



République du Togo

Analyse de la mobilisation des recettes fiscales

*Rapport préparé dans le cadre d'une étude sur la politique fiscale
en Afrique de l'Ouest*



BANQUE MONDIALE

Novembre 2018

© 2018 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Téléphone : +1 (202) 473 1000 ; site internet : www.worldbank.org
Certains droits réservés

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale, avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des gouvernements que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières. Rien de ce qui figure dans le présent ouvrage ne constitue ni ne peut être considéré comme une limitation des privilèges et immunités de la Banque mondiale, ni comme une renonciation à ces privilèges et immunités, qui sont expressément réservés.

Droits et licences

L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution, il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, y compris à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :
Mention de la source — L'ouvrage doit être cité comme suit : Leif Jensen (Economiste principal de la Banque mondiale), Mame Fatou Diagne (Economiste principal de la Banque mondiale) *République du Togo - Analyse de la mobilisation des recettes fiscales*, Banque mondiale, Washington, DC. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Pour tout renseignement sur les droits et licences, s'adresser à World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625; courriel : pubrights@worldbank.org.

Remerciements

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une étude de la Banque mondiale sur la politique fiscale en Afrique de l'Ouest, sous la direction de Mame Fatou Diagne et Leif Jensen.

L'étude sur la politique fiscale en Afrique de l'Ouest examine les insuffisances et les opportunités en matière de politique fiscale dans quatre pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Togo), pour identifier les options qui permettraient d'augmenter les recettes intérieures. L'étude repose sur un cadre d'analyse de politique fiscale standard, afin d'examiner la performance relative aux principales sources de recettes, tout en mettant l'accent sur les problématiques et les options spécifiques à chaque pays. Un rapport détaillé sur les insuffisances en matière de politique fiscale et les options de réforme a été préparé pour chaque pays, en collaboration avec les autorités. En complément des rapports pour chacun des quatre pays, un rapport de synthèse analyse la performance de mobilisation de recettes dans les quatre pays et ses facteurs explicatifs, en établissant des comparaisons avec leurs pairs dans la région et au-delà, ainsi que les principales options de réforme dans la perspective d'atteindre la cible de l'UEMOA d'un ratio de recettes fiscales sur PIB de 20 pour cent en 2019.

Le présent rapport préliminaire sur le **Togo** a été préparé par Charles Vellutini et Léa Bousquet, ECOPA. Il a bénéficié des contributions de Thierry Urbain Yogo et Jacques Morisset, ainsi que des commentaires et suggestions d'Ana Cebreiro Gomez, Keith Mc Lean et Christine Richaud. Eulalie Bah, Mariame Bamba et Haoua Diallo ont aidé à la mise en forme du rapport.

La Banque mondiale remercie les autorités nationales, qui ont accueilli une mission de la Banque mondiale dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, du 16 au 21 mai 2018. Elle a bénéficié d'entretiens fructueux avec les représentants du gouvernement, du secteur privé et des collectivités locales, de même qu'avec les partenaires techniques et financiers. Elle exprime ses remerciements à l'ensemble des participants aux travaux pour l'excellent accueil qui lui a été réservé, la qualité des échanges, et la collaboration dont elle a bénéficié.

Les rédacteurs du rapport ont bénéficié des conseils et encouragements de Pierre Laporte et Lars Christian Moller, respectivement Directeur des Opérations pour le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Togo, et Directeur sectoriel pour la macroéconomie, le commerce et l'investissement pour l'Afrique de l'Ouest. Ils ont également bénéficié des conseils et suggestions de Joelle Dehasse et Hawa Wagué, Représentantes Résidentes de la Banque mondiale au Togo.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	4
ABREVIATIONS	7
RESUME EXECUTIF	8
1. INTRODUCTION	16
2. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DE LA FISCALITE TOGOLAISE	16
3. FISCALITE ET CROISSANCE ECONOMIQUE	25
4. EFFICACITE DES IMPOTS	31
5. DEPENSES FISCALES	54
6. CONCLUSIONS ET DIRECTIONS DE REFORME	62
REFERENCES	69
ANNEXES	
ANNEXE 1. RECETTES FISCALES LIQUIDES, 2010-2017 (MILLIARDS DE FCFA COURANTS).....	71
ANNEXE 2. EVOLUTION DE LA FISCALITE AU TOGO, 2010-2017.....	72
ANNEXE 3. METHODOLOGIE ET PARAMETRES DES TEMI	74
ANNEXE 4. CALCUL DE L'EFFICACITE DE L'IRPP.....	78

TABLEAUX

Tableau 1: Structure des recettes par impôt, 2016 (% des recettes fiscales)	21
Tableau 2: Recettes fiscales liquides, 2010-2017 (% du PIB)	22
Tableau 3: TEMI au Togo, 2018 (en %)	25
Tableau 4 : Elasticité des recettes liquides vis-à-vis du PIB.....	27
Tableau 5: Recettes des impôts intérieurs par secteur (IS/IMF, IRPP, TFPB, TVA, accises, en milliards FCFA)	28
Tableau 6: Ratios impôts intérieurs/PIB.....	29
Tableau 7: Recettes d'IS/IMF en 2016, par décile	30
Tableau 8 : Recettes d'IRPP en 2016, par décile	30
Tableau 9: Recettes de TVA en 2016, par décile	31
Tableau 10 : Ratios d'efficacité de la TVA	32
Tableau 11 : Ratios d'efficacité de l'IS (montants en milliards de FCFA)	37
Tableau 12: IS et IMF (montants en milliards de FCFA)	41
Tableau 13: Régimes d'imposition des bénéficiaires des entreprises dans la région	42
Tableau 14 : Ratios d'efficacité de l'IRPP (montants en milliards FCFA).....	44
Tableau 15 : Ratios d'efficacité de l'IRPP par tranche, en 2017 (montants en milliards FCFA)	44
Tableau 16: Taux des accises au Togo et dans l'UEMOA (hors accises sur produits pétroliers)	53
Tableau 17: Dépenses fiscales par impôt (% du PIB).....	56
Tableau 18 : Dépense fiscale par type d'exonération (% PIB).....	58
Tableau 19: Paramètres de calcul des TEMI.....	77

GRAPHIQUES

Figure 1. Recettes fiscales liquides en Afrique sub-saharienne et au Togo (% du PIB).....	20
Figure 2: Evolution et composition des recettes fiscales liquides, en milliards FCFA	21
Figure 3 : Distribution des impôts par contribution aux recettes (2017).....	23
Figure 4 : Comparaison internationale des TEMI, secteur manufacturier (en %).....	25
Figure 5: PIB et recettes fiscales liquides	26
Figure 67: C-efficacité de la TVA dans des pays africains sélectionnés.....	34
Figure 78: Comparaisons internationales du ratio recettes IS / PIB	39
Figure 9: Comparaisons internationales taux statutaire IS	43

ENCADRES

Encadré 1 : Taux effectif marginal d'imposition (TEMI)	24
Encadré 2 : Facteurs d'élasticité fiscale.....	27

Encadré 3 : Exonérations et taux réduits de TVA : expérience internationale.....	33
Encadré 4 : Expérience internationale en matière d'Impôt sur les Sociétés (IS)	38
Encadré 5 : Une proposition d'un système fiscal quasi-dual pour le Togo	45
Encadré 6 : Expérience internationale en matière d'impôt foncier	50
Encadré 7 : Pratiques favorisant la transparence et l'efficacité des incitations fiscales.....	61

Abréviations

ASS	Afrique sub-saharienne
APE	Accord de partenariat économique
BEPS	<i>Base erosion and profit shifting</i>
BTP	Bâtiment travaux publics
CA	Chiffre d'affaires
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest
CPF	Cellule de politique fiscale
DA	Droit d'accise
DD	Droit de douane
DGE	Direction des grandes entreprises
DME	Direction des moyennes entreprises
IMF	Impôt minimum forfaitaire
INSEED	Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques
IRCM	Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IRTR	Impôt sur le revenu des transporteurs routiers
IS	Impôt sur les sociétés
LF	Loi de finances
OTR	Office togolais des recettes
PIB	Produit intérieur brut
TAF	Taxe sur les activités financières
TCA	Taxe sur le chiffre d'affaires
TC-IR	Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu
TDR	Termes de référence
TEC	Tarif extérieur commun
TEMI	Taux effectif marginal d'imposition
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TP	Taxe professionnelle
TPJH	Taxes sur les produits de jeux de hasard
TPU	Taxe professionnelle unique
TSFCB	Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé exécutif

La croissance du PIB a été en moyenne de 5.4% sur la période 2011-2016, tirée par les investissements publics dans les infrastructures et une embellie dans les secteurs de l'agriculture et du commerce. Cette croissance, combinée à la réforme de l'administration fiscale (notamment la création de l'OTR) a conduit à des améliorations importantes des recettes fiscales et douanières sur la période.

