4). Au Tadjikistan, par exemple, la mise en place d'un système de déclaration et de paiement en ligne pour un certain nombre d'impôts a renforcé le civisme fiscal des entreprises à haut risque (Okunogbe et Poulouen, 2018). En Géorgie, la déclaration électronique a contribué à réduire les coûts de mise en conformité, qui ont diminué des deux tiers entre 2009 et 2011 (OCDE, 2015). Les services fiscaux numériques sont disponibles dans la plupart des pays de la région, et des mesures sont prises pour les étendre, comme l'illustre le récent déploiement de plateformes numériques pour la déclaration de l'impôt sur les sociétés en Égypte (2018), en Arabie saoudite (2020) et en Algérie (2021). Toutefois, des lacunes dans le développement des plateformes fiscales électroniques subsistent dans de nombreux pays où les services actuellement proposés ne couvrent pas toutes les étapes de la conformité fiscale (c'est-à-dire immatriculation, déclaration, paiement), ni tous les impôts de base (graphique 21). Dans un certain nombre de cas, malgré la disponibilité de services électroniques, les contribuables

Graphique 21. Indice des services en ligne (2020)



Sources : département des affaires économiques et sociales des Nations Unies ; calculs des services du FMI.

²²Oman, par exemple, a une division des grands contribuables qui se charge uniquement des contrôles fiscaux, et non de toutes les étapes de l'imposition des grands contribuables : [Autorité fiscale d'Oman](#).

Encadré 4. Tirer parti de la transformation numérique pour collecter les impôts pendant la pandémie de COVID-19

Les administrations fiscales du monde entier amorcent un nouveau processus de transformation numérique. Même si les premières vagues d'automatisation des fonctions essentielles des administrations fiscales, comme la transmission électronique, remontent aux années 90 dans certains pays avancés et pays émergents, la phase actuelle a le potentiel de transformer profondément la manière dont les PFR perçoivent les impôts. Grâce à une plus grande efficacité des fonctions d'administration des recettes, la dématérialisation facilite la tâche des contribuables en ce qu'elle simplifie les procédures et améliore la prestation de services, en rendant les mesures de conformité à la loi plus efficaces grâce à la collecte et au rapprochement des données, renforce la gouvernance par la réduction des interactions arbitraires entre les contribuables et les agents du fisc, et établit une piste d'audit des transactions.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence le formidable potentiel de la transformation numérique pour les administrations fiscales. Les administrations fiscales « dématérialisées », telles que celles du Maroc et des Émirats arabes unis, ont pu continuer à assurer leurs services et à percevoir les impôts, tout en respectant les mesures de distanciation physique. Elles ont également exploité la technologie pour taxer les transactions de commerce électronique en pleine expansion. Ces administrations ont été en mesure d'autoriser le télétravail, de servir les contribuables et d'assurer la continuité des activités afin de garantir le recouvrement des recettes.

Ces dernières années, plusieurs pays, comme la Jordanie, ont également été en mesure de réaliser des investissements importants dans les services électroniques, ce qui a permis de faciliter le respect des règles par les contribuables et de réduire les coûts. Les cas de réussite concernent les administrations fiscales qui 1) ont investi dans une transformation complète de la dématérialisation, y compris la refonte des fonctions essentielles et de la structure organisationnelle (pour moderniser et simplifier les processus, au lieu d'adopter des solutions pour automatiser les anciennes méthodes de travail) ; 2) travaillé avec les contribuables pour les « former » à l'utilisation des nouvelles technologies et ont mis en place une vision claire axée sur le contribuable et 3) ont adopté un bon moyen de planification à moyen terme et d'échelonnement des changements.

Bien que la dématérialisation puisse aider les gouvernements à sécuriser les informations, elle ouvre également de nouvelles voies à la fraude et présente des risques pour la vie privée et la cybersécurité. Les particuliers et les entreprises peuvent exploiter les nouvelles technologies pour dissimuler des informations ou frauder le fisc. Les risques de fraude surviennent lorsque les contribuables falsifient intentionnellement des informations pour réduire leurs paiements d'impôts, obtenir des remboursements d'impôts ou dissimuler des transactions, ou lorsque le personnel de l'administration fiscale, les sous-traitants et d'autres personnes de confiance se livrent à des activités frauduleuses. Les violations de données dues au piratage, aux fuites et aux rançongiciels exposent les administrations fiscales à des risques en matière de confidentialité et de divulgation (l'administration fiscale risque de perdre le contrôle des informations fiscales et des données personnelles), ce qui peut éroder davantage la confiance des citoyens dans le système fiscal et, par conséquent, limiter le respect volontaire des obligations. Conformément aux bonnes pratiques, les administrations fiscales devraient mettre en œuvre des mesures de cybersécurité et de protection des données dans leurs systèmes, ainsi qu'établir des dispositions de gouvernance qui réduiront les risques pour la réputation, la vie privée et les recettes.

les utilisent peu, ce qui témoigne d'un manque de confiance ou de sensibilisation (Jordanie 2016, rapport d'évaluation de la performance TADAT). Un certain nombre de pays de la région (Bahreïn, Émirats arabes unis, Kazakhstan, Koweït, Oman et Ouzbékistan, par exemple) bénéficient d'infrastructures de télécommunications et de compétences humaines développées, comme en témoignent leurs scores élevés à l'indice des services en ligne des Nations Unies, qui pourraient être mises à profit pour continuer de promouvoir les services fiscaux électroniques. Toutefois, près de la moitié des 30 pays de la région MOAC inclus dans l'indice des services en ligne des Nations Unies accusent un retard par rapport aux pays comparables en ce qui concerne la qualité des infrastructures ou les compétences en télécommunications, ce qui fait ressortir des obstacles plus profondément enracinés.

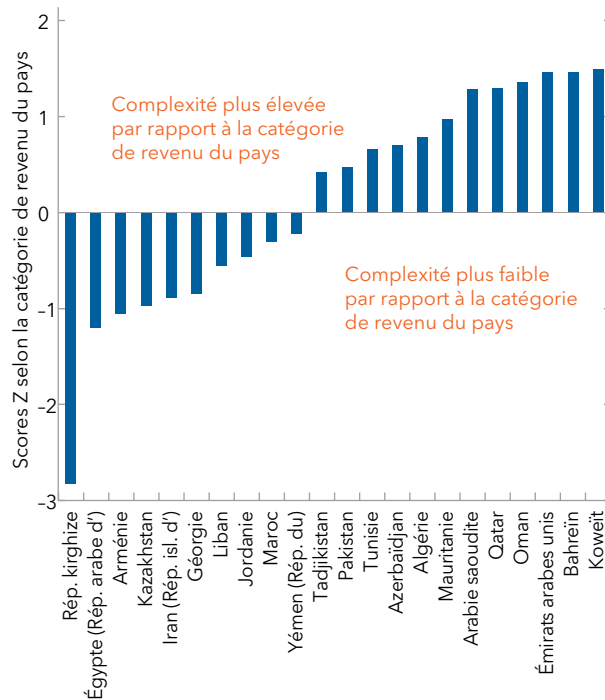
La complexité de la politique fiscale aggrave les faiblesses des capacités administratives. Les systèmes fiscaux complexes ont tendance à surcharger les maigres ressources administratives. Ils créent également une marge d'appréciation susceptible d'être exploitée par des fonctionnaires corrompus à la recherche de rente et d'extorsion (Sumlinks *et al.*, 2021), tout en créant des possibilités d'évasion fiscale. En outre, la mise à exécution de systèmes fiscaux trop complexes risque d'accaparer des ressources qui pourraient être utilisées de façon plus productive, de nuire au climat des affaires et des investissements, et de réduire l'assiette fiscale. La complexité fiscale peut être particulièrement préjudiciable au civisme fiscal des micro, petites et moyennes entreprises, car celles-ci ont tendance à ne pas disposer d'autant de ressources que les autres pour assurer la comptabilité, l'auto-évaluation et les déclarations, ce qui est particulièrement pertinent dans les pays de la région qui en comptent beaucoup. Plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale ont pris des mesures pour réduire la complexité fiscale ces dernières années. À titre d'exemple, la Géorgie (2004-09) et le Tadjikistan (2013) ont considérablement réduit le nombre d'impôts, l'Égypte a adopté une loi sur les procédures fiscales unifiées en 2020, afin de créer un système unique de procédures fiscales pour tous les impôts de base, et le Maroc a adopté une loi-cadre en 2021 pour simplifier la fiscalité locale. Malgré cela, les indicateurs fondés sur des enquêtes font ressortir une complexité fiscale persistante dans un certain nombre de pays de la région (graphique 22).

La coopération internationale peut également influencer sur les capacités administratives. La mondialisation des chaînes de valeur et des services financiers a créé de nouvelles possibilités d'évasion et de fraude fiscales pour les grandes entreprises et les particuliers fortunés au moyen de pratiques telles que le transfert de bénéfices et la dissimulation d'actifs et de revenus. Parallèlement, la dématérialisation rapide de l'économie mondiale a entraîné des difficultés pour les administrations fiscales. Selon les estimations du Réseau pour la justice fiscale (2021), le manque à gagner fiscal dans la région pourrait atteindre 10,4 milliards de dollars par an en raison des abus et de la fraude fiscale pratiqués par des particuliers fortunés. En moyenne, ce manque à gagner est estimé à 0,2-0,3 % du PIB par pays, mais peut atteindre 0,8-1 % du PIB dans un certain nombre d'entre eux (Émirats arabes unis, Maroc et Tunisie, par exemple)²³. La région MOAC a renforcé sa coopération avec d'autres juridictions sur les questions fiscales ces dernières années, mais la participation de plusieurs pays aux plateformes internationales demeure limitée. Par exemple, plus de la moitié des pays de la région CAC, la plupart des PFC et les pays exportateurs d'hydrocarbures ne participent pas à l'une, au moins, des grandes initiatives mondiales en matière fiscale, telles que la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ou le Cadre inclusif de l'OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Parmi ces pays, onze ne participent à aucune des trois plateformes mondiales susmentionnées sur les questions fiscales (annexe 4).

Au-delà des capacités administratives, des problèmes d'ordre structurel, tels qu'une forte informalité, peuvent nuire à la conformité fiscale, car la présence de grands secteurs informels entraîne souvent une pression fiscale disproportionnée sur le secteur formel. Par exemple, la couverture fiscale des travailleurs indépendants est faible dans la région, tandis que les salariés du secteur formel (principalement public) supportent l'essentiel du poids de l'impôt sur le revenu (Jewell *et al.*, 2015). Les indicateurs fondés sur des enquêtes montrent que les entreprises ont une perception accrue de concurrence déloyale de la part du secteur informel dans les pays suivants : Cisjordanie et Gaza, Liban, Mauritanie, Soudan et Tunisie, et par rapport aux entreprises des pays aux niveaux de revenus similaires (graphique 23). En outre, le sous-financement des services sociaux et publics résultant des faibles contributions du secteur informel risque de nuire à la qualité et à la taille de ces services, ce qui

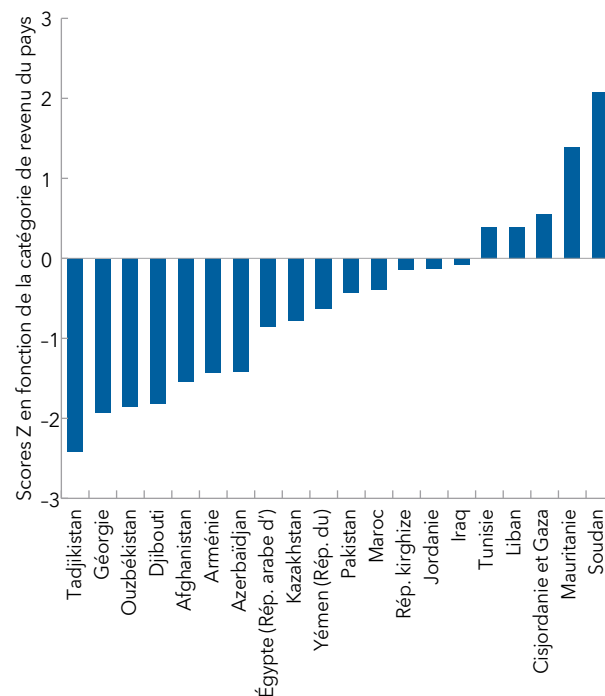
²³Réseau pour la justice fiscale (2021).