On peut néanmoins relever un ralentissement du niveau de mobilisation depuis 2016. Ainsi, les recettes fiscales ont baissé de 0.5 en 2017. Si cette baisse du niveau de collecte traduit en partie un ralentissement de l'activité économique (décélération de la croissance à 4.4% en 2017 contre 5.1% en 2016) sur fond de tension socio-politique, elle traduit également la persistance d'insuffisances aussi bien au niveau de l'administration fiscale que de la politique fiscale.

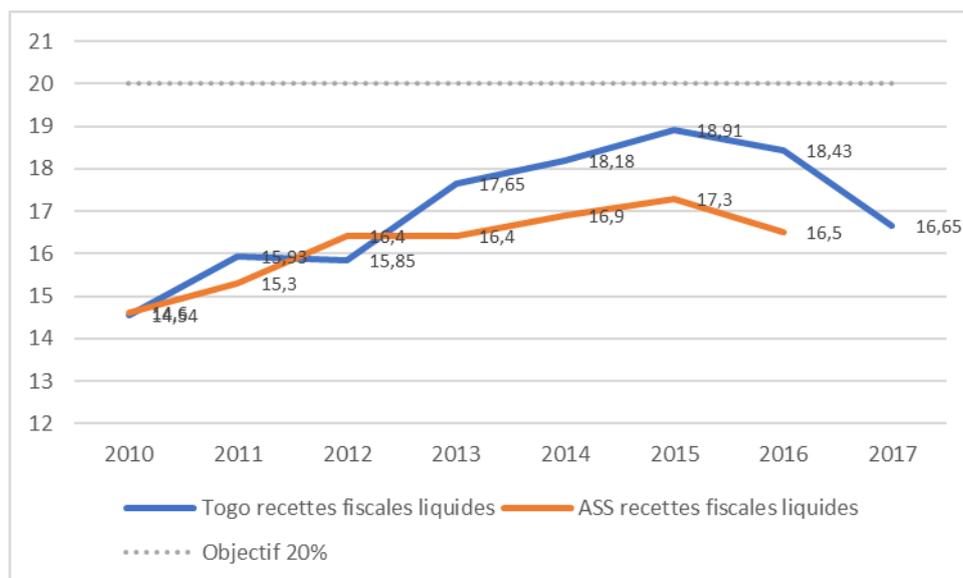
Une amélioration de la mobilisation de recettes intérieures est essentielle pour (i) la mise en œuvre du Plan National de Développement et la nécessité de stabiliser le niveau ; (ii) une convergence (en recettes liquides) vers le standard de 20% du PIB de l'UEMOA ; et (iii) la restauration de l'espace budgétaire dans un contexte d'ajustement budgétaire marqué par une contraction des dépenses d'investissement (de 13.8% du PIB en 2016 à 6.3% du PIB en 2017).

Constats

Bonne performance relative des recettes fiscales au Togo

Les recettes de l'Etat au Togo sont sensiblement au-dessus de la moyenne de la région en 2016 mais elles présentent des signes d'essoufflement. Elles étaient de 18,4% du PIB en 2016 contre 16,5% pour l'Afrique subsaharienne (voir figure ci-dessous), alors même que les recettes tarifaires ne représentent plus que 21% des recettes totales en 2016, contre 35% dans les années 1980-82. Les recettes se sont néanmoins établies en baisse en 2017, à 16,7% du PIB.

Recettes fiscales liquides en Afrique sub-saharienne et au Togo (% du PIB)



Sources : OCDE, OTR.

Cette **transition fiscale réussie** est en large partie due à la bonne performance de la TVA, désormais le principal pourvoyeur de recettes. Les recettes de la TVA représentent 7,26% du PIB en 2017, soit 43,1% des recettes totales.

Toutefois, la mobilisation des recettes continue d'être un défi majeur au Togo :

- La cible des 20% du PIB prescrite par l'UEMOA comme critère de convergence macroéconomique n'est pas atteinte.
- La **TVA**, moteur essentiel des recettes, montre des signes d'essoufflement depuis 2016 – en partie en réponse à l'introduction en 2017 d'un taux réduit de 10% (contre 18% pour le taux de droit commun) et d'exonérations nombreuses produit par produit (notamment biens alimentaires de première nécessité, téléphones portables et autre matériel informatique).
- Des impôts qui, dans des pays comparables, sont des sources plus importantes de recettes sont en deçà de leur potentiel au Togo – c'est notamment le cas des **impôts fonciers** (seulement 0,04% du PIB en 2017), et dans une moindre mesure, des **accises non pétrolières** (0,4% du PIB).
- L'**IS**, autre impôt essentiel, est également en dessous de son potentiel, avec un taux d'efficacité¹ de seulement 11% en 2017, étant notamment affecté par les prix de transfert et l'optimisation fiscale agressive.
- Un fort besoin de **simplification** de la fiscalité est reconnu par les autorités et confirmé par cette étude :
 - **L'architecture générale** de la fiscalité pourrait être simplifiée, comme les autorités ont commencé à le faire en 2018 avec la suppression d'instruments fiscaux peu performants et encombrant inutilement le Code général des impôts (7 impôts mineurs seront supprimés dès 2019²) ;
 - Certains impôts majeurs, par accumulation de réformes et d'ajouts successifs non suivis de refontes générales sont devenus difficiles à appliquer. C'est notamment le cas de l'**IRPP**, avec de nombreux abattements et déductions, et de la **TVA**, dont les exonérations et la multiplicité de taux mentionnés plus haut sont autant de « trous » générant une complexité coûteuse affectant la neutralité et l'efficacité de cet impôt.
- La maîtrise des **dépenses fiscales**, à 3,3% du PIB, reste un défi majeur, y compris pour ce qui concerne le dispositif des incitations à l'investissement (Codes des investissements et conventions spécifiques), qui ne suit pas les bonnes pratiques internationales en matière de simplicité, de transparence et de facilité de gestion. Les dépenses fiscales sont aussi un défi de comptabilisation : elles sont à l'heure actuelle incluses dans les recettes fiscales, qui sont donc rapportées brutes (et non liquides)³, créant une incitation erronée à comptabiliser des dépenses fiscales qui gonflent artificiellement les recettes.

Double concentration des recettes

Une caractéristique particulièrement importante de la fiscalité togolaise est la double concentration des recettes – par type d'impôt et par contribuable.

¹ Ratio de recettes effectives sur les recettes théoriques maximale.

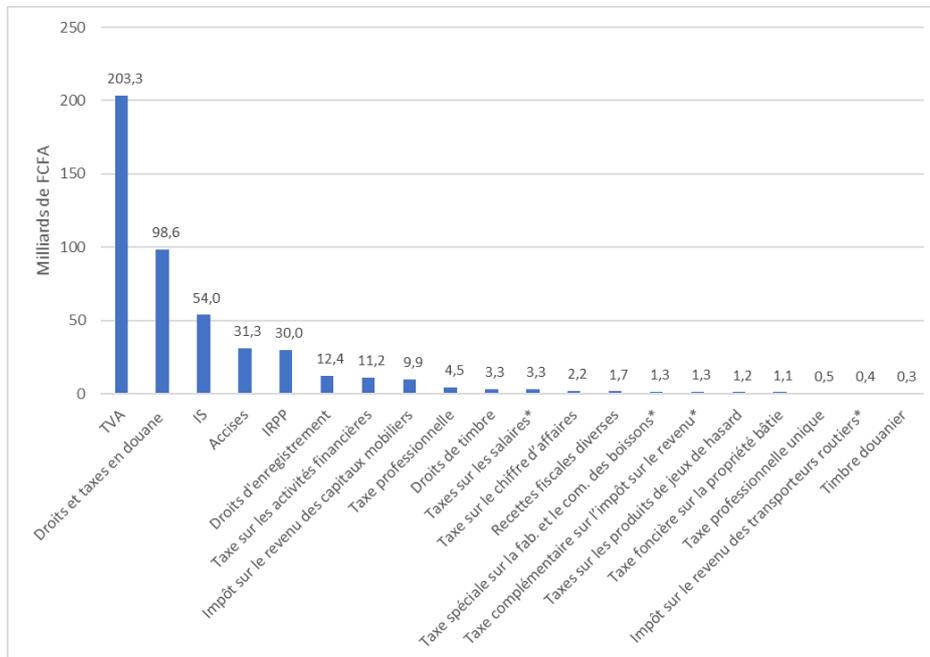
² Taxe sur les salaires ; taxe sur les véhicules de sociétés ; taxe complémentaire à l'impôt sur les revenus ; taxe complémentaire sur salaires ; surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ; taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des Boissons ; impôt sur le revenu des transporteurs routiers.

³ Ce rapport et les ratios rapportés plus haut utilisent les recettes liquides.

Concentration sur un nombre limité d'impôts

La concentration des recettes sur un faible nombre d'instruments fiscaux est un constat important pour l'orientation des stratégies de réforme, et notamment sur le potentiel de la simplification globale du système (cf. figure ci-dessous).

Distribution des impôts par contribution aux recettes (2017)



En 2017, les 5 premiers impôts en recettes (sur 20) pèsent pour 88,5% des recettes :

- TVA (43,1% des recettes) ;
- Droits de douanes (16,6%) ;
- IS (11,4%) ;
- Accises (6,6%) ;
- IRPP (6,4%).

Le sixième instrument, les droits d'enregistrement, ne représente que 2,6% des recettes.

A l'autre extrême de la distribution, 10 impôts ont une contribution faible, voire négligeable, sur les recettes :

- Taxes sur les salaires* (0,7% des recettes) ;
- Taxe sur le chiffre d'affaires (0,7%) ;
- Recettes fiscales diverses (0,5%) ;
- Taxe spéciale sur la fab. et le com. des boissons* (0,4%) ;
- Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu* (0,3%) ;
- Taxes sur les produits de jeux de hasard (0,3%) ;
- Taxe foncière sur la propriété bâtie (0,2%) ;
- Taxe professionnelle unique (0,1%) ;
- Impôt sur le revenu des transporteurs routiers* (0,1%) ;

- Timbre douanier (0,1%).

Comme noté, les autorités ont d'ores et déjà prévu d'éliminer 7 impôts en 2019. C'est le cas des impôts marqués par un astérisque dans la liste ci-dessus.

Concentration sur un nombre limité de contribuables

L'extrême concentration des recettes sur un segment réduit de la population et des entreprises est une autre caractéristique importante de la fiscalité au Togo. Elle n'est pas exceptionnelle dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, où la fiscalité tend à se concentrer sur le secteur formel taxable, mais elle est un élément de contexte critique pour la stratégie de mobilisation des recettes.

Les recettes de trois impôts majeurs sont très concentrées :

- Pour l'IS, la tranche des 1% plus gros contributeurs (soit 5 entreprises), pèse en 2016 pour 66% des recettes ; la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 52 entreprises), pour 93%.
- Pour l'IRPP, la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 2 967 contribuables), pèse pour 96% des recettes en 2016.
- Pour la TVA, la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 355 contribuables), pèse pour 93% des recettes en 2016.

Directions de réforme

Court terme : concentrer l'effort de réforme sur les impôts à fort potentiel

A court terme, la concentration des efforts sur les impôts à fort potentiel pourrait être la priorité des réformes.

Améliorer le fonctionnement de la TVA

Le taux de TVA de 10% sur des éléments spécifiques a été introduit en 2017, mais certaines exemptions ont été supprimées dans la loi des finances 2018. En sus de l'annulation des exonérations déjà décidées par les autorités pour 2019⁴, il est recommandé de :

- Reconsidérer le taux réduit de 10% ; un taux réduit de TVA est inefficace pour cibler la consommation des ménages les plus pauvres, puisque tous les ménages en bénéficient. La perte de revenus devient considérable puisque la subvention absolue aux revenus moyens et élevés doit être élevée, afin de garantir une subvention raisonnable pour les ménages les plus pauvres. De même, un taux réduit peut ne pas être reporté sur les consommateurs, mais se traduire par une marge bénéficiaire plus élevée des producteurs. Ensuite, la multiplication des taux de TVA est un risque sur l'efficacité administrative de cet impôt. Avec un taux unique : (i) l'archivage et la facturation sont facilités ; il n'y a pas besoin d'assurer une classification différente des achats et des ventes de biens et services (ii) également, pour les audits de la TVA, les auditeurs peuvent se concentrer sur la vérification de l'exactitude des ventes et des charges au lieu de la répartition des ventes et des dépenses par catégorie des éléments d'un système de TVA à taux multiples, et (iii) les autorités évitent des crédits de TVA excédentaires permanents pour les entreprises soumises à des taux différents pour leurs achats et ventes. Les demandes de remboursement peuvent ainsi être limitées aux exportateurs et aux investisseurs.
- Améliorer le fonctionnement des remboursements de TVA, notamment en :
 - Limitant l'utilisation des certificats de détaxe dans l'apurement des crédits ;

⁴ Suppression des exonérations de TVA sur les terminaux mobiles, le matériel informatique, les tissus-pagne et les énergies renouvelables.

- Établissant une liste d'entreprises éligibles à une procédure simplifiée et rapide de remboursement ;
- Effectuant le remboursement à partir d'un compte spécial à l'OTR ou à la BCEAO alimenté par le prélèvement d'une portion fixe de la TVA perçue en douane.

Améliorer le rendement de l'IS

L'IS au Togo est plus performant que dans des pays comparateurs régionaux pertinents, avec un ratio recettes/PIB de 4,1%, contre 3,1% pour ces comparateurs. Toutefois ce même ratio, s'il est calculé sur les recettes liquides uniquement, n'est que de 1,93% en 2017, suggérant un potentiel significatif d'amélioration. Les pistes de réforme prioritaires pourraient être les suivantes :

- La lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS en anglais) est un chantier majeur, déjà entamé par les autorités ; comme mentionné, la concentration de l'IS sur un nombre restreint d'entreprises rend ces actions particulièrement importantes et urgentes. L'impôt minimum forfaitaire, assurant un minimum d'impôt même en cas de pertes déclarées, joue un rôle important dans la protection des recettes sur les bénéfices des personnes morales. L'IMF a été déplafonné dans le cadre de la LF 2018, avec effets rétroactifs sur 2017 en ce qui concerne l'IS.

Simplifier l'imposition des personnes physiques

La collecte de l'IRPP, par l'utilisation de retenues à la source sur les salaires et les revenus mobiliers, est efficace sur les tranches supérieures correspondant à la minorité de contribuables dans le secteur formel salarié. Pour cette catégorie de contribuables (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA), l'IRPP est très efficace avec en 2017 un taux d'efficacité de 69,02% (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA).

Par contraste, le ratio d'efficacité est faible pour les tranches moyennes et basses, là où les retenues à la source ne semblent pas fonctionner. Ce résultat important suggère d'explorer d'autres pistes d'imposition pour le revenu des tranches moyennes, notamment un système quasi-dual⁵), qui reconnaît la difficulté d'appliquer une assiette de revenu global aux personnes physiques.

De plus, les multiples abattements et les déductions admissibles au titre de l'IRPP, facteurs d'opacité du système et difficiles à contrôler, pourraient être éliminés en faveur d'une baisse simple des taux d'imposition.

Réaliser le potentiel des accises

En sus des relèvements de taux déjà correctement envisagés par les autorités pour 2019⁶, il est recommandé d'envisager l'extension des accises sur des biens actuellement non taxés mais autorisés dans l'UEMOA, comme par exemple les sacs plastiques, les pierres précieuses, les armes et munitions, les marbres et l'or. À l'instar du Bénin et des autres pays de l'UEMOA, les droits d'accises sur les télécommunications pourraient être considérés, même si actuellement les droits d'accises sur ce secteur ne sont pas complètement intégrés dans les normes de l'UEMOA. Une simulation faite par l'OTR sur l'effet de la réforme du code des impôts sur les revenus, montre qu'en l'absence de la taxe sur les télécommunications, la réforme conduirait à une perte de CFA 4.4 milliards. De plus, à l'instar de la pratique au Sénégal, une application mixte et *spécifique* de l'*ad valorem* pourrait être introduite dans la structure tarifaire des droits d'accises.

Maitriser la dépense fiscale

A court terme, la maîtrise de la dépense fiscale est une piste majeure de mobilisation de recettes. Les actions envisageables sont les suivantes :

⁵ Rota-Graziosi et Leduc (2017)

⁶ Les DA sur les boissons alcoolisées sont portés au taux de 45% au lieu de 35%.

- Le premier poste de dépense fiscale est constitué des exonérations et du taux réduit de TVA par produit. Elles sont traitées plus haut dans les recommandations concernant cet impôt.
- Le dispositif des *incitations à l'investissement*, autre poste majeur des dépenses fiscales, pourrait être réformé pour suivre les meilleures pratiques internationales. Concernant spécifiquement les exonérations de TVA, de droits de douane et d'IS accordées par projet (conventions ou Code des investissements), il est recommandé d'étudier l'option de recentrer l'ensemble du dispositif d'incitation à l'investissement sur un mécanisme de *crédit d'impôt à l'investissement*, qui permet d'offrir un climat fiscal d'investissement attractif tout en facilitant la maîtrise de la dépense fiscale.
- Enfin, les problèmes de comptabilisation relevés supra pourraient appeler les corrections suivantes :
 - La *comptabilisation des recettes fiscales* comme recettes brutes incluant la dépense fiscale pourrait être corrigée au niveau national tout en engageant un dialogue avec les instances de l'UEMOA dans le but de traiter cette question au niveau régional – notamment concernant les implications sur l'évaluation des critères de convergence.
 - Le *calcul de la dépense fiscale* elle-même pourrait suivre les meilleures pratiques et les dispositions de l'UEMOA en la matière, avec notamment l'établissement explicite d'un système fiscal de référence.