Graphique 22. Complexité des tarifs douaniers (2019)



Sources : Forum économique mondial ; calculs des services du FMI.

Graphique 23. Part des entreprises en concurrence avec les acteurs informels (Pourcentage de répondants, dernières données disponibles)



Sources : enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises ; calculs des services du FMI.

Note : Il convient d'utiliser ces indicateurs avec prudence dans la mesure où ils sont calculés à partir de données fondées sur des perceptions.

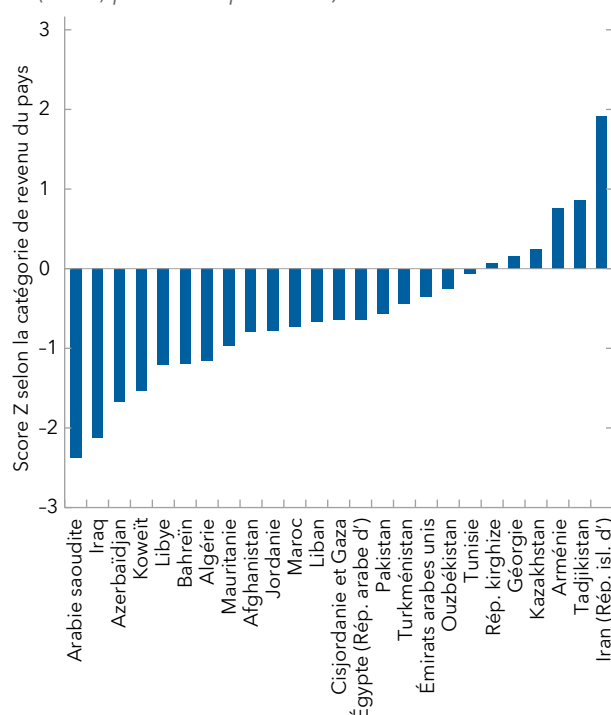
réduit les avantages de respecter les règles et tend le piège de l'informalité. Cette relation de cause à effet est valable en sens inverse, dans la mesure où la conception des politiques fiscales et les administrations des impôts peuvent toutes deux influencer sur l'informalité (Deléchat et Medina, 2021). Des taux d'imposition excessivement élevés, par exemple, ou des coins fiscaux sur le travail – différence entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net des employés – peuvent inciter les entreprises et les particuliers à opérer dans l'informalité. Cardarelli et al. (2022) constatent que la pression fiscale est l'un des principaux facteurs déterminants de l'excès d'informalité en Afrique du Nord par rapport aux pays avancés. Outre le niveau de pression fiscale, la complexité excessive des législations fiscales et la lourdeur des procédures administratives peuvent décourager les petites entreprises et les particuliers, qui ont des capacités limitées, de s'immatriculer et de se conformer aux règles fiscales. Des défaillances dans l'exécution des lois peuvent éroder la moralité fiscale et la crédibilité du système fiscal, créant un environnement propice à l'informalité.

Conjointement à l'informalité, une faible inclusion financière et une utilisation généralisée d'argent liquide favorisent la non-conformité fiscale. Le recours général aux espèces nuit à la traçabilité des transactions et facilite la sous-déclaration, en particulier pour les transactions entre entreprises et consommateurs, qui sont difficiles à taxer compte tenu des risques de collusion entre vendeurs et acheteurs à des fins de fraude²⁴. Inversement, les moyens de paiement numériques et autres moyens dématérialisés, ainsi que la facturation électronique, créent une « piste numérique » (Lund et al., 2017) qui permet à l'administration fiscale d'assurer le suivi des transactions, de recouper les informations grâce à la technologie numérique moderne et de faire respecter les lois. De façon plus générale, l'inclusion financière et l'élargissement de l'accès au crédit renforcent les incitations à respecter les règles fiscales (Capasso et Jappelli, 2013). Par rapport aux pays comparables, la plupart des pays de la région ont tendance à accuser un retard en matière d'incidence des paiements numériques, et l'offre de crédit aux entreprises est généralement inférieure aux moyennes mondiales, soulignant les écarts d'inclusion financière (graphique 24). La proportion de monnaie en circulation en dehors du secteur bancaire dans la monnaie au sens large, qui est un indicateur de l'ampleur de l'utilisation des espèces, est élevée dans la plupart des pays de la région CAC et dans plusieurs pays de la région MOAN, ce qui

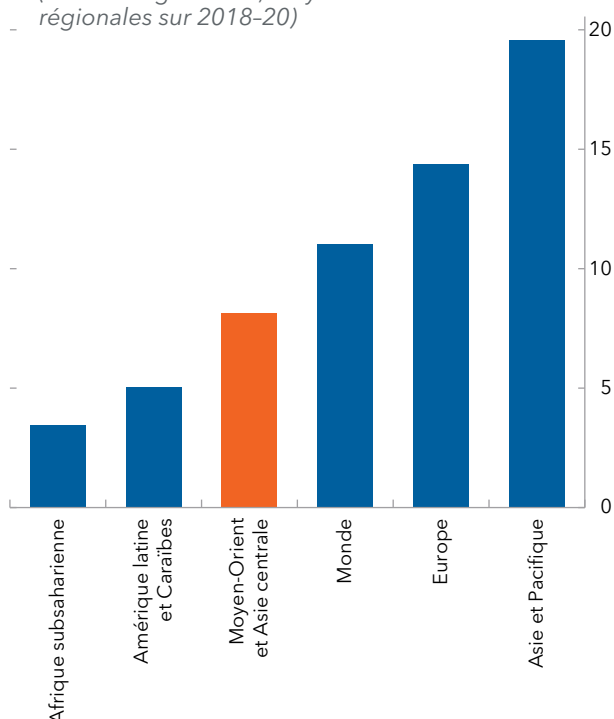
²⁴La fraude fiscale par non-déclaration et la fraude fiscale par non-respect des transactions sont des problèmes distincts, mais très étroitement liés.

Graphique 24. Lacunes en matière d'inclusion financière

1. Incidence des paiements numériques (2017, part des répondants)



2. Encours de crédit bancaire aux PME (Pourcentage du PIB, moyennes régionales sur 2018-20)



Sources : base de données mondiale sur l'inclusion financière de la Banque mondiale ; enquête du FMI sur l'accès financier ; calculs des services du FMI.

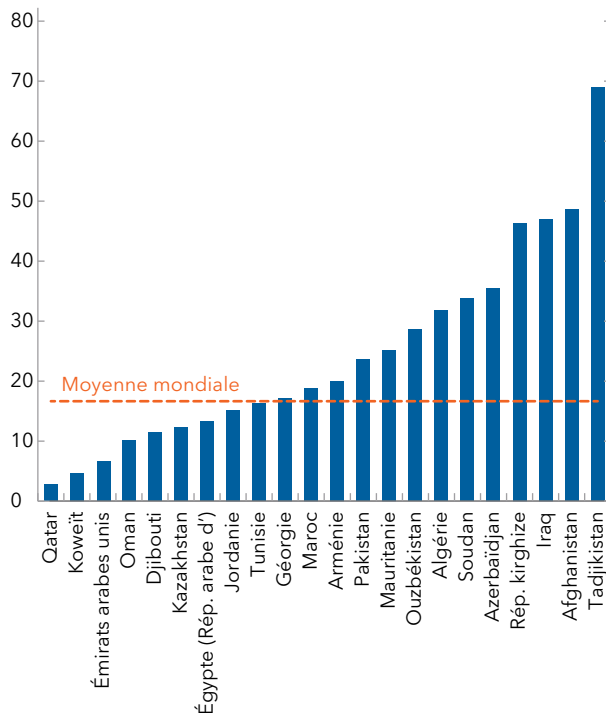
Note : Dans la plage 1, l'incidence des paiements numériques est mesurée par le pourcentage de répondants âgés de 15 ans ou plus, qui font partie de la population active et qui déclarent utiliser un compte d'argent mobile ou un compte auprès d'une institution financière, une carte de débit ou de crédit, un téléphone mobile ou Internet pour effectuer ou recevoir un transfert ou des paiements au cours des douze derniers mois.

suppose des risques prononcés de fraude et des difficultés pour assurer le contrôle et l'application des règles (graphique 25)²⁵. Ces pays ont également peu recours aux transactions numériques, que ce soit par cartes de paiement, sur comptes bancaires ou par des moyens en ligne. Les pays du CCG, en revanche, se distinguent par de faibles proportions de monnaie en circulation et une incidence relativement élevée de paiements numériques. Si les institutions financières sont une source fondamentale d'informations sur les contribuables et les transactions, il est difficile de susciter la coopération du secteur financier pour faire respecter les règles dans un certain nombre de pays. La Cour des comptes d'Algérie (2021) souligne, par exemple, que le manque d'échange d'informations entre l'administration des recettes et les banques est l'un des principaux facteurs à l'origine du faible recouvrement des impôts. Dans d'autres pays (Jordanie et Liban, par exemple), les lois sur le secret bancaire pourraient empêcher les administrations fiscales d'avoir accès aux informations détenues par les institutions financières. Plusieurs pays de la région ont mis en place des réformes législatives pour encourager la facturation électronique (Arabie saoudite, Égypte, Émirats arabes unis et Tunisie, par exemple), mais, pour quelques-uns d'entre eux, l'application de ces textes progresse lentement.

Le laxisme perçu dans la lutte contre la corruption complique également la tâche de faire respecter les règles fiscales. Compte tenu de leur rôle de collecte de fonds auprès du secteur privé, les administrations fiscales sont exposées à des risques de corruption et de collusion. De façon plus générale, les lacunes dans la maîtrise de la corruption sont pour les contribuables l'occasion de se soustraire à leurs obligations ou d'obtenir des avantages injustifiés et, pour les fonctionnaires corrompus, de prélever des rentes, que ce soit lors de l'élaboration de la législation fiscale, à tous les niveaux du processus fiscal ou lors de la résolution de litiges entre les

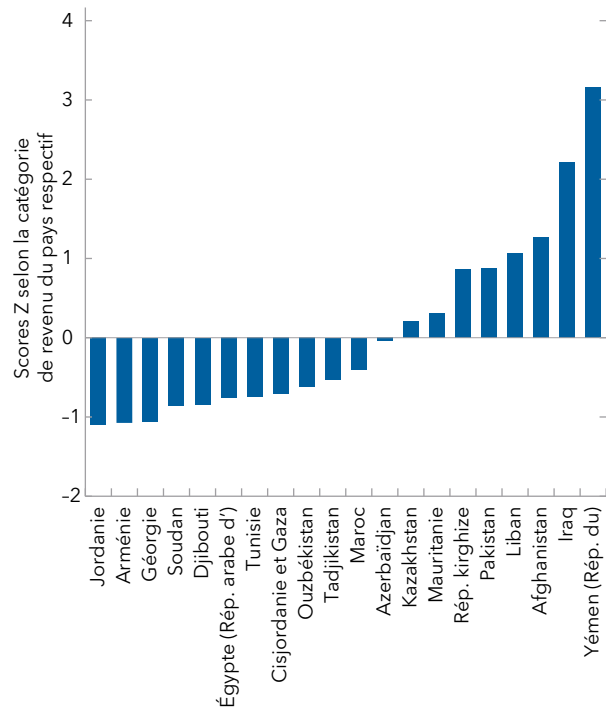
²⁵ Quoique des facteurs autres que la fraude fiscale puissent alimenter une demande « excédentaire » de liquidités, notamment des motifs de précaution, une faible confiance dans le secteur bancaire ou un manque d'accès aux services bancaires.

Graphique 25. Part de la monnaie en circulation dans la monnaie au sens large (2017-19)



Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

Graphique 26. Entreprises qui estiment devoir faire des cadeaux aux agents du fisc (Pourcentage de répondants, dernières données disponibles)



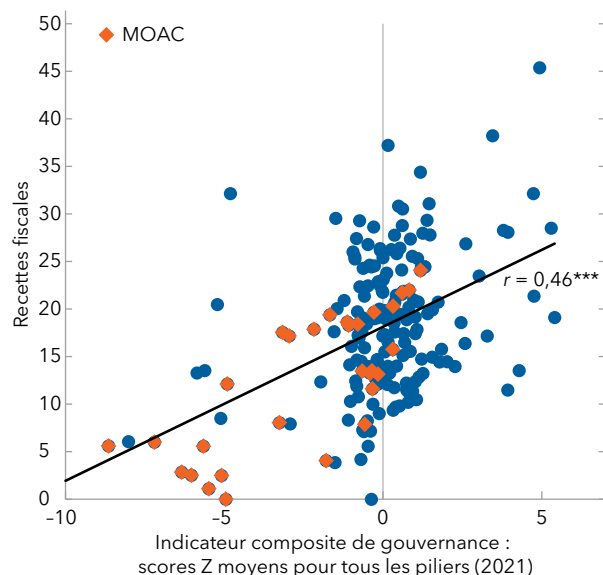
Sources : enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises ; calculs des services du FMI.