Simplifier le système en supprimant les impôts à faible potentiel

Outre les 7 instruments dont la suppression est d'ores et déjà décidée par les autorités, la logique de simplification par élimination des instruments fiscaux les moins performants pourrait s'appliquer aux petits impôts suivants :

- Taxe sur le chiffre d'affaires (0,7% des recettes) ;
- Recettes fiscales diverses (0,5%) ;
- Taxes sur les produits de jeux de hasard (0,3%) ;
- Impôt sur le revenu des transporteurs routiers (0,1%) ;
- Timbre douanier (0,1%).

La Taxe professionnelle unique, qui a également un très faible rendement, est cependant orientée vers la formalisation du secteur informel ; il est suggéré qu'elle soit à ce titre conservée dans le contexte d'une stratégie fiscale de long terme (voir ci-dessous).

Moyen et long terme : élargir l'assiette fiscale agrégée

Réaliser le potentiel des impôts fonciers

Les principales pistes d'action pourraient être les suivantes :

- Eliminer ou *limiter les droits d'enregistrement* sur le transfert de biens immobiliers, qui favorisent la collusion acheteur / vendeur et pénalisent la valorisation des biens. Dans ce contexte, l'article 598 de la LF 2018 consacre la réduction des droits d'enregistrement de 5% de la valeur du terrain en 2017 à 2% en 2018 ;
- Pour la propriété bâtie, *abandonner la valeur locative*, sujette à de nombreux problèmes pratiques de disponibilité de données de référence, au profit de la valeur vénale déjà mise en œuvre pour la propriété non bâtie ;
- Afin d'assurer une meilleure allocation de l'effort administratif (cadastrage et valorisation) en fonction du potentiel de recettes, envisager un *système dual urbain / rural* :
 - Dans les zones urbaines, fusionner les deux taxes foncières (respectivement sur la propriété

bâtie et non bâtie) assises sur le même principe de valorisation vénale ;

- Dans les zones rurales, envisager un système de valorisation des biens sur la base de barèmes de zones simplifiés assis sur la superficie.
- Comme noté et comme déjà initié par les autorités, cadastrer la matière taxable, formaliser les titres de propriété et valoriser les biens – selon les propositions ci-dessus.

Développer une stratégie fiscale pour le secteur informel

L'imposition du secteur informel est une approche de long terme indispensable à la consolidation des recettes au Togo. Il est suggéré que trois types de mesures pourraient permettre de fiscaliser le secteur informel :

- **La TVA**, parce qu'elle est un impôt sur les ventes pour tout achat fait par une entreprise informelle au secteur formel assujetti, permet de taxer par ricochet les entreprises informelles. Une TVA avec le moins d'exonérations possibles et en bon fonctionnement fait donc partie d'une stratégie fiscale pour le secteur informel.
- La simplification de la **fiscalité des petites entreprises**. A cet égard, la TPU (qui est libératoire de la TVA, de la Taxe professionnelle, de la taxe sur salaire et de la taxe complémentaire à l'IRPP et est assise sur le chiffre d'affaires) est un outil pertinent et doit être conservé et promu.
- **Contrôles fiscaux**. Toutefois, l'expérience internationale – et le niveau actuel négligeable des recettes de la TPU – montrent que la formalisation fiscale, même avec des régimes très simplifiés et spécifiquement adaptés aux micro entreprises tels que la TPU, n'est adoptée par les informels que si des contrôles fiscaux crédibles et transparents sont mis en œuvre. Les efforts entrepris au Togo – effort de ciblage des contrôles fiscaux par le croisement des données douanières et fiscales ; projet d'un recensement des entreprises – vont à cet égard dans la bonne direction et sont d'une importance centrale.

Bien que cela ne soit pas abordé spécifiquement dans le rapport, il convient de souligner que la capacité administrative en matière fiscale pourrait encore être renforcée afin de renforcer la mobilisation des recettes. La capacité d'audit permettant de détecter les fraudes en matière de TVA et la capacité à mettre en œuvre les mesures fiscales internationales, telles que définies dans le BEPS, pourraient être mentionnées comme exemples de capacités administratives fiscales à améliorer.

Enfin, l'opérationnalisation de l'unité "Politique fiscale" du ministère des Finances avec notamment un personnel adéquat, pourrait significativement contribuer à faire avancer les réformes fiscales à court terme. Les autorités ont pris une mesure importante pour améliorer le contrôle de la politique fiscale et les réformes systématiques en créant la cellule de la "Politique fiscale" de l'OTR et les plans avancés d'une unité similaire du ministère des Finances. L'amélioration de la prévision des revenus et de la capacité analytique à examiner l'impact des réformes de la politique fiscale, en termes d'efficacité, d'équité et d'impact sur les revenus, sont des conditions essentielles pour permettre la formulation de politiques fiscales efficaces. Le mandat et le rôle de la cellule de la politique fiscale au Togo soulignent ce rôle important. L'unité, telle qu'organisée à l'origine au sein des autorités fiscales (OTR), a déjà joué un certain rôle, par exemple en ce qui concerne les mesures de simplification et l'évaluation des dépenses fiscales.

Prochaines étapes pour l'amélioration de la mobilisation des revenus

L'amélioration de la collecte de recettes appelle des réformes importantes, comme indiqué ci-dessus, en matière de politique fiscale, notamment la simplification de certaines taxes ; amélioration des revenus tirés des taxes foncières et des droits d'accises, qui sont toutes deux légèrement inférieures aux performances des pairs; et la suppression des allègements fiscaux et des dépenses fiscales liées à l'impôt sur les sociétés et la TVA. Le renforcement de l'administration fiscale ainsi que des capacités de la cellule de la politique fiscale est nécessaire.

La série d'appuis budgétaires de la Banque mondiale en 2017-2018 a soutenu des réformes visant l'amélioration de la mobilisation des ressources internes. Dans cet ordre d'idée, un nouveau projet de code des impôts simplifiant le système de taxation a été soumis au parlement. Par ailleurs, dans le but d'accroître le potentiel de mobilisation de la taxe foncière, le cadastre a été rattaché à l'OTR, un processus de numérisation des titres fonciers a été mis en place et un recensement foncier a été effectué pour identifier les zones à fort potentiel de revenu. Un soutien aux politiques de réforme en matière de politique fiscale pourrait être envisagé dans le cadre de la prochaine série d'appuis budgétaires au Togo.

1. INTRODUCTION

Ce rapport a pour objectif d'identifier les freins à la mobilisation des recettes découlant de la politique fiscale, et les aspects d'administration fiscale ne seront traités que comme éléments de contexte.

La section 2 analyse les principales caractéristiques de la fiscalité togolaise. La section 3 examine la réaction de la fiscalité à la croissance économique. La section 4 passe en revue l'efficacité individuelle des principaux impôts. La section 5 couvre la dépense fiscale. Enfin, la section 6 conclut en listant les principaux freins à la mobilisation des ressources tels qu'ils ressortent de l'analyse, et les options de réforme correspondantes.

2. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DE LA FISCALITE TOGOLAISE

A. Transition et réformes fiscales en cours

Transition fiscale dans la sous-région

Comme l'ensemble des pays de la sous-région, le Togo est inséré dans un contexte international déterminant pour ses recettes fiscales. Premièrement, la dynamique d'abaissement des barrières douanières se poursuit sous l'impulsion de l'union douanière au sein de la CEDEAO, mais aussi par les accords de libre-échange régionaux, notamment l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. D'environ 35% des recettes fiscales totales togolaises sur la période 1980-82⁷, les recettes tarifaires n'en représentent plus que 22% en 2017.

Deuxièmement, la convergence macro-économique et réglementaire au sein de l'UEMOA a des effets concrets sur la fiscalité, à la fois en fixant des critères de stabilité macro-économique (particulièrement un taux global de pression fiscale minimum initialement établi à 17%, puis augmenté à 20% en 2015⁸), mais aussi des normes harmonisant les taux et seuils des impôts intérieurs. Sont concernés la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁹, l'Impôt sur les sociétés (IS)¹⁰ et les Droits d'accise (DA)¹¹, trois impôts majeurs ayant vocation à contrebalancer les pertes tarifaires. Le taux principal de TVA au Togo, 18%, est au centre de la fourchette communautaire (15-20%); de même pour l'IS (28% en 2017, pour une fourchette communautaire de 25-30%); les DA sont également encadrés par les règles communautaires, produit par produit. Comme on le verra, la fiscalité intérieure togolaise – et avant tout la TVA – a, en partie, joué son rôle attendu dans la transition fiscale, pesant pour près de 50% des recettes totales en 2017.

⁷ Gérard Chambas, *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne* (Paris : Economica, 2010).

⁸ UEMOA, « Acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA » (2015).

⁹ UEMOA, « Directive n°02/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA », Pub. L. No. 02/2009/CM/UEMOA (2009).

¹⁰ UEMOA, « Directive n°08/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des taux de l'impôt assis sur les bénéficiaires des personnes morales dans les Etats membres de l'UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine », Pub. L. No. 08/2008/CM/UEMOA (2008).