Note : Il convient d'utiliser ces indicateurs avec prudence dans la mesure où ils sont calculés à partir de données fondées sur des perceptions.

autorités et les administrations des impôts (graphique 26). Le FMI (2019) constate qu'une amélioration d'un tiers d'un écart-type de l'indice de maîtrise de la corruption est associée à une augmentation de 1,2 point de pourcentage du ratio des recettes fiscales par rapport au PIB (graphique 27). Pour faire face aux risques de corruption au niveau de l'administration fiscale, les pays de la région MOAC ont mis en place une série de garde-fous, tels que des services d'enquête internes (Arménie, Géorgie), le paiement électronique des impôts pour tous (Arménie, République kirghize), une surveillance externe par un service anticorruption ou un médiateur institutionnalisé (Géorgie, Pakistan et Tadjikistan), ou des codes de déontologie (Algérie, Émirats arabes unis, Jordanie et Tadjikistan). Le Pakistan a également expérimenté des systèmes de récompenses auprès des percepteurs des impôts, en partie pour réduire les incitations aux pots-de-vin. Un certain nombre de pays (Arménie, Géorgie, Jordanie, République kirghize, Tadjikistan, Tunisie) réalisent des enquêtes pour évaluer la façon dont l'opinion publique perçoit l'intégrité des administrations fiscales et la qualité de leurs services. La conformité fiscale pourrait être renforcée au moyen de mesures supplémentaires afin de limiter les risques de corruption dans la région.

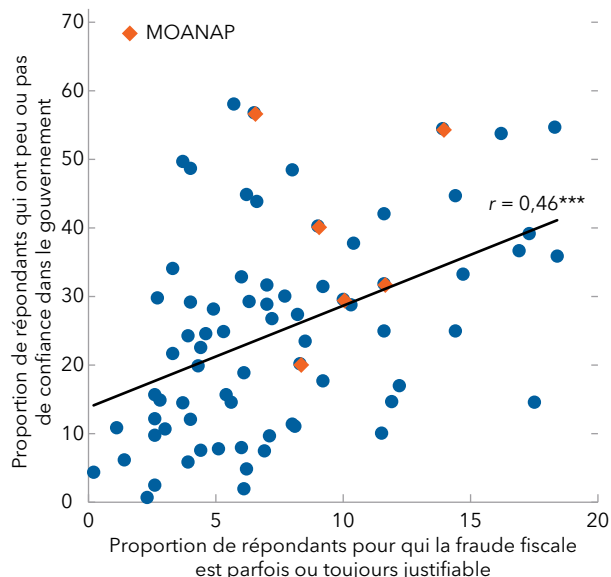
De manière plus générale, la qualité des institutions publiques a son importance pour garantir le respect des règles. Les faiblesses relatives liées à la qualité de la réglementation, à la voix citoyenne et à la responsabilité, à l'efficacité des pouvoirs publics et à l'état de droit peuvent nuire à la mobilisation des recettes fiscales. Une corrélation existe en effet entre une gouvernance et une performance fiscale renforcées, car de solides institutions juridiques et de bons mécanismes de règlement des différends améliorent l'équité et la certitude fiscales, protègent les droits des contribuables et renforcent la crédibilité de la mise en application des lois, favorisant ainsi la conformité fiscale. Le respect des règles fiscales est également encouragé par une plus grande confiance envers les autorités, et un sentiment de réciprocité et de rétribution grâce à la prestation de services publics en échange du paiement des impôts. Il existe en effet une corrélation négative entre les indicateurs fondés sur

Graphique 27. Gouvernance et recettes fiscales
(Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2016-18)



Sources : Indicateurs mondiaux de la gouvernance ; calculs des services du FMI.

Graphique 28. Civisme fiscal et confiance du public dans le gouvernement
(2017-20)



Sources : enquête World Values ; calculs des services du FMI.

des enquêtes, portant sur la confiance envers les autorités, d'une part, et la tolérance de la société à l'égard de la fraude fiscale, d'autre part (graphique 28). L'exemple de la Géorgie illustre bien le rôle fondamental des réformes de la gouvernance pour favoriser la mobilisation des recettes intérieures : sa campagne anticorruption et ses réformes des mécanismes intérieurs de règlement des différends fiscaux se sont avérées essentielles pour dynamiser le recouvrement des recettes fiscales (Akitoby *et al.*, 2020 ; Banque mondiale, 2012). Les mécanismes nationaux de règlement des différends fiscaux sont bien développés dans plusieurs autres pays de la région (Arménie, Jordanie et Pakistan, par exemple), mais demeurent limités dans d'autres (Tadjikistan notamment, selon le rapport d'évaluation TADAT de 2020). Lorsque les mécanismes de règlement des différends sont bien développés, leur efficacité est parfois fragilisée par de longs délais de réponses aux demandes des contribuables. Il arrive également que l'on ne donne pas suite aux résultats obtenus pour réformer la législation ou les procédures administratives.

4. Mesures visant à accroître les recettes en faveur d'une croissance résiliente et inclusive

Entreprendre des réformes fiscales post-COVID-19 donne l'occasion de renforcer progressivement les systèmes fiscaux de la région pour favoriser une croissance résiliente et l'inclusion. Bien que l'équilibre à trouver entre les considérations d'efficacité et d'équité diffère d'un pays à l'autre et dépende de la situation de chaque pays et des préférences de chaque société, notre analyse fait ressortir plusieurs priorités pour améliorer à la fois l'efficacité et l'équité des systèmes fiscaux. Plus précisément, nombre de pays devront élargir l'assiette fiscale et améliorer la progressivité de l'impôt, renforcer l'administration des recettes pour améliorer la conformité fiscale et entreprendre des réformes structurelles pour réduire l'informalité.

Accroître les recettes intérieures est aujourd'hui devenu plus urgent pour les décideurs de l'ensemble de la région MOAC, déjà aux prises avec le défi de relancer la croissance et de promouvoir l'inclusion dans un contexte marqué par une marge de manœuvre très réduite. Les bouleversements des conditions de vie et des moyens de subsistance provoqués par la pandémie et, récemment, la guerre en Ukraine ont fait de la mobilisation des recettes un impératif incontournable pour financer les infrastructures et les dépenses sociales fondamentales, et favoriser l'inclusion.

Pour assurer l'efficacité et l'équité dans la mobilisation des recettes, il convient de mieux concevoir la politique fiscale, de moderniser les administrations des recettes et de mettre en œuvre des réformes structurelles. Les priorités de réforme dépendront inéluctablement des circonstances de chaque pays, et le rythme des réformes devra tenir compte des conséquences socioéconomiques éventuelles. Les PFC, par exemple, sont confrontés à des défis bien particuliers, et l'expérience semble montrer que l'échelonnement des réformes a son importance (encadré 5). Toutefois, notre analyse souligne qu'une intervention des pouvoirs publics s'impose dans trois principaux domaines.

Premièrement, il importe d'améliorer la conception de la politique fiscale pour élargir l'assiette et accroître la progressivité et la capacité de redistribution des impôts. Il convient notamment de :

- *Réduire les exonérations fiscales généralisées sur les revenus des particuliers et des sociétés.* Réduire les exonérations fiscales généreuses et créatrices de distorsions, y compris celles mises en place durant la pandémie, permet non seulement d'élargir l'assiette des impôts, mais aussi d'améliorer l'efficacité allocative, de simplifier l'administration fiscale et de réduire les possibilités de manquement aux règles. Dans le cas de l'IRPP, la réduction des exonérations pourrait contribuer à améliorer la progressivité. L'Égypte, par exemple, réforme actuellement sa législation relative à l'impôt sur le revenu pour simplifier le dispositif juridique et rationaliser les exonérations.
- *Supprimer les incitations inefficaces au titre de l'impôt sur les sociétés et améliorer la conception de ce dernier.* La prolifération des incitations fiscales dans la région est, dans une certaine mesure, une preuve de la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés, à laquelle le récent accord mondial à cet égard peut contribuer à remédier (FMI, 2022b). Les systèmes fiscaux, notamment les niveaux appropriés des taux d'imposition réglementaires, doivent être soigneusement étudiés, et les incitations inefficaces, supprimées, d'autant plus que les pays s'orientent vers la mise en œuvre de l'impôt minimum mondial sur les sociétés. Un certain nombre de pays prennent déjà des mesures dans ce sens. Les Émirats arabes unis, par exemple, ont récemment annoncé leur intention d'instaurer un taux d'imposition fédéral sur le revenu des sociétés de 9 % en 2023²⁶.

²⁶En 2022, les Émirats arabes unis ont annoncé la mise en place d'un impôt fédéral sur le revenu des sociétés (IS) avec entrée en vigueur prévue à compter des exercices financiers débutant le 1^{er} juin 2023 ou après. Cet IS s'appliquera à toutes les entreprises et activités commerciales, à l'exception de celles des secteurs extractifs. Le taux réglementaire courant de l'impôt sur les sociétés de 9 % s'appliquera seulement aux entreprises dont les revenus dépassent 375 000 dirhams des Émirats arabes unis. Les multinationales seront soumises à un taux d'IS de 15 %, attestant de la mise en œuvre par les Émirats arabes unis de l'impôt minimum mondial sur les sociétés. De plus amples informations sur l'IS seront publiées ultérieurement.

- *Relever les faibles taux d'IRPP et accélérer la mise en place de l'IRPP et de la TVA dans certains pays.* Dans un petit nombre de pays, l'IRPP pourrait être progressif, mais les taux sont trop bas pour accroître sensiblement les recettes et atteindre une capacité de redistribution satisfaisante. Dans de tels cas, les améliorations de l'équité obtenues en relevant le taux d'IRPP seront de nature à compenser la perte d'efficacité due aux distorsions allocatives, entraînant un gain net de bien-être. Les pays ne disposant pas d'IRPP peuvent envisager de l'instaurer pour augmenter les recettes fiscales et réduire les inégalités de revenus²⁷. La mise en place d'une TVA en Arabie saoudite, au Bahreïn, aux Émirats arabes unis et à Oman a été une expérience positive. Après l'Arabie saoudite, le Bahreïn a lui aussi relevé récemment son taux de TVA. Les pays (notamment Koweït, Qatar) pourraient accélérer leurs projets de mise en place d'une TVA.
- *Améliorer la conception de la TVA.* Des exonérations sont souvent accordées sur les biens et services de base, notamment les denrées alimentaires et les médicaments, pour réduire la pression fiscale sur les ménages vulnérables. Ces exonérations sont coûteuses, car l'avantage qui en découle tend à bénéficier en grande partie aux ménages à revenu élevé, ce qui peut entraîner une allocation inefficace des ressources en faussant les prix relatifs. Il est possible de remplacer ces exonérations par des transferts monétaires mieux ciblés, qui peuvent être financés grâce aux recettes issues des taxes sur la consommation (Warwick *et al.*, 2022). Plus généralement, la progressivité de la TVA peut être améliorée si les recettes supplémentaires financent des dépenses en matière de dispositifs sociaux, d'éducation, de santé et d'infrastructures (FMI, 2020b). L'Arménie prévoit de supprimer progressivement les exonérations de TVA inefficaces.
- *Approfondir le développement de la fiscalité du patrimoine.* La plupart des pays de la région ont une forme ou une autre d'impôt foncier, bien qu'il fasse l'objet d'un recouvrement limité, allant de 0 à 2 % du PIB en 2019. Il semble possible d'accroître davantage les recettes en relevant les taux d'imposition foncière, en harmonisant la valeur des biens fonciers avec les prix du marché, en améliorant les cadastres et en renforçant les capacités administratives. Toutefois, l'augmentation des taxes foncières peut entraîner des problèmes de conception et de décentralisation du budget au niveau intergouvernemental (Norregaard, 2013), dans la mesure où ces taxes sont souvent administrées au niveau des collectivités locales²⁸. Les droits de succession, actuellement perçus uniquement dans un petit nombre de pays de la région, pourraient être rendus plus efficaces sur la transmission de patrimoine aux futures générations d'une même famille, ou pourraient être mis en place là où ils n'existent pas. Des impôts sur la fortune nette pourraient également être envisagés (FMI, 2020b).

Deuxièmement, les administrations des recettes pourraient être renforcées afin d'améliorer la conformité fiscale. Il conviendrait notamment de :

- *Mettre en œuvre des réformes organisationnelles.* Doter les administrations fiscales d'une structure fonctionnelle et d'un certain niveau d'autonomie (assorti d'une gouvernance et d'une responsabilité efficaces) permettrait de mettre en place des services fiscaux modernes et efficaces avec un financement stable, un personnel qualifié et une ingérence politique limitée. La segmentation des contribuables en différentes divisions spécialisées, en commençant par les grands contribuables et les particuliers fortunés, renforcerait l'efficacité avec laquelle les règles sont appliquées. La coopération entre les administrations fiscale et douanière est fondamentale, car un meilleur partage des données permet de mieux gérer la conformité fiscale : il facilite l'identification des recettes, améliore le recouvrement et accroît l'efficacité des procédures administratives fiscales et douanières. Plusieurs pays enregistrent des améliorations dans ce domaine. L'Iraq, par exemple, est en train de mettre en place des mesures pour accroître les capacités de sa division des grands contribuables.
- *Développer les services aux contribuables par une démarche collaborative.* Les pays de la région devront continuer de rationaliser les procédures administratives afin de réduire le coût de la mise en conformité pour les contribuables. En fournissant une assistance et des conseils en matière fiscale et comptable aux contribuables, en particulier aux petites entreprises, la conformité fiscale serait facilitée. Un remboursement en temps voulu des crédits d'impôt contribuerait à renforcer le sentiment d'équité dans les procédures. Les campagnes de

²⁷Voir, par exemple, Mansour et Zolt (2022) pour une analyse des problèmes de conception et d'autres considérations lors de la mise en place d'un IRPP au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

²⁸Les données empiriques montrent que la décentralisation budgétaire en elle-même peut inciter à accroître davantage les recettes issues de l'impôt foncier (Bahl et Martinez-Vazquez, 2008).

sensibilisation du public à la TVA à la veille de sa mise en place en Arabie saoudite, au Bahreïn et aux Émirats arabes unis ont vraisemblablement permis d'atteindre des taux relativement élevés de conformité fiscale.

- *Mettre en œuvre des contrôles adéquats et veiller au respect des règles.* Il est indispensable d'assurer des contrôles stricts et de veiller au respect des règles à des fins de dissuasion, et pour garantir la crédibilité du système fiscal. À cet égard, il devra être envisagé d'élargir la couverture et d'augmenter la fréquence des contrôles fiscaux et des visites sur place, et d'entreprendre des réformes législatives pour renforcer les sanctions contre les infractions graves. Les administrations fiscales pourraient également mettre en œuvre des méthodes globales de gestion des risques de non-conformité pour optimiser le recouvrement des recettes, en sélectionnant les membres de leurs services chargés de se consacrer, de manière systématique et sur la base d'analyses, à la détermination, l'évaluation et l'atténuation des risques les plus prononcés qui menacent l'assiette fiscale.
- *Renforcer la coopération nationale.* Les administrations fiscales pourraient tirer parti de la coordination et du partage d'informations avec d'autres organismes nationaux compétents en la matière. À titre d'exemple, les services de renseignements financiers chargés de lutter contre le blanchiment de capitaux et les délits fiscaux disposent d'une vaste gamme d'informations d'ordre administratif, financier et répressif, qui pourraient être utiles aux administrations fiscales dans leur instruction des affaires de fraude fiscale. La répression de la fraude fiscale et des activités de blanchiment de capitaux correspondantes pourrait également être une arme puissante de dissuasion pour les fraudeurs fiscaux (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales). Les registres du commerce et de la propriété et les institutions financières peuvent également fournir aux administrations fiscales des informations sur le revenu imposable.
- *Tirer parti des technologies numériques et développer les services électroniques aux contribuables.* L'automatisation des tâches répétitives permettrait de libérer certains effectifs administratifs et de mieux les affecter à des fonctions essentielles telles que l'audit et le contrôle. Le traitement informatisé des données ainsi que l'échange et le recoupement des informations permettent de déterminer plus facilement les profils de risque. Les plateformes électroniques pour le dépôt des déclarations et le paiement des impôts, et la communication entre les contribuables et l'administration font baisser les coûts liés à la conformité fiscale et au recouvrement, et réduisent au minimum les possibilités de corruption et de fraude. Nombre de pays de la région (notamment Algérie, Azerbaïdjan, Iran et Pakistan) ont déjà recours à la déclaration électronique des impôts.
- *Renforcer la coopération internationale.* La participation aux initiatives mondiales en matière de fiscalité renforce les capacités administratives, car elle améliore l'accès aux informations sur le revenu imposable des contribuables, favorise la coopération en matière d'élaboration et de mise en application des politiques fiscales, et facilite l'accès à l'assistance technique. Les pays devront envisager de renforcer la coopération avec leurs partenaires extérieurs sur les questions fiscales. L'accord relatif à l'impôt minimum mondial sur les sociétés est une mesure positive en ce sens (FMI, 2022b).
- *Veiller à ce que la législation fiscale soit claire, bien structurée, efficacement conçue et correctement intégrée* dans l'ensemble du dispositif juridique est un impératif pour garantir que les lois soient compréhensibles des contribuables et administrées avec cohérence.

Troisièmement, des réformes structurelles inciteraient davantage à la conformité fiscale, et à la formalisation et la diversification de l'économie. Elles consisteraient à :

- *Élargir l'inclusion financière et limiter le recours aux espèces.* L'amélioration de l'inclusion financière passe par un train de réformes financières, judiciaires et administratives. Parallèlement, une multitude de mesures peuvent être envisagées pour limiter le recours aux espèces, notamment pour le règlement des transactions importantes. Des mesures réglementaires et une concurrence accrue dans le secteur financier réduiraient les coûts des paiements numériques, tandis que des mesures fiscales (notamment des limites à la déductibilité des dépenses réglées en espèces) pourraient inciter à recourir aux instruments bancaires. Des plafonds sur les paiements en espèces et des conditions obligatoires à remplir pour installer des dispositifs électroniques dans les points de vente pourraient également être utiles. De manière plus générale, les administrations fiscales devront énoncer des stratégies spécifiques de mise en conformité pour éclairer les mesures d'exécution et de contrôle en ciblant les secteurs ayant tendance à fonctionner au moyen d'espèces.

- *Lutter contre la corruption, améliorer la gouvernance et renforcer la transparence et la communication.* Au niveau des administrations fiscales, des mesures de gestion de la masse salariale et des salaires compétitifs pourraient dissuader les agents des impôts de solliciter des paiements. De manière plus générale, l'instauration de structures de carrière professionnelle avec des politiques de recrutement, de promotion, de rémunération et de formation solides et transparentes est indispensable pour faire face aux risques de corruption dans les administrations fiscales. Parallèlement, des garde-fous administratifs, tels que des codes de déontologie, des services d'enquête internes, une surveillance externe et des mécanismes de déclaration de patrimoine, contribueraient à promouvoir l'intégrité. La médiatisation des poursuites à l'encontre de personnalités en infraction aux règles fiscales pourrait renforcer la dissuasion, tandis que des campagnes de communication et d'éducation du public sensibiliseraient davantage les contribuables. Des tribunaux et des mécanismes de règlement des différends efficaces et indépendants renforceraient la confiance dans l'équité du système fiscal et la crédibilité de sa mise en application. L'amélioration de la transparence, notamment en matière de dépenses publiques et d'exonérations, encourage le sentiment de réciprocité et renforce la confiance. Des communications régulières sur les dépenses fiscales dans le cadre du processus d'information budgétaire amélioreraient la transparence et sensibiliseraient le public au coût des exonérations fiscales. Il est essentiel de renforcer la collaboration avec le public et d'approfondir l'éducation des contribuables pour promouvoir la moralité fiscale.
- *Tenir compte de l'interaction entre fiscalité et informalité dans l'élaboration des réformes du système fiscal.* Les réformes visant à promouvoir la conformité fiscale et les mesures visant à encourager la formalisation de l'économie peuvent se renforcer mutuellement. La formalisation est bénéfique au recouvrement de l'impôt, car elle assure une couverture plus large de l'assiette fiscale et améliore le civisme fiscal. Parallèlement, l'élaboration d'un système fiscal performant, dont les mesures entraînent le minimum de distorsions et dont l'administration est efficace, est fondamentale pour encourager la formalisation, au même titre que des réformes des institutions et des marchés du travail et des produits. Les autorités devront tenir compte de cette interaction dans la conception des réformes fiscales, en évitant notamment d'ajouter au système fiscal des niveaux de complexité ou des lourdeurs de procédures. Elles devront également tirer parti des efforts de formalisation pour promouvoir la conformité fiscale, notamment en subordonnant l'octroi d'incitations à la formalisation à la preuve du respect des obligations fiscales.

Pour réussir, les mesures visant à accroître les recettes de manière efficace et équitable doivent se situer dans la durée. Les pays de la région qui ont obtenu des améliorations significatives et durables de leurs taux d'imposition nous offrent un enseignement majeur : les efforts de réforme doivent être soutenus sur des périodes relativement longues. De façon plus générale, le principal obstacle aux réformes est souvent la faisabilité au niveau politique. À court terme, l'impact distributif des réformes peut éclipser les avantages attendus, les rendant politiquement coûteux (Ciminelli *et al.*, 2019 ; Chen *et al.*, 2019). Pour remédier aux obstacles politiques, il convient de choisir minutieusement le moment opportun – en tenant compte de l'équilibre entre la situation économique et les besoins de recettes – et de concevoir soigneusement les réformes, tout en assurant une communication claire et transparente. En outre, la volonté politique est essentielle pour faciliter la coordination par les organismes compétents et encourager la mise en œuvre des réformes fiscales, ce qui est particulièrement important pour les PFC (Akitoby, Honda et Primus, 2020).

Même s'il n'existe pas de méthode universelle, une stratégie de recettes à moyen terme (SRMT) peut servir utilement de guide aux décideurs. Cette SRMT, qui peut facilement se concevoir comme la mise en œuvre soutenue d'une réforme du système fiscal sur plusieurs années, repose sur quatre piliers interdépendants²⁹ :

- *Estimation des besoins de dépenses pour le développement économique et social.* Il s'agit d'une première étape essentielle pour favoriser une compréhension commune entre toutes les parties prenantes (exécutif, législatif, société civile et contribuables) et pour élaborer un programme de réformes de la politique fiscale en harmonie avec les besoins de dépenses. En suscitant une vaste adhésion, cette estimation peut également aider à surmonter les obstacles d'économie politique entravant couramment la réforme fiscale.
- *Élaboration d'une feuille de route de la réforme du système fiscal portant sur la politique fiscale, l'administration des recettes et le dispositif juridique.* Une vue d'ensemble permet de tenir compte des liens entre

²⁹Gaspar (2019).

stratégie, administration et législation d'un pays, et peut également déterminer les domaines où les synergies ne fonctionnent plus. En particulier, veiller à ce que la législation fiscale soit claire, bien structurée, efficacement conçue et correctement intégrée dans l'ensemble du dispositif juridique est un impératif pour garantir que les lois soient compréhensibles des contribuables et puissent être administrées avec cohérence.

- *Volonté de réforme gouvernementale soutenue à moyen terme.* Les autorités doivent donner des signaux clairs de leur volonté de réforme pour contribuer à maintenir la dynamique en ce sens. Pour cela, elles doivent souvent adopter une démarche au niveau de l'ensemble du gouvernement afin d'accompagner le ministère des Finances et les administrations fiscales dans la mise en œuvre des mesures. Des normes de gouvernance et de responsabilité de la réforme sont également fondamentales.
- *Coordination du soutien extérieur à la réforme du système fiscal menée par les autorités.* Il arrive dans certains cas que les ressources nécessaires à la mise en œuvre des réformes doivent provenir à la fois de sources intérieures et extérieures, notamment au moyen de l'assistance technique. Pour garantir son succès, les autorités nationales doivent assurer l'équilibre entre pilotage et appropriation de la réforme, parallèlement à la coordination minutieuse avec les partenaires de développement.