¹¹ UEMOA, « Directive n°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accises », Pub. L. No. 03/2009/CM/UEMOA (2009); UEMOA, « Directive N°06/2001/CM/UEMOA portant harmonisation de la taxation des produits pétroliers au sein de l'UEMOA » (2001); UEMOA, « DIRECTIVE N°01/2007/CM/UEMOA MODIFIANT LA DIRECTIVE N°06/2001/CM/UEMOA PORTANT HARMONISATION DE LA TAXATION DES PRODUITS PETROLIERS AU SEIN DE L'UEMOA » (2007).

Réformes fiscales

Réformes récentes

Dans ce contexte, il est utile de rappeler les réformes fiscales mises en œuvre par les autorités¹² :

- **2012 – Incitations fiscales et douanières :**
 - Un nouveau Code des investissements est introduit. Il offre des exonérations fiscales et douanières à la fois aux entreprises de la Zone Franche et hors de celle-ci. Ces exemptions sont temporaires et soumises à agrément (voir section 5).
- **2013 – IS et imposition directe des personnes morales et des professionnels :**
 - **IS.** Le taux de l'IS est unifié à 29%, contre deux taux précédemment (27% pour l'industrie et 30% pour le commerce).
 - **IMF.** L'Impôt minimum forfaitaire (IMF) est fixé à 1% du chiffre d'affaires en abandon des barèmes antérieurs utilisant des tranches de chiffre d'affaires. L'IMF est un minimum se substituant à l'IS si celui-ci est d'un montant inférieur à 1% du chiffre d'affaires.
 - **TP.** Les taux de la Taxe professionnelle (TP) sont augmentés. La TP est une patente due par les entreprises et personnes physiques exerçant une activité professionnelle. Deux éléments d'assiette sont pris en compte : le chiffre d'affaires et la valeur locative. La modification à la hausse des taux vise à accroître son rendement.
 - **TPU.** La Taxe professionnelle unique (TPU) est fixée à 2,5% (industrie et commerce) et 8,5% (services) du chiffre d'affaires, en abandon des barèmes antérieurs utilisant des tranches de chiffre d'affaires par type d'activité. La TPU est un impôt global et unique dû par les petits contribuables du secteur informel avec un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 30 millions FCFA. Il est libératoire de la TVA, de la TP, de la taxe sur salaire et de la taxe complémentaire à l'IRPP.
 - **Taxe sur les véhicules de société.** La taxe sur les véhicules de société est créée, assise sur la puissance du véhicule.
- **2013 – Accises :**
 - Les DA sur les tabacs sont portés au taux de 45% (au maximum admis par l'UEMOA¹³), au lieu de 40%.
- **2015 – TVA :**
 - Le seuil d'assujettissement passe de 30 millions FCFA à 50 millions FCFA.
- **2017 – IS et imposition directe des personnes morales et des professionnels :**
 - **TPU.** Une nouvelle simplification de la TPU, avec notamment une exemption totale la première année, est introduite.
 - **Prix de transfert.** La lutte contre l'optimisation fiscale agressive est priorisée par les autorités. Le Togo devient membre du Forum Global et, dans la suite de cette

¹² L'Annexe 2 présente un chronogramme des réformes fiscales depuis 2010.

¹³ Ce taux est passé en 2017 à un minimum de 50% et un maximum de 150% (Directive n°01/2017/CM/UEMOA).

adhésion, adopte le principe de pleine concurrence¹⁴ pour lutter contre les prix de transfert.

- **2017 – TVA :**

- Introduction d'un taux réduit de TVA (10% contre 18% pour le taux standard) sur certains produits alimentaires¹⁵.
- Exonération totale de certains biens, notamment le matériel informatique à destination des particuliers¹⁶. Ces exonérations s'ajoutent à celles préexistantes pour les secteurs primaires, ainsi que les biens exonérés par l'UEMOA¹⁷ (notamment produits alimentaires de première nécessité, médicaments et matériel médical).

- **2017 – Accises :**

- Les DA sur les boissons alcoolisées sont portés au taux de 45% (maximum admis par l'UEMOA : 50%), au lieu de 35%.

Réformes en cours

Ces réformes récentes sont prolongées par les mesures en cours ou en examen ci-dessous, avec mise en œuvre prévue en 2018 et 2019.

Elaboration de la politique fiscale. Le processus d'élaboration de la politique fiscale est en cours de réforme, avec l'objectif de séparer la mise en œuvre de la politique (par l'OTR) de sa conception, qui sera la prérogative d'une Cellule de politique fiscale (CPF) rattachée auprès du Ministère des finances. La CPF devrait être opérationnelle avant la fin de l'année 2018¹⁸. Cette mesure est importante dans le contexte de cette étude car la mise en place de la CPF s'accompagnera d'un diagnostic de la politique fiscale¹⁹.

TVA. Le taux de TVA de 10% sur des éléments spécifiques a été introduit en 2017, mais certaines exemptions ont été supprimées dans la Loi de Finance 2018, pour assurer la compatibilité avec les règles de l'UEMOA en matière de TVA. Il s'agit des téléphones portables, de l'équipement informatique, des tissus-pagnes, ainsi que des énergies renouvelables (panneaux solaires).

Concernant l'**IS et l'imposition des personnes morales** (avec entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2019), les mesures suivantes sont prévues :

¹⁴ OCDE, « Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales », 2017.

¹⁵ Tissu kaki et tissu imprimé (pagne), huile alimentaire, sucre, farine de céréales (blé, etc.), pâtes alimentaires, lait manufacturé, aliments pour bétail et pour volailles, poussins d'un jour, matériels agricoles, services de location et réparation de matériels agricoles, hébergement et restauration des touristes (LF 2017). Cette évolution suit la modification de la Directive n°02/98/CM/UEMOA par la Directive n°02/2009/CM/UEMOA. Cette dernière autorise un taux réduit de TVA compris entre 5% et 10% pour cinq produits ou services parmi la liste suivante : huiles alimentaires, sucre, lait manufacturé, pâtes alimentaires, aliments pour bétail et pour volaille, poussins d'un jour, farine de maïs, de mil, de millet, de sorgho, de riz, de blé et de fonio, matériel agricole, matériel informatique, matériels de production de l'énergie solaire, prestations d'hébergement et de restauration, location de matériel agricole, réparation de matériel agricole et prestations de pompes funèbres.

¹⁶ La liste complète des biens concernée est : lait non transformé, Riz à l'exception du riz de luxe, terminaux mobiles et équipements informatiques, opération de crédit-bail dans les transports, matériels de production d'énergie renouvelable (LF 2017).

¹⁷ Directives 02/98/CM/UEMOA et 02/09/CM/UEMOA.

¹⁸ Mesure 1.1.1 du *Plan d'action de la réforme de la gestion des finances publiques pour la période 2017-2019*. Un décret créant officiellement la CPF a été pris en octobre 2017.

¹⁹ Mesure 1.1.7 du *Plan d'action de la réforme de la gestion des finances publiques pour la période 2017-2019*.

- L'abaissement du taux d'IS de 28 à 27%, en convergence vers le minimum de 25% dans l'UEMOA ;
- La suppression du plafond de l'IMF, en reconnaissance de l'efficacité de cet instrument.

Un effort de **simplification** du système est également envisagé pour 2019, avec la suppression des impôts suivants :

- Taxe sur les salaires ;
- Taxe sur les véhicules de sociétés ;
- Taxe complémentaire à l'impôt sur les revenus ;
- Taxe complémentaire sur salaires ;
- Surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
- Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons ;
- Impôt sur le revenu des transporteurs routiers, avec intégration d'une modalité d'imposition dans la TPU.

Le relèvement des **droits d'accise** est également prévu à partir de 2019 sur le tabac (de 45% à 50%, en application du relèvement dans l'UEMOA des accises sur le tabac, avec minimum à 50%²⁰) et les boissons alcoolisées (de 15% à 25% pour la bière et de 45% à 50% pour les autres boissons alcoolisées), cette dernière augmentation en compensation de la suppression de la Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons.

Réforme dans l'administration de l'impôt

Citons enfin les principales réformes en cours concernant l'administration de l'impôt :

- Un effort de cadastrage et de formalisation des titres de propriété dans le but d'améliorer la collecte de la Taxe foncière sur la propriété bâtie ;
- Un effort de ciblage des contrôles fiscaux par le croisement des données douanières et fiscales²¹ ;
- Concernant la fiscalisation du secteur informel, le projet d'un recensement des entreprises.