Encadré 5. Les défis de la mobilisation des recettes dans les pays fragiles et touchés par un conflit

L'expérience des pays fragiles et touchés par un conflit (PFC) au cours des dernières décennies apporte un éclairage utile sur leurs options de réforme fiscale¹. Tout d'abord, la mobilisation des recettes privera souvent sur les considérations relatives à la manière dont les impôts modifient le comportement des agents à court terme. La simplicité de l'administration est essentielle, ce qui implique un nombre restreint de taxes, des bases d'imposition plus accessibles, une concentration sur les gros contribuables et sur les points de collecte faciles, un large recours à l'imposition forfaitaire et le moins d'exonérations possible. Pour les PFC disposant d'abondantes ressources en hydrocarbures, cela se traduit inévitablement par une priorité accordée à la taxation de ces ressources, notamment par des réformes visant à mieux imposer les rentes dans le secteur extractif. Il est aussi recommandé de se concentrer sur les grandes entreprises dans d'autres secteurs offrant également des rendements élevés du capital (par exemple les banques et les sociétés de télécommunication), notamment par le biais d'une taxation forfaitaire basée sur le chiffre d'affaires lorsque la taxation sur les bénéfices et/ou la TVA n'est pas possible. Dans les PFC ne disposant pas de ressources, qui, dans la région, ont tendance à avoir les systèmes fiscaux les plus développés, les meilleurs efforts de réforme impliqueront généralement la simplification, la réduction des exonérations nuisibles de la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), la consolidation des taux multiples et l'élimination des petites taxes. Par ailleurs, il est généralement judicieux de se concentrer sur les grandes entreprises, en particulier sur les secteurs générateurs de rentes. Le renforcement institutionnel est tout aussi important.

Les réformes administratives dépendront du stade de fragilité des pays respectifs. Pour les pays sortant tout juste d'un conflit, les réformes administratives pourraient inclure le rétablissement de l'infrastructure de base de l'administration fiscale ; la modernisation de certains guichets qui collectent la majeure partie des recettes ; l'identification et la nomination d'un personnel clé ; l'identification et l'enregistrement des contribuables ; et l'établissement de procédures administratives de base pour l'enregistrement, la déclaration et le paiement dans les administrations fiscales et douanières. Pour les PFC plus stables, mais encore vulnérables, les réformes administratives devraient porter sur la mise en place de fonctions efficaces au siège de l'administration fiscale ; le développement des capacités en matière de ressources humaines ; la création d'une unité pour les gros et moyens contribuables ; le recouvrement des arriérés ; le développement d'un système d'appui informatique ; et l'établissement de stratégies de base pour renforcer le respect des obligations fiscales².

Les considérations d'équité revêtent également une importance particulière dans les PFC. Si une imposition progressive efficace basée sur l'IRPP ou l'impôt sur la fortune peut être difficile à mettre en œuvre dans de nombreux PFC, une base d'imposition simple, claire et légitime est perçue comme plus équitable qu'une base d'imposition criblée d'exonérations et difficile à taxer. Neuf PFC de la région sur dix disposent d'un IRPP, mais souvent avec une capacité de redistribution limitée (encadré 2, annexe I). Améliorer la progressivité de l'IRPP peut être un objectif stratégique pertinent à moyen terme dans ces PFC, à mesure que l'administration se renforce, notamment en augmentant les taux supérieurs d'IRPP. Par ailleurs, lorsqu'un cadastre existe, les impôts fonciers peuvent être relativement faciles à gérer et sont également progressifs. Enfin, les droits d'accise sur les produits de luxe constituent également un moyen efficace de collecter des recettes et contribuent à la progressivité.

¹Mansour et Schneider (2019).

²FMI (2017b).

Annexe 1. Progressivité et capacité de redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la région Moyen-Orient et Asie centrale

Les mesures de la progressivité et de la capacité de redistribution du système fiscal sont instructives, bien qu'imparfaites. L'analyse ci-après repose sur une mesure de la capacité de redistribution, définie comme la différence entre les coefficients de Gini des revenus avant et après impôt, respectivement. Il importe de noter que cette mesure peut être comparée d'un pays à l'autre, car elle tient compte des écarts dans la distribution des revenus avant impôt. Elle est également décomposée en deux parties, la progressivité et la taille de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (cette dernière étant mesurée comme le ratio du total des obligations fiscales sur le total des revenus avant impôt, soit le taux d'imposition moyen), permettant de ventiler les moyens grâce auxquels les pays ou groupes de pays parviennent aux capacités de redistribution observées.

La méthode standard d'évaluation de l'effet redistributif de l'impôt, telle qu'élaborée par Musgrave et Thin (1948) et Reynolds et Smolensky (1977), consiste à calculer la différence entre les coefficients de Gini des revenus avant et après impôt, respectivement. Dans le même esprit, l'indice de progressivité proposé par Kakwani (1977) se définit comme la différence entre les coefficients de Gini des revenus avant impôt et des obligations fiscales, respectivement : plus les obligations fiscales sont concentrées sur les revenus élevés, plus l'IRPP est progressif.

Kakwani a apporté une contribution fondamentale en décomposant le total des effets redistributifs de la fiscalité en deux parties : la progressivité et la « taille » de l'impôt, mesurée comme le ratio du total des obligations fiscales sur le total des revenus avant impôt. Cette décomposition part de l'idée que la progressivité est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour une redistribution efficace. À titre d'exemple, un IRPP générant un total de recettes de 0,001 % du PIB peut être rendu très progressif, c'est-à-dire être très concentré sur les hauts revenus, mais il n'assurerait toujours qu'une faible redistribution des revenus, tout simplement parce qu'il est de trop petite taille.

Toutefois, comme l'indice de Reynolds-Smolensky, l'indice de Kakwani (et la décomposition qui y est associée) a ses limites : il est une fonction de la distribution avant impôt, et il confond donc la mesure de la progressivité intrinsèque de chaque régime fiscal avec une situation initiale donnée de l'économie. Les études proposent des procédures qui permettent de comparer les indices de redistribution d'un pays à l'autre et d'une année sur l'autre, en tenant compte des différences dans la distribution avant impôt.

L'analyse du présent document calcule les *capacités* intrinsèques de progressivité et de redistribution de l'IRPP dans les pays de la région Moyen-Orient et Asie centrale, corrigées de la distribution avant impôt. Pour ce faire, elle utilise une méthodologie qui « transplante » les régimes fiscaux à comparer dans une base commune avec une distribution avant impôt identique – telle que proposée par Dardanoni et Lambert (2002) et mise en œuvre dans Benítez et Vellutini (2021). Les calculs utilisent des microdonnées simulées à partir des coefficients de Gini des revenus avant impôt (Benítez et Vellutini, 2021).

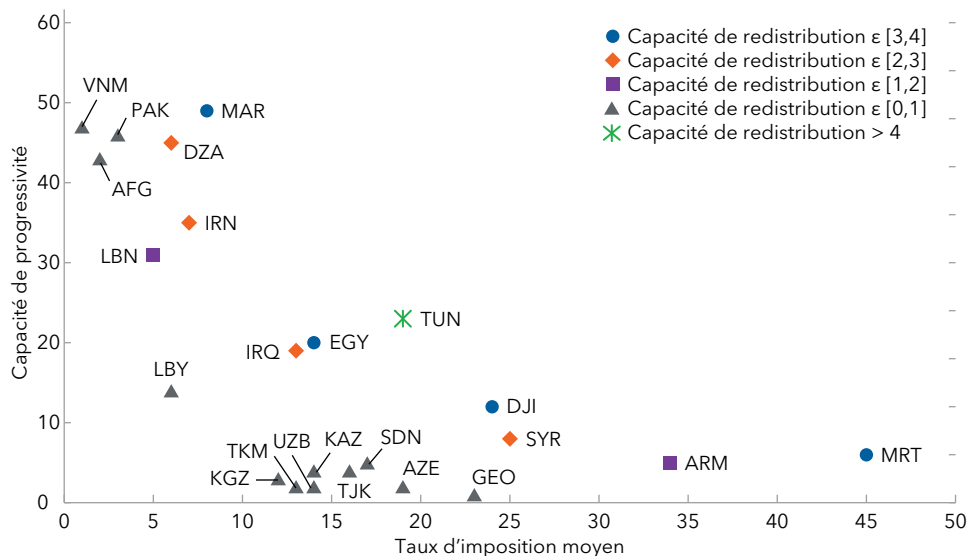
Les résultats obtenus au niveau de chaque pays sur la progressivité et les capacités de redistribution peuvent éclairer les modifications à apporter à la conception de l'IRPP pour permettre aux systèmes fiscaux d'être plus inclusifs. Ils montrent notamment que, dans un certain nombre de pays, il est possible d'améliorer la capacité de redistribution en augmentant la taille des recettes de l'IRPP, plutôt que sa progressivité (graphique 1.1 et tableau 1.1 de la présente annexe). C'est le cas de l'Iran, du Liban et du Pakistan, par exemple. En revanche, dans le cas de la Géorgie, de l'Ouzbékistan, de la République kirghize et du Turkménistan (qui ont tous un taux d'IRPP forfaitaire), la capacité de redistribution serait améliorée en augmentant la progressivité de l'IRPP, plutôt que sa taille.

Le traitement fiscal des revenus du capital est également crucial pour les capacités de redistribution. Comme le montre le graphique 1.3 de la présente annexe, les taux d'imposition appliqués aux dividendes, aux revenus d'intérêts et aux plus-values sont systématiquement plus faibles dans la région que dans d'autres groupes de pays. Dans la mesure où les revenus du capital sont généralement perçus par des ménages à revenu moyen ou élevé, cela réduit encore les capacités de progressivité et de redistribution des systèmes fiscaux de la région. La non-imposition des plus-values, qui existe par exemple en Arménie et dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), limite considérablement la capacité du système fiscal à redistribuer les revenus (annexe 3, tableau 3.2).

Dans l'ensemble, si l'IRPP joue un rôle fondamental dans l'amélioration de la capacité de redistribution du système fiscal, il est sous-utilisé dans la région. La présente analyse indique notamment les améliorations stratégiques suivantes : premièrement, les pays du CCG, dont certains présentent les inégalités de revenus parmi les plus fortes de la région, devraient envisager de mettre en place un IRPP. Deuxièmement, les autres pays pourraient renforcer la capacité de redistribution de l'IRPP (en particulier, mais sans s'y limiter, ceux ayant un taux d'IRPP forfaitaire) en améliorant la progressivité grâce à un relèvement du taux d'imposition moyen dans les tranches supérieures (notamment du taux supérieur de l'IRPP) et en révisant les exonérations et déductions spéciales, qui bénéficient généralement aux plus hauts revenus, ainsi que la fiscalité des revenus du capital.

Toutefois, un certain nombre de réserves s'imposent concernant les limites de l'analyse. Premièrement, les exonérations et les déductions ne sont pas parfaitement représentées dans l'évaluation de la capacité de redistribution. Bien que les allocations générales soient prises en compte, ce n'est pas le cas des exonérations et déductions spéciales (déductions pour frais d'études, par exemple). Leur absence de l'analyse a tendance à conduire à une surestimation de la progressivité, dans la mesure où la valeur des déductions augmente normalement avec le revenu imposable. Deuxièmement, nous utilisons des microdonnées simulées, et non réelles. Même si cela permet l'analyse dans nombre de pays de la région où aucune microdonnée réelle n'est sinon disponible, il en ressort un certain niveau d'imprécision. Troisièmement, les dividendes, revenus d'intérêts, plus-values et autres types de revenus du capital ne sont souvent pas traités comme des revenus ordinaires. Dans la mesure où les revenus du capital sont généralement plus concentrés que les revenus du travail, nos indices de progressivité et de redistribution seront biaisés à la hausse dans ces pays-années où ces revenus sont imposés à des taux inférieurs à ceux des revenus ordinaires. Enfin, l'analyse ne tient pas compte du niveau de respect ou de non-respect des obligations fiscales au titre de l'IRPP dans chaque pays. Elle mesure uniquement les intentions ou les capacités recherchées par les pouvoirs publics pour chaque régime respectif d'IRPP.

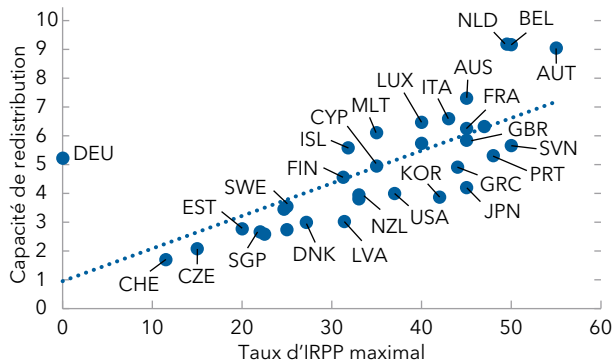
Graphique 1.1 de l'annexe. Mesures des capacités de progressivité et de redistribution



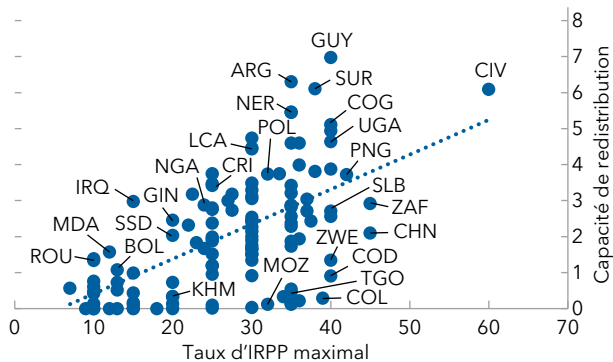
Sources : IBFD ; Ernst & Young ; SWIID 9.1 ; calculs des auteurs.
 Note : dernière année disponible pour chaque pays.

Graphique 1.2 de l'annexe. Taux maximal d'IRPP et capacité de redistribution

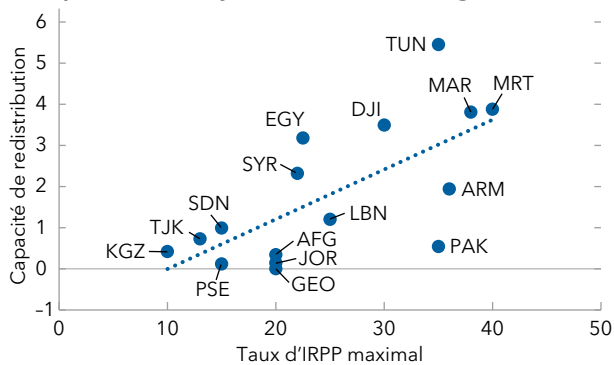
1. Pays avancés



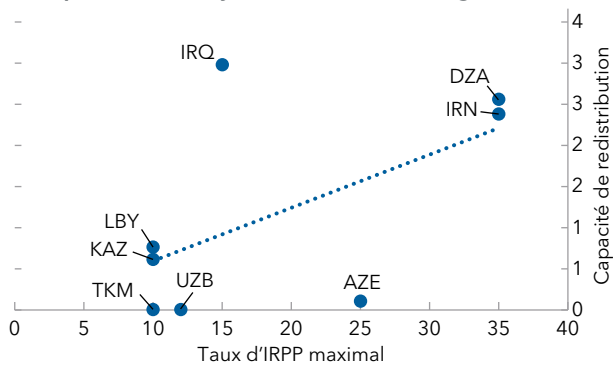
2. PEPD



3. Importateurs d'hydrocarbures de la région MOAC



4. Exportateurs d'hydrocarbures de la région MOAC



Sources : IBFD ; Ernst & Young ; SWIID 9.1 ; calculs des auteurs.

¹Dernière année disponible pour chaque pays.

²Les pays ayant un taux forfaitaire ont été exclus.

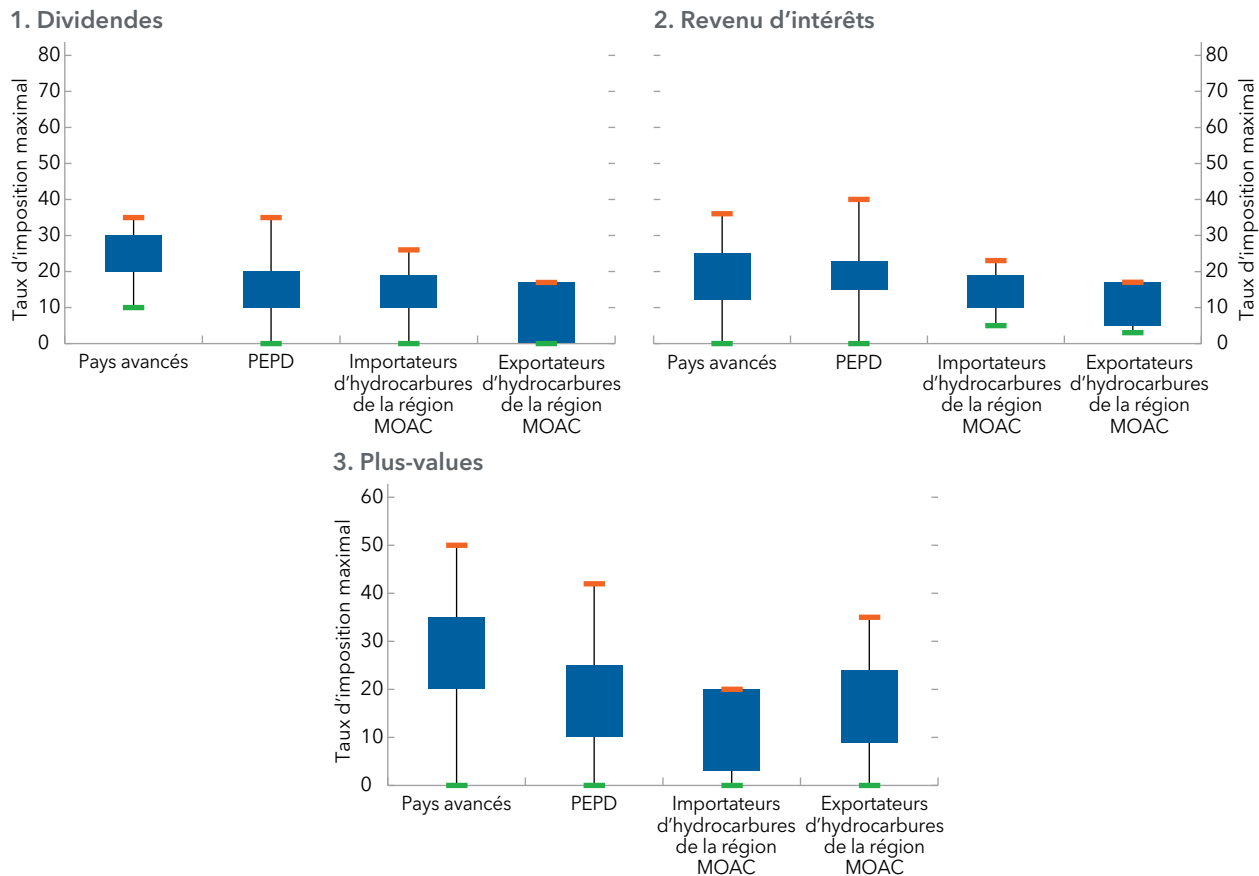
³Les lignes bleues correspondent à des valeurs ajustées.

Tableau 1.1 de l'annexe. Taux supérieurs et capacités de progressivité et de redistribution de l'IRPP

Pays	Année	Taux supérieur	Taux forfaitaire	Progressivité	Taux d'imposition moyen	Capacité de redistribution
Afghanistan	2018	20		42,3	0,8	0,3
Algérie	2020	35		44,4	5,4	2,6
Arménie	2020	36		3,9	33,2	1,9
Azerbaïdjan	2020	25		0,4	19,6	0,1
Cisjordanie et Gaza	2020	15		47,6	0,3	0,1
Djibouti	2020	30		11,7	22,9	3,5
Égypte	2020	22,5		20,3	13,5	3,2
Géorgie	2020	20	Oui	0,0	21,7	0,0
Iran	2020	35		34,6	6,4	2,4
Iraq	2020	15		19,7	13,2	3,0
Jordanie	2018	20		47,7	0,3	0,1
Kazakhstan	2020	10	Oui	3,8	14,0	0,6
Liban	2020	25		31,1	3,7	1,2
Libye	2020	10		13,2	5,4	0,8
Maroc	2020	38		39,0	8,9	3,8
Mauritanie	2020	40		5,0	43,7	3,9
Ouzbékistan	2020	12	Oui	0,0	15,3	0,0
Pakistan	2020	35		45,6	1,2	0,5
Rép. kirghize	2020	10	Oui	2,9	12,5	0,4
Soudan	2019	15		5,0	16,5	1,0
Syrie	2011	22		7,4	23,8	2,3
Tadjikistan	2020	13		3,8	16,2	0,7
Tunisie	2020	35		22,3	19,6	5,5
Turkménistan	2020	10	Oui	0,0	12,9	0,0
Yémen	2020	15	Oui			
Arabie saoudite		Pas d'IRPP				
Bahreïn		Pas d'IRPP				
Émirats arabes unis		Pas d'IRPP				
Koweït		Pas d'IRPP				
Oman		Pas d'IRPP				
Qatar		Pas d'IRPP				
Somalie		Pas d'IRPP				

Sources : IBFD ; Ernst & Young ; SWIID 9.1 ; calculs des auteurs.

Graphique 1.3 de l'annexe. Taux d'imposition sur les revenus du capital



Source : IBFD.

¹Dernière année disponible pour chaque pays.

²Correspond aux revenus revenant aux contribuables résidents.

Annexe 2. Estimation des écarts de recettes fiscales au moyen de l'analyse de frontière stochastique

A. Modèle économétrique et données

La capacité fiscale, l'écart de recettes fiscales et l'effort fiscal sont estimés au moyen d'une analyse de frontière fiscale avec une efficacité variable dans le temps. À partir des travaux de Fenochietto et Pessino (2013), les auteurs construisent une frontière fiscale stochastique au moyen de données de panel portant sur 146 pays au cours de la période 2000-19. La spécification du modèle est la suivante :

$$y_{it} = \alpha + \beta' X_{it} + v_{it} - u_{it}$$

où :

- y_{it} = ln (recettes fiscales) du pays i au cours de la période t
- X_{it} = [ln (PIB réel par habitant), ln (PIB réel par habitant)², inflation, agriculture, ouverture commerciale, entrées nettes d'IDE, pétrole, maîtrise de la corruption, pays à faible revenu (PFR), pays émergents et pays en développement non-PFR] du pays i au cours de la période t
- β = vecteur de paramètres inconnus
- v_{it} = erreur statistique, suit une distribution normale standard
- $\beta' X_{it}$ = frontière stochastique optimale (capacité fiscale théorique), où $\beta' X$ et v sont respectivement les composantes déterministe et stochastique
- $u_{it} > 0$, inefficience variable dans le temps, qui montre les facteurs propres au pays ayant empêché le pays i d'atteindre sa capacité fiscale au moment t . u_{it} suit une distribution normale tronquée
- v_i et u_i sont statistiquement indépendants l'un de l'autre

Effort fiscal (TE_{it}) : se définit comme le ratio entre les recettes fiscales effectives et les recettes fiscales de la frontière stochastique correspondante :

$$TE_{it} = \frac{\exp(\alpha + \beta' X_{it} + v_{it} - u_{it})}{\exp(\alpha + \beta' X_{it} + v_{it})} = \exp(-u_{it})$$

La spécification du modèle repose sur l'ensemble de variables suivant :

- Ln (recettes fiscales) : somme de tous les impôts directs et indirects perçus par l'administration centrale, en pourcentage du PIB. Pour les pays exportateurs d'hydrocarbures, seules les taxes perçues sur les activités hors hydrocarbures sont prises en compte. En conséquence, ce ratio devient le pourcentage de taxes hors hydrocarbures dans le PIB hors hydrocarbures – qui est une meilleure mesure de l'efficacité fiscale, car les sociétés d'hydrocarbures sont généralement détenues par l'État et recouvrent avec efficacité les taxes sur les ventes d'hydrocarbures. Les pays exportateurs d'hydrocarbures situés en dehors du Moyen-Orient et de l'Asie centrale ont été exclus de l'échantillon en raison d'un manque de données.
- Ln (PIB réel par habitant) : à partir de la parité de pouvoir d'achat (constante, 2017). Cette variable est un indicateur du niveau de développement d'un pays. Elle est censée présenter une corrélation positive avec les impôts recouvrés, car plus le niveau de développement est élevé, plus la capacité des autorités à recouvrer les impôts est forte et plus le paiement des impôts par les contribuables est facilité.