B. Performance générale et composition des recettes

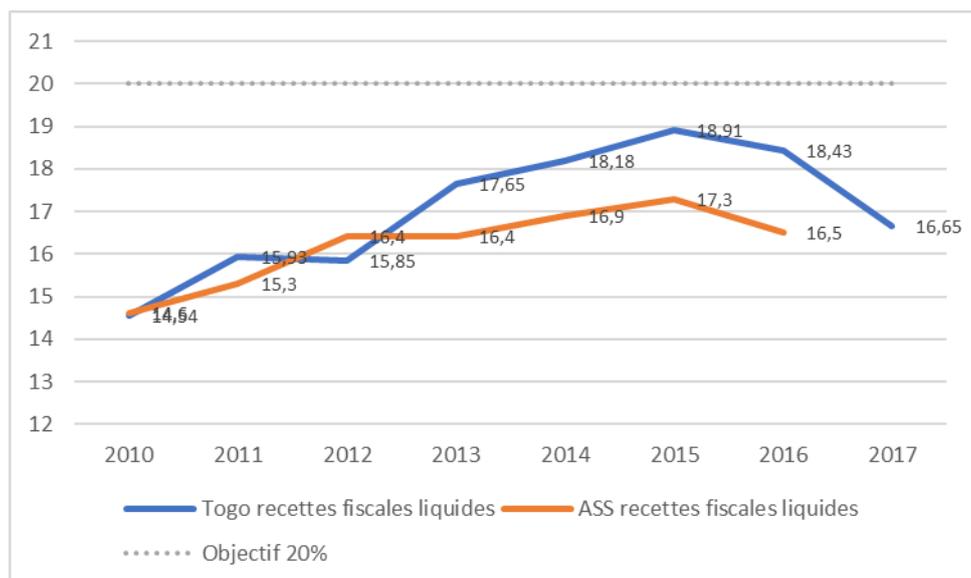
Comme le montre la Figure 1, la mobilisation des recettes fiscales liquides²² du Togo, à 18,43% du PIB en 2016, est supérieure à la moyenne sub-saharienne (16,5%), mais reste sous la barre des 20%. De plus, les années 2016 et 2017 montrent un fléchissement de la bonne évolution observée les années précédentes, pour arriver en 2017 à 16,56% du PIB.

²⁰ UEMOA, « Harmonisation des législations en matière de droits d'accise applicables aux tabacs », Directive n°01/2017/CM/UEMOA § (2017).

²¹ Mesure 2.14 du *Plan d'action de la réforme de la gestion des finances publiques pour la période 2017-2019*.

²² Voir page 42 sur les problèmes de comptabilisation des dépenses fiscales. Dans l'ensemble de ce rapport, ce sont les recettes liquides nettes de dépenses fiscales qui sont présentées.

Figure 1. Recettes fiscales liquides en Afrique sub-saharienne et au Togo (% du PIB)



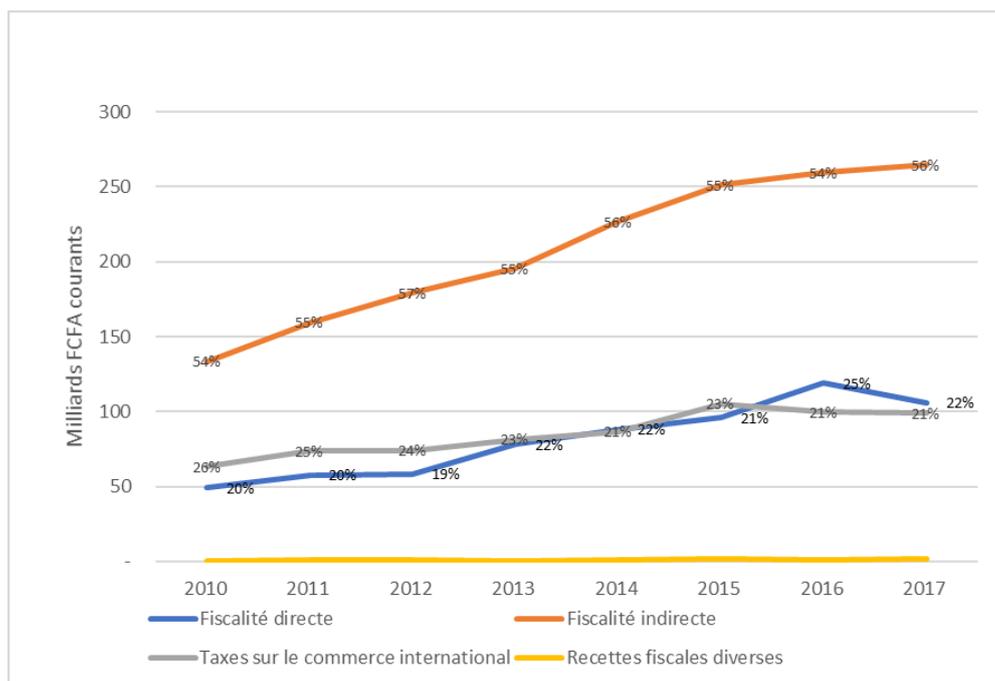
Sources : OCDE, OTR.

La Figure 2 donne l'évolution des principales catégories de recettes depuis 2010, mettant en évidence le prolongement de la transition fiscale entamée dans les années 80 : les recettes issues du commerce international plafonnent en valeur absolue et diminuent comme part du total, alors que le poids de la fiscalité indirecte intérieure s'accroît fortement.

De plus, il est observé que la fiscalité directe demeure au niveau des recettes tarifaires. Cette faiblesse relative est confirmée par les comparaisons internationales présentées au Tableau 1 : les impôts sur revenu, profits et plus-value ne représentent que 14% du total au Togo²³, contre 25% dans la région UEMOA. Ce tableau confirme également la solidité des recettes indirectes intérieures et le faible niveau relatif des recettes tarifaires.

²³ La classification de la base de données GFS du FMI ne recoupe pas celle de la Figure 2 ; notamment les « Autres impôts » ne sont pas précisés. Les « Impôts sur revenu, profits et plus-value » sont cependant une approximation suffisante pour une comparaison internationale du poids de la fiscalité directe.

Figure 2: Evolution et composition des recettes fiscales liquides, en milliards FCFA



Sources : OTR. Note : les pourcentages indiquent la part dans le total des recettes.

Tableau 1: Structure des recettes par impôt, 2016 (% des recettes fiscales)

	Impôts sur revenu, profits et plus-value	Impôts sur la propriété	Impôts sur biens et services	Droits sur le commerce international	Autres impôts
UEMOA-4	23	1	45	20	12
Bénin	27	1	42	27	3
Burkina Faso	27	1	56	15	1
Côte d'Ivoire	25	0	31	16	28
Togo	14	0	50	22	13
Autres UEMOA	28	1	53	15	3
Guinée Bissau	33	0	40	25	2
Mali	26	0	60	11	3
Niger	24	1	53	14	8
Sénégal	30	2	53	13	2
UEMOA -8	25	1	49	17	8
ASS moyen rev.	40	1	33	21	5
ASS bas rev.	33	0	46	17	3

Sources : Autorités nationales, base de données GFS du FMI, rapports pays FMI.

Le Tableau 2 présente le détail des recettes par impôt, en part du PIB²⁴. Les points essentiels à relever sont les suivants :

- Ces données reflètent la concentration des recettes sur un nombre limité d'impôts essentiels. La Figure 3 illustre cette concentration : en 2017, les 5 premiers impôts (sur 20) comptent pour 88,5% des recettes ; les 10 premiers pour 97,2%. Les 10 derniers impôts en recettes ont un impact faible, voire négligeable ;
- La TVA, avec 7,26% du PIB en 2017 (43,1% des recettes totales) est de loin le principal pourvoyeur de recettes, même si elle subit un fléchissement depuis 2016 ;

²⁴ Ce tableau est présenté à l'Annexe 1 en milliards de FCFA.

- Les droits d'accise sont également importants, en croissance régulière depuis plusieurs années et étaient de 1,1% du PIB en 2017. Environ 2/3 des recettes d'accises proviennent des transactions sur les produits pétroliers – une situation inhabituelle dans la région²⁵, qui masque comme on le verra des accises non pétrolières sous leur potentiel ;
- Les droits de douane et l'IS, même s'ils n'ont pas crû significativement dans les dernières années, demeurent aussi parmi les impôts les plus importants ;
- Les impôts fonciers (Taxe foncière sur la propriété bâtie) font partie de ces impôts, avec seulement 0,04 point de PIB. Cette situation est anormale comme le montre l'analyse en soulignant le potentiel d'accroissement de recettes de cet impôt.

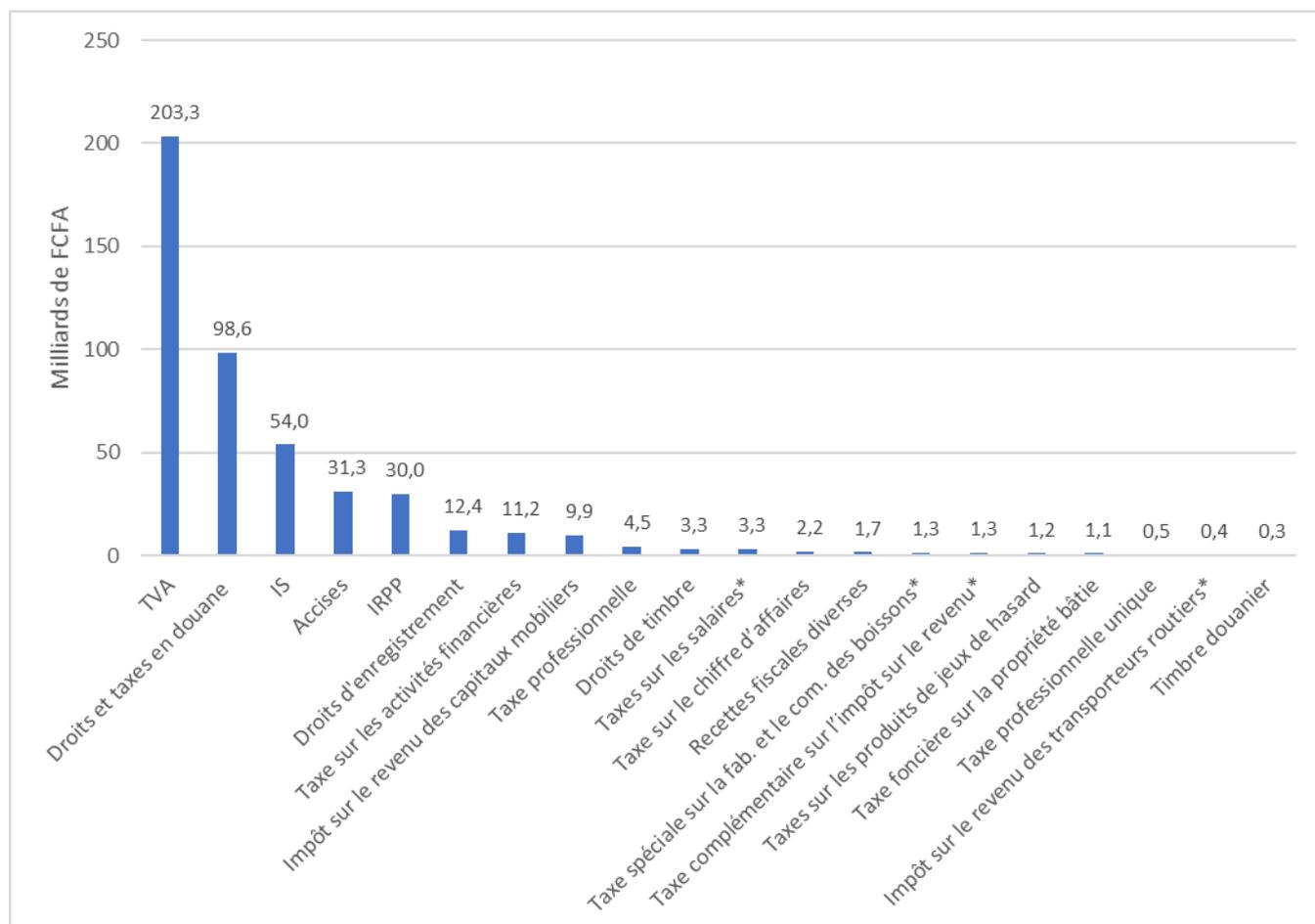
Tableau 2: Recettes fiscales liquides, 2010-2017 (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total recettes fiscales	14,54	15,93	15,85	17,65	18,18	18,91	18,43	16,83
Fiscalité directe	2,91	3,15	2,97	3,89	3,99	3,98	4,58	3,79
Impôt sur les sociétés	1,37	1,67	1,36	2,12	2,41	2,26	2,63	1,93
IS ordinaire	1,08	1,52	1,22	1,97	2,15	1,99	2,30	1,67
Prélèvement BIC	0,29	0,15	0,13	0,15	0,26	0,28	0,33	0,26
Impôt sur le revenu des personnes physiques	1,30	1,27	1,39	1,55	1,10	1,36	1,60	1,55
IRPP (BIC, BNC, salaires)	0,68	0,78	0,84	1,00	0,69	0,87	0,98	1,07
Taxes sur les salaires	0,24	0,23	0,24	0,17	0,12	0,12	0,14	0,12
Impôt sur le revenu des transporteurs routiers	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	0,36	0,25	0,30	0,37	0,28	0,35	0,47	0,35
Impôts perçus en partie au profit des collectivités locales	0,23	0,21	0,22	0,22	0,47	0,36	0,35	0,31
Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu	0,07	0,04	0,07	0,08	0,27	0,04	0,05	0,04
Taxe professionnelle	0,09	0,10	0,08	0,07	0,11	0,19	0,18	0,16
Taxe professionnelle unique	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Taxe spéciale sur la fab. et le commerce des boissons	0,01	0,02	0,02	0,02	0,04	0,05	0,04	0,05
Taxe foncière sur la propriété bâtie	0,04	0,04	0,03	0,03	0,05	0,06	0,06	0,04
Fiscalité indirecte	7,86	8,72	9,09	9,69	10,23	10,37	9,97	9,46
TVA	6,50	7,39	7,24	7,53	8,21	8,36	7,85	7,26
TVA en douane	4,12	4,89	4,58	5,51	5,11	5,61	4,80	4,04
TVA intérieure	2,39	2,50	2,67	2,03	3,09	2,74	3,04	3,21
Taxe sur les activités financières	0,00	-	0,35	0,42	0,44	0,46	0,44	0,40
Taxe sur le chiffre d'affaires	0,05	0,05	0,07	0,07	0,06	0,08	0,09	0,08
Taxes sur les produits des jeux de hasard	0,02	0,02	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04
Accises	0,96	0,87	1,04	1,19	1,08	1,08	1,22	1,12
Accise sur produits pétroliers	0,69	0,70	0,72	1,00	0,76	0,74	0,80	0,73
Autres accises	0,27	0,17	0,32	0,19	0,32	0,34	0,42	0,39
Droits de timbre	0,18	0,15	0,17	0,14	0,13	0,15	0,14	0,12
Droits d'enregistrement	0,14	0,25	0,17	0,29	0,29	0,20	0,19	0,44
Taxes et droits sur le commerce	3,73	4,02	3,76	4,04	3,91	4,50	3,83	3,53
Droits de douane	3,12	3,33	3,15	3,40	3,15	3,62	2,94	2,79
Timbre douanier	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Autres droits et taxes en douane	0,60	0,67	0,59	0,62	0,74	0,87	0,88	0,73
Recettes fiscales diverses	0,04	0,04	0,04	0,03	0,06	0,06	0,05	0,06

Source : OTR.

²⁵ Par exemple, les accises pétrolières ne représentent que 0,07% du PIB en 2017 au Bénin.

Figure 3 : Distribution des impôts par contribution aux recettes (2017)



Source : OTR.

*Impôt dont la suppression est prévue en 2019

C. Taux effectifs marginaux d'imposition

Le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) est un indicateur synthétique de la fiscalité pesant sur les producteurs. Il inclut l'IS mais aussi les droits indirects et impôts fonciers sur les facteurs de production.

Le TEMI mesure l'attractivité fiscale d'un système et sa capacité, toute chose étant égale d'ailleurs, à attirer des investissements et donc de la croissance. Les principes du TEMI sont rappelés à l'Encadré 1 : Taux effectif marginal d'imposition (TEMI)

et les paramètres employés dans les calculs sont présentés en Annexe 3.

Encadré 1 : Taux effectif marginal d'imposition (TEMI)

L'Annexe 4 présente la méthodologie détaillée des TEMI mise en œuvre dans ce rapport. Elle s'appuie sur des approches standards de la mesure de la charge fiscale²⁶.

Les TEMI mesurent l'écart entre les coûts marginaux (le coût de production d'une unité de production supplémentaire) d'un producteur respectivement avec et sans taxation. En définissant le coût marginal avec l'imposition comme MC' et le coût marginal sans imposition comme MC , nous avons :

$$TEMI = \frac{MC' - MC}{MC}$$

Chaque facteur de production (terrain, bâtiment, équipement, inventaire) a son propre TEMI, puisque la taxation affecte chaque facteur différemment. Par exemple, les droits d'importation affectent l'équipement mais pas les terrains, et l'impôt foncier affecte les bâtiments mais pas l'équipement et les stocks. La procédure d'agrégation des TEMI des facteurs dans le TEMI global est documentée à l'Annexe 4 ; elle dépend des parts des facteurs, mesurées par les parts respectives des actifs (observées dans les états financiers). Parce que chaque secteur de l'économie a des parts de facteurs spécifiques, il est affecté différemment par le même régime fiscal, tel que reflété dans les TEMI de chaque secteur. Les parts de facteurs au Togo (respectivement pour l'agriculture, le secteur manufacturier, le tourisme et les services) sont issues d'une étude antérieure²⁷.

Cette approche est « forward-looking » et est différente des approches « backward-looking » utilisées par exemple dans Djankov et al.²⁸ Ainsi, notre méthodologie peut tenir compte de la durée des incitations. Par exemple, le TEMI d'un régime fiscal assorti d'une exonération temporaire de 5 ans est supérieur à celui du même régime avec une exemption de 10 ans. Ceci est important au Togo car certaines incitations fiscales sont temporaires, notamment celles octroyées par le Code des investissements.

Le Tableau 3 montre que le TEMI global du régime standard du Togo en 2018, c'est-à-dire sans aucune exemption ni incitation, n'est que faiblement attractif, à 35,6%. Parmi les pays comparateurs en Figure 4, le TEMI du Togo dans le secteur manufacturier est le plus élevé, à 35,2%. Les principaux facteurs de ce TEMI élevé sont les suivants :

- Le taux statutaire de l'IS, à 28% en 2018, reste élevé en termes relatifs (voir ci-dessous, Figure 8). Ce taux est très proche de la moyenne Africaine (28,26%), mais sensiblement au-dessus de la moyenne mondiale (24%) et de l'Asie (21,21%) ;
- Les droits de douane sur biens d'investissement, qui sont en moyenne de 5,5%.

Dans le régime du Code des investissements²⁹, le TEMI dans le secteur manufacturier ne baisse que modérément, à 29,2%. Ce TEMI est élevé pour un régime incitatif, ce qui s'explique par les facteurs suivants :

- Le taux préférentiel de droit de douane est de 5% -- un faible écart avec le taux de droit commun ;
- Le taux d'IS est divisé par 2 pendant une période de 5 ans.

De plus, ce régime spécifique pâtit des inconvénients inhérents aux systèmes d'incitation temporaire basés sur l'agrément ex-ante (voir Section 5, Dépenses fiscales).

²⁶ Philip Bazel et Jack Mintz, « 2015 Tax-Competitiveness Report : Canada Is Losing Its Attractiveness », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 28 novembre 2016); Peter Birch Sorensen, "Measuring the Tax Burden on Capital and Labor", illustrated edition (MIT Press, 2004).

²⁷ ECOFA, « Détermination du taux effectif marginal d'imposition au sein des Etats-membres de l'UEMOA », 2010.

²⁸ Simeon Djankov et al., « The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship », *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, n° 3 (juillet 2010): 31-64, <https://doi.org/10.1257/mac.2.3.31>.

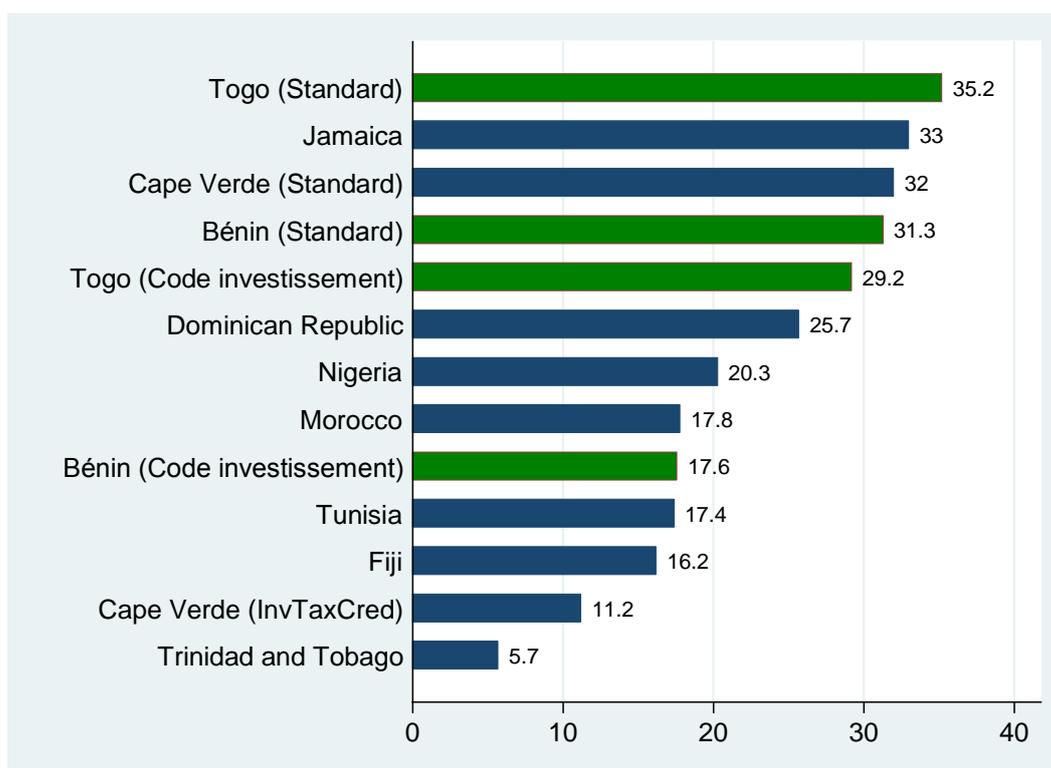
²⁹ République Togolaise, Présidence de la République, « LOI N° 2012 – 001 PORTANT CODE DES INVESTISSEMENTS EN REPUBLIQUE TOGOLAISE » (2012).

Tableau 3: TEMI au Togo, 2018 (en %)³⁰

Secteur	Standard	Code des investissements
Agriculture	32,4	
Industrie	35,2	29,2
Services	37,0	30,7
Tourisme	33,2	27,5
Global	35,6	29,4

Sources : OTR, calculs des auteurs.

On voit également au Tableau 3 que la dispersion des TEMI est faible entre secteurs d'activité, avec des TEMI élevés dans l'ensemble de l'économie sous le régime standard.

Figure 4 : Comparaison internationale des TEMI, secteur manufacturier (en %)

Notes : (i) Tous les TEMI sont pour le secteur manufacturier ; ii) les TEMI pour les pays de comparaison sont ceux de l'année 2015, tels qu'ils sont calculés dans Bezel et Mintz (2016), sauf pour le Bénin et le Togo, où ils sont pour 2018. Les TEMI du Cap-Vert sont pour l'année 2015 ; (iii) les TEMI sont pour les meilleures conditions fiscales dans le secteur manufacturier (y compris incitations fiscales), sauf pour le Togo et le Bénin, tel qu'indiqué.

3. FISCALITE ET CROISSANCE ECONOMIQUE

A. Elasticité des recettes vis-à-vis du PIB

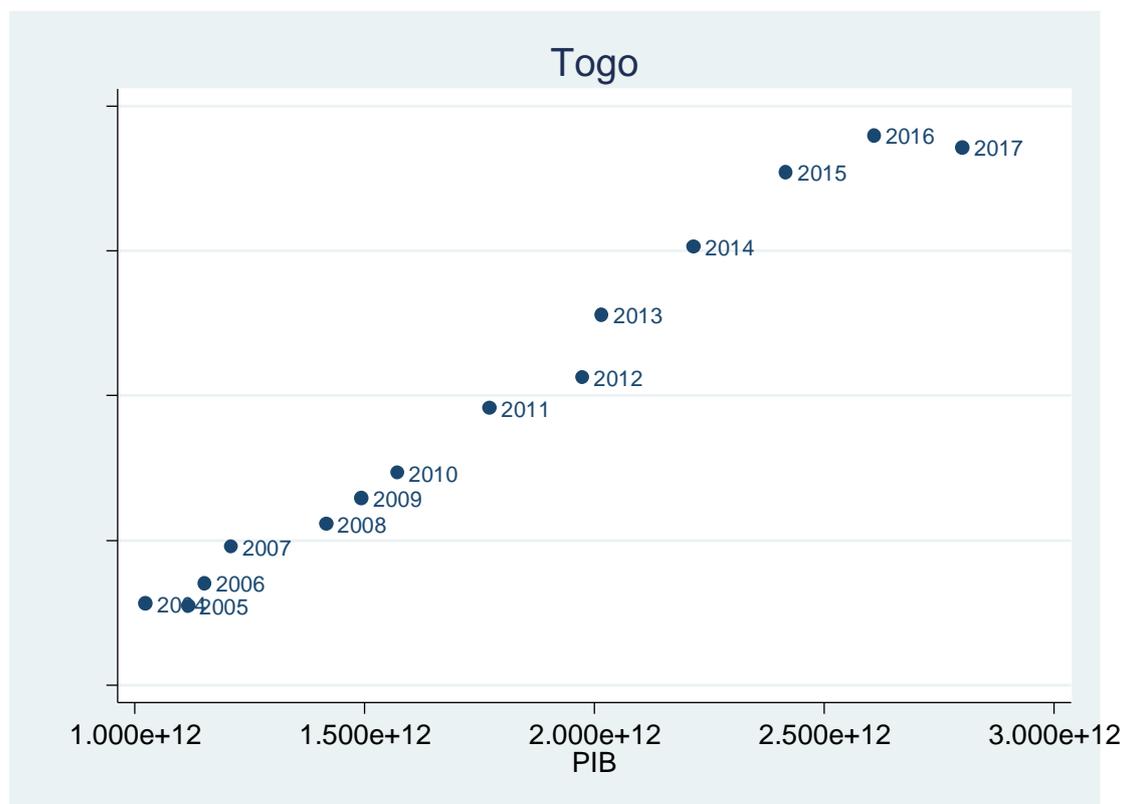
L'élasticité des recettes vis-à-vis du PIB mesure la capacité du système fiscal à accroître les recettes en réponse à la croissance économique. L'Encadré 2 : Facteurs d'élasticité fiscale

rappelle les principaux facteurs influençant cette élasticité. Au Togo