Tableau 2.1. de l'annexe. Statistiques descriptives

	Médiane	Écart-type	Minimum	Maximum
Variable	Tous pays confondus			
Recettes fiscales en pourcentage du PIB	17	7,5	0,6	48,4
PIB par habitant (PPA, 2017)	19 308	21 276	630	162 915
Inflation	5,5	13,5	-18,1	513,9
Agriculture en pourcentage du PIB	12,1	11,7	0,01	79,1
Ouverture commerciale	90,0	59,8	0,15	457
IDE en pourcentage du PIB	5,9	17,5	-58,2	449,1
Indice de maîtrise de la corruption	0,003	0,9	-1,9	2,5
	Pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale			
Recettes fiscales en pourcentage du PIB	11,5	6,8	0,7	26,8
PIB par habitant (PPA, 2017)	19 856	23 909	1 189	102 494
Inflation	6,3	7,8	-10,1	63,3
Agriculture en pourcentage du PIB	11,2	9,5	0,1	41,2
Ouverture commerciale	72,3	34,1	0,15	194,2
IDE en pourcentage du PIB	4,3	5,6	-11,6	55,1
Indice de maîtrise de la corruption	-0,5	0,7	-1,8	1,5

Source : calculs des auteurs.

- $\ln(\text{PIB réel par habitant})^2$: cette variable est introduite pour tenir compte de l'élasticité non linéaire entre les recettes fiscales et l'assiette des impôts.
- *Inflation* : une hausse des prix à la consommation pourrait entraîner une « dérive des tranches d'imposition » – les contribuables devraient théoriquement payer davantage d'impôts, dans la mesure où les tranches d'imposition ne parviennent généralement pas à suivre les variations du pouvoir d'achat des consommateurs, ce qui diminue les incitations à payer. En outre, Fenochietto et Pessino (2013) considèrent que les tensions inflationnistes entraînées par la monétisation du déficit budgétaire indiquent des lacunes dans la capacité d'un pays à collecter les impôts. En conséquence, le signe du coefficient associé à l'inflation devrait être négatif.
- *Agriculture* : part de la valeur ajoutée du secteur agricole dans le PIB. Il s'agit d'un secteur difficile à contrôler et à taxer, pour des raisons d'ordre administratif et d'économie politique, surtout lorsqu'il est dominé par de petits exploitants. En outre, ce secteur est très subventionné et bénéficie de fortes exonérations fiscales dans nombre de pays. Le signe du coefficient associé à cette variable devrait être négatif.
- *Ouverture commerciale* : somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB. Par souci de cohérence, les exportations d'hydrocarbures ont été soustraites dans le cas des pays exportateurs d'hydrocarbures. Baunsgaard et Keen (2010) et Gnanngnon et Brun (2019) ont constaté qu'une plus grande ouverture

commerciale entraîne une activité économique plus forte et donc davantage de recettes fiscales pour les autorités. Selon Davoodi et Grigorian (2007), le commerce extérieur est plus facile à taxer que les activités intérieures et génère des recettes fiscales plus élevées. En conséquence, le signe du coefficient associé à l'ouverture commerciale devrait être positif.

- *Entrées nettes d'investissements directs étrangers (IDE)* : en pourcentage du PIB. Pour un système fiscal donné, une hausse des entrées d'IDE devrait stimuler l'activité économique et entraîner une hausse des recettes fiscales. Bayar et Ozturk (2018) ont constaté que les entrées d'IDE ont un effet positif sur la croissance économique, car elles augmentent le stock de capital, améliorent le capital humain et le transfert de technologie, et renforcent la compétitivité dans le pays d'accueil, entraînant une augmentation des recettes fiscales. En conséquence, le signe du coefficient associé aux entrées nettes d'IDE devrait être positif.
- *Indice de maîtrise de la corruption* : une hausse de l'indice atteste d'une meilleure capacité des autorités à maîtriser la corruption, notamment à limiter la fraude fiscale. En conséquence, le signe du coefficient associé devrait être positif.
- *Pétrole, PFR, pays émergents et pays en développement non-PFR* : variables muettes pour tenir compte de la diversification économique et du niveau de revenu. Les pays disposant d'abondantes réserves de pétrole sont moins incités à taxer les activités autres que les hydrocarbures, car les exportations de pétrole génèrent les recettes fiscales nécessaires. En outre, les PFR, ainsi que les pays émergents et les pays en développement non-PFR, ont tendance à percevoir moins d'impôts que les pays avancés en raison, principalement, d'institutions de moindre qualité, d'une économie souterraine plus développée et d'une assiette fiscale plus limitée. Le signe du coefficient associé à chacune de ces variables devrait être négatif.

B. Résultats de l'estimation

Les résultats de la régression sont robustes quelle que soit la spécification retenue et présentent les signes attendus (tableau 2.2 de la présente annexe). Trois spécifications du modèle ont été étudiées : la première prend en compte les indicateurs économiques standards tels que le PIB par habitant, l'inflation et la dépendance à l'égard du pétrole. La deuxième ajoute un indicateur de gouvernance (maîtrise de la corruption) à la première, pour vérifier la qualité des institutions. Des variables indicatrices du groupe de revenu ont été ajoutées dans la troisième, qui constitue la référence de l'analyse. Dans les trois cas, tous les coefficients sont statistiquement significatifs, avec un niveau de confiance de 99 %, à l'exception des entrées nettes d'IDE (niveau de 90 à 95 %).

Tableau 2.2 de l'annexe. Analyse de frontière stochastique : facteurs déterminants des recettes fiscales

	Recettes fiscales en pourcentage du PIB		
	(1)	(2)	(3)
Ln (PIB par habitant)	2,006*** (13,98)	2,005*** (13,57)	2,257*** (14,62)
Ln (PIB par habitant) ²	-0,110*** (-14,34)	-0,112*** (-14,22)	-0,127*** (-15,18)
Inflation	-0,003*** (-17,17)	-0,004*** (-17,37)	-0,004*** (-17,56)
Agriculture	-0,007*** (-7,09)	-0,007*** (-6,66)	-0,007*** (-6,44)
Ouverture commerciale	0,001*** (8,93)	0,002*** (9,25)	0,001*** (9,11)
Entrées nettes d'IDE	0,0003** (2,10)	0,0003* (1,93)	0,0003* (1,79)
Pétrole	-1,014*** (-11,94)	-0,842*** (-12,50)	-0,562*** (-5,73)
Maîtrise de la corruption		0,077*** (5,29)	0,063*** (4,38)
Pays à faible revenu (PFR)			-0,454*** (-4,96)
Pays émergents et pays en développement non-PFR			-0,444*** (-5,70)
Intercept	-5,136*** (-7,60)	-5,103*** (-7,30)	-5,951*** (-8,26)
μ (u)	1,026*** (18,24)	0,908*** (15,40)	0,667*** (7,14)
η	0,008*** (14,53)	0,010*** (13,18)	0,013*** (12,27)
Nombre d'observations	2 397	2 297	2 297
Nombre de pays	146	146	146
σ^2	0,184	0,175	0,168
γ	0,923	0,921	0,918

Source : estimations des auteurs.

Note : statistiques de t entre parenthèses ; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$; η est le paramètre d'inefficience variable dans le temps ; μ est la médiane de la distribution normale tronquée pour u_{it} .

Tableau 2.3 de l'annexe. Analyse de frontière stochastique : effort fiscal, potentiel fiscal et écart de recettes fiscales

Pays	Année	Recettes fiscales	Effort fiscal	Potentiel fiscal	Écart fiscal
<i>Pays exportateurs d'hydrocarbures</i>					
Iraq	2019	2,1	0,1	17,4	15,3
Émirats arabes unis	2019	2,7	0,2	14,1	11,4
Koweït	2019	3,1	0,2	14,3	11,2
Bahreïn	2019	3,3	0,1	34,1	30,8
Qatar	2019	4,1	0,3	15,1	11,1
Oman	2019	6,8	0,3	20,5	13,7
Iran	2019	7,7	0,5	16,8	9,0
Arabie saoudite	2019	11,4	0,4	25,5	14,1
Kazakhstan	2019	13,2	0,9	14,0	0,8
Algérie	2019	17,3	0,9	20,3	3,0
Azerbaïdjan	2019	18,7	1,0	19,1	0,4
<i>Pays importateurs d'hydrocarbures</i>					
Soudan	2019	5,4	0,3	19,6	14,2
Afghanistan	2018	8,4	0,3	25,9	17,4
Djibouti	2019	12	0,4	33,3	21,2
Pakistan	2018	12,9	0,4	31,6	18,7
Égypte	2019	13,8	0,5	30,3	16,4
Mauritanie	2018	15,3	0,4	39,5	24,1
Jordanie	2019	15,5	0,4	35,1	19,6
Tadjikistan	2016	18,2	0,6	29,0	10,8
Rép. kirghize	2018	20,2	0,6	34,9	14,7
Arménie	2018	20,6	0,6	34,6	14,0
Maroc	2019	21,6	0,6	33,8	12,1
Tunisie	2018	23,3	0,6	41,0	17,7
Géorgie	2018	23,4	0,6	41,4	18,0

Sources : autorités nationales ; calculs des auteurs.

Note : Pour les pays exportateurs d'hydrocarbures, les recettes fiscales, le potentiel fiscal et l'écart fiscal ne tiennent pas compte des taxes liées aux hydrocarbures et sont exprimés en pourcentage du PIB hors hydrocarbures. Pour les pays importateurs d'hydrocarbures, les recettes fiscales, le potentiel fiscal et l'écart fiscal sont exprimés en pourcentage du PIB. Les écarts fiscaux sont calculés pour la dernière année pour laquelle des données relatives à toutes les variables du modèle étaient disponibles.

Les résultats sont fondés sur l'analyse de frontière stochastique. La frontière définit un niveau maximal théorique de recettes fiscales qu'un pays peut atteindre, compte tenu de ses caractéristiques. Le potentiel fiscal estimé ne correspond pas nécessairement à un niveau souhaitable de recettes fiscales. Dans la pratique, le montant efficient de recettes fiscales qu'un pays peut percevoir par rapport à son PIB peut être différent de celui défini par la frontière.

L'effort fiscal est le ratio des recettes fiscales sur le potentiel fiscal.

Annexe 3. Exonérations fiscales et caractéristiques organisationnelles des administrations fiscales de la région Moyen-Orient et Asie centrale

Tableau 3.1 de l'annexe. Exemples d'exonérations et d'incitations au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés en 2021

	Zones économiques spéciales ¹	Incitations fiscales en dehors des zones économiques spéciales				
		Sur l'investissement en capital	Entreprises de certains secteurs stratégiques	Entreprises tournées vers l'exportation	Petites et moyennes entreprises	Entreprises détenues au niveau national
CAC						
Arménie	X		X	X	X	
Azerbaïdjan	X		X			
Géorgie	X	X		X		
Kazakhstan	X	X	X			
Rép. kirghize	X	X	X			
Tadjikistan	X	X	X		X	
Turkménistan					X	
MOAN						
Algérie		X	X			
Arabie saoudite		X				X
Djibouti	X					
Égypte	X				X	
Émirats arabes unis ²	X					
Iraq			X			
Jordanie	X		X			
Koweït	X	X				X
Liban	X	X	X		X	
Maroc	X		X	X		
Oman			X		X	
Pakistan	X	X	X		X	
Qatar	X		X			X
Tunisie	X	X	X	X		

Sources : autorités nationales ; PricewaterhouseCoopers.

¹Les zones économiques spéciales accordent en général des exonérations fiscales aux entreprises.

²En 2022, les Émirats arabes unis ont annoncé la mise en place d'un impôt fédéral sur le revenu des sociétés (IS) avec entrée en vigueur prévue à compter des exercices financiers débutant le 1^{er} juin 2023 ou après. Cet IS s'appliquera à toutes les entreprises et activités commerciales, à l'exception de celles des secteurs extractifs. Le taux réglementaire courant de l'IS de 9 % s'appliquera seulement aux entreprises dont les revenus dépassent 375 000 dirhams des Émirats arabes unis. Les multinationales seront soumises à un taux d'IS de 15 %, attestant de la mise en œuvre par les Émirats arabes unis de l'impôt minimum mondial sur les sociétés. De plus amples informations sur l'IS seront publiées ultérieurement.

Tableau 3.2 de l'annexe. Exemples d'exonérations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2021

	Plus-values ¹	Dividendes	Revenus des intérêts	Droits de succession et de donation
CAC				
Azerbaïdjan	X			X
Kazakhstan	X			
Ouzbékistan	X		X	X
Rép. kirghize	X	X		X
Tadjikistan	X			X
Turkménistan	X		X	
MOAN				
Cisjordanie	X	X		X
Égypte			X	X
Jordanie	X	X		X
Liban				
Libye				
Maroc				
Mauritanie				X
Pakistan	X			
Tunisie			X	

Sources : autorités nationales ; PricewaterhouseCoopers.

¹Plus-values, y compris celles provenant des ventes de biens immobiliers.

Tableau 3.3 de l'annexe. Caractéristiques organisationnelles des administrations fiscales

Pays	Organisation fonctionnelle	Unité des gros contribuables	Structure douanière unique et intégrée	Administration fiscale autonome ou semi-autonome	Déclaration électronique
AFG	1	1	0	0	0
DZA	1	1	0	0	1
ARM	1	1	1	1	1
AZE	1	1	1	1	1
BHR	0	0	0	0	1
DJI	1	1	0	0	0
EGY	0	1	0	0	n.d.
GEO	1	1	1	0	0
IRN	1	1	0	1	1
IRQ	0	1	0	0	n.d.
JOR	1	1	0	0	0
KAZ	1	0	1	0	0
KWT	0	0	0	0	0
KGZ	1	1	0	1	1
LBN	1	1	0	0	0
LBY	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.
MRT	1	1	0	0	0
MAR	1	1	0	0	0
OMN	1	0	0	1	1
PAK	1	1	1	1	1
QAT	n.d.	n.d.	0	0	n.d.
SAU	1	1	0	0	1
SOM	0	n.d.	0	0	0
SDN	n.d.	1	1	0	0
SYR	1	1	0	0	0
TJK	1	1	0	0	0
TUN	1	1	0	0	n.d.
TKM	0	n.d.	0	0	0
ARE	n.d.	n.d.	0	0	n.d.
UZB	n.d.	1	0	0	1
WBG	0	n.d.	0	0	n.d.
YEM	n.d.	1	0	n.d.	n.d.

0 = Non, 1 = Oui

Sources : USAID (2017) ; services du FMI.

Note : Oman n'est pas évalué comme ayant une division complète des grands contribuables, car la sienne se charge uniquement des contrôles fiscaux, et non de toutes les étapes de l'imposition des grands contribuables : [Autorité fiscale d'Oman](#).

Annexe 4. Participation des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale aux projets internationaux de coopération en matière de fiscalité

Pays	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ¹	Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ²	Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ³
Afghanistan			
Algérie			X
Arabie saoudite	X	X	X
Arménie	X	X	X
Azerbaïdjan	X		X
Bahreïn	X	X	X
Djibouti		X	X
Égypte		X	X
Émirats arabes unis	X	X	X
Géorgie	X	X	X
Iran			
Iraq			
Jordanie	X	X	X
Kazakhstan	X	X	X
Koweït	X		X
Liban	X		X
Libye			
Maroc	X	X	X
Mauritanie	X	X	X
Oman	X	X	X
Ouzbékistan			
Pakistan	X	X	X
Qatar	X	X	X
Rép. kirghize			
Somalie			
Soudan			
Syrie			
Tadjikistan			
Tunisie	X	X	X
Turkménistan			
Yémen			

Sources : OCDE ; services du FMI.

X indique la qualité de membre.

¹À compter du 20 septembre 2021.

²À compter de novembre 2021.

³À compter de novembre 2021.

Bibliographie

- Akitoby, Bernardin, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus, and Veronique Salins. 2020. "Tax Revenue Mobilization Episodes in Developing Countries." *Policy Design and Practice* 3 (1): 1-29.
- Akitoby, Bernardin, Jiro Honda, and Keyra Primus. 2020. "Tax Revenues in Fragile and Conflict-Affected States—Why Are They Low and How Can We Raise Them?" IMF Working Paper No. 20/143, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez. 2008. "The Determinants of Revenue Performance." In *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, edited by Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez, and Joan Youngman. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Baunsgaard, Thomas, and Michael Keen. 2010. "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization." *Journal of Public Economics* 94 (9-10) 563-77.
- Bayar, Yilmaz, and Omer Faruk Ozturk. 2018. "Impact of Foreign Direct Investment Inflows on Tax Revenues in OECD Countries: A Panel Cointegration and Causality Analysis." *Theoretical & Applied Economics* 25 (1): 31-40.
- Benítez, Juan Carlos, and Charles Vellutini. 2021. "Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies." IMF Working Paper WP/21/252. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bodin, Jean-Paul, Liam P. Ebrill, Michael Keen, and Victoria Summers. 2001. "The Modern VAT." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cagé, Julia, and Lucie Gadenne. 2018. "Tax Revenues and the Fiscal Cost of Trade Liberalization, 1792-2006." *Explorations in Economic History* 70 (1): 1-24.
- Capasso, Salvatore, and Tullio Jappelli. 2013. "Financial Development and the Underground Economy." *Journal of Development Economics* 101: 167-78.
- Cardarelli, Roberto, and others. 2022. "Informality, Development and Business Cycles in North Africa." IMF Departmental Paper DP/2022/011, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cerra, Valerie, Ruy Lama, and Norman V. Loayza. 2021. "Links between Growth, Inequality, and Poverty: A Survey." Policy Research Working Paper No. 9603. World Bank, Washington, DC.
- Chen, Chuling, Era Dabla-Norris, Jay Rappaport, and Aleksandra Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ciminelli, Gabriele, Davide Furceri, Jun Ge, and Jonathan D. Ostry. 2019. "The Political Cost of Reforms." IMF Staff Discussion Note 19/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Crivelli, Ernesto, and Sanjeev Gupta. 2014. "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource-Rich Countries." *European Journal of Political Economy* 35: 88-101.
- Dardanoni, Valentino, and Peter J. Lambert. 2002. "Progressivity Comparisons." *Journal of Public Economics* 86 (1): 99-122.
- Davoodi, Hamid R., and David Grigorian. 2007. "Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection." IMF Working Paper WP/07/106. International Monetary Fund, Washington, DC.

- De Mooij, Ruud, Ricardo Fenochietto, Shafik Hebous, Sébastien Leduc, and Carolina Osorio-Buitron. 2020. "Tax Policy for Inclusive Growth After the Pandemic." IMF COVID-19 Special Notes, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Deléchat, Corinne, and Leandro Medina. 2021. "What Do We Know About the Informal Economy?" In *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Duenwald, Christoph, and others. 2022. "Feeling the Heat—Adapting to Climate Change in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper DP/2022/008, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ebrill, Liam P., Michael Keen, and Victoria Summers. 2001. *The Modern VAT*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fenochietto, Ricardo, and Carola Pessino. 2013. "Understanding Countries' Tax Effort." IMF Working Paper WP/13/244. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, Vitor. 2019. "Medium-Term Revenue Strategy—Taxation and Development." Speech at the Federal Academy of Finance, Vienna, October 25.
- Gemayel, Edward, Lorraine Ocampos, Matteo Ghilardi, and James Aylward. 2018. "A Growth-Friendly Path for Building Fiscal Buffers in the Caucuses and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gnangnon, Sèna Kimm, and Jean-François Brun. 2019. "Trade Openness, Tax Reform and Tax Revenue in Developing Countries." *The World Economy* 42 (12): 3515–36.
- International Monetary Fund (IMF). 2013a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2013b. "Tax Policy in the Kyrgyz Republic." Selected Issues Paper. IMF Country Report 13/176, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015a. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." Policy Papers, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015b. "Managing Resource Wealth in Mauritania: Considerations for a Fiscal Framework." Selected Issues Paper. IMF Country Report 15/36, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2017b. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF Policy Paper 041817, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2021a. *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2021b. "Tajikistan's Tax Incentives Regime." Selected Issues Paper. IMF Country Report 20/201, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2021c. "Measuring the Informal Economy." IMF Policy Paper, Washington, DC.

- International Monetary Fund (IMF). 2022a. *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund (IMF). 2022b. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- Jewell, Andrew, Mario Mansour Pritha Mitra, and Carlo Sdravovich. 2015. "Fair Taxation in the Middle East and North Africa." IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Junquera-Varela, Raul Felix, Marijn Verhoeven, Gangadhar P. Shukla, Bernard Haven, Rajul Awasthi, and Blanca Moreno-Dodson. 2017. "Strengthening Domestic Resource Mobilization: Moving from Theory to Practice in Low- and Middle-Income Countries." *Directions in Development: Public Sector Governance*. World Bank, Washington, DC.
- Kakwani, Nanak C. 1977. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison." *The Economic Journal* 87 (345): 71-80.
- Kanbur, Ravi, and Michael Keen. 2014. "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance." *International Tax and Public Finance* 21: 536-59
- Khwaja, Munawer Sultan, and Indira Iyer. 2014. "Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis." WB Policy Research Working Paper 6868, World Bank, Washington, DC.
- Klemm, Alex, and Stefan Van Parys. 2009. "Empirical Evidence on the Effects on Tax Incentives." IMF Working Paper 09/136. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Le, Tuan Minh, Blanca Moreno-Dodson, and Nihal Bayraktar. 2012. "Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009." World Bank Policy Research Working Paper 6252, World Bank, Washington, DC.
- Le, Tuan Minh, Blanca Moreno-Dodson, and Jeep Rojchaichanthorn. 2008. "Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis." In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, National Tax Association, Washington, DC, 384-97.
- Lund, Susan, Olivia White, and Jason Lamb. 2017. "The Value of Digitalizing Government Payments in Developing Economies." In *Digital Revolutions in Public Finance*, edited by Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mansour, Mario, and Jean-Luc Schneider. 2019. "How to Design Tax Policy in Fragile States." *How to Note*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mansour, Mario, and Eric M. Zolt. 2022. "Personal Income Taxes in the Middle East and North Africa: Prospects and Possibilities." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mathai, Koshy, and others. 2020. "Social Spending for Inclusive Growth in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper DP20/12, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Musgrave, R. A., and Tun Thin. 1948. "Income Tax Progression, 1929-48." *Journal of Political Economy* 56 (6): 498-514.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper WP/13/129. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. "Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Co-operation." OECD Discussion Papers, Paris.
- Okunogbe, Oyebola, and Victor Poulouen. 2018. "Technology, Taxation, and Corruption." Policy Research Working Paper No. 8452. World Bank, Washington, DC.

- Ostry, Jonathan David, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Andrew Berg. 2019. *Confronting Inequality*. New York: Columbia University Press.
- Piketty, Thomas, Facundo Alvaredo, and Lydia Assouad. 2017. "Measuring Inequality in the Middle East 1990–2016: The World's Most Unequal Region?" CEPR Discussion Papers 12405, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.
- Purfield, Catriona, Harald Finger, Karen Ongley, Benedicte Baduel, Carolina Castellanos, Gaelle Pierre, Vahram Stepanyan, and Erik Roos. 2018. "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa." IMF Departmental Paper 18/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ramirez Rigo, Ernesto, Christine Richmond, Hatim Bukhari, Iacovos Ioannou, Deeksha Kale, Tanouss Kass-Hanna, Maximilien Queyranne, Wei Shi, and Joyce Wong. 2021. "State-owned Enterprises in Middle East, North Africa and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Reynolds, Morgan, and Eugene Smolensky. 1977. *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*. Academic Press.
- Shafik, Nemat. 2018. "A New Social Contract." *Finance and Development* (55) 4: 4–8.
- Solt, Frederick. 2021. "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database. SWIID Version 9.1." *Social Science Quarterly* (May).
- Sumlinski, Mariusz A., Benedicte Baduel, Gaelle Pierre, Babacar Sarr, Dominique Fayad, Alexander de Keyserling, and Christopher J. Jarvis. 2021. "Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Warwick, Ross, Tom Harris, David Phillips, Maya Goldman, Jon Jellema, Gabriela Inchauste, and Karolina Gorau-Tańskad. 2022. "The Redistributive Power of Cash Transfers vs. VAT Exemptions: A Multi-Country Study." *World Development* 151 (March).
- World Bank. 2012. "Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms." *Directions in Development: Public Sector Governance* No. 66449, Washington DC.
- World Bank. 2016. "Armenia's Tax Reform Brings More Public Revenues and a Fairer Tax Code." Washington, DC.



PUBLICATIONS

Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive
Recovery in the Middle East and Central Asia (French)

DP/2022/013

ISBN 979-8-40021-534-6



9 798400 215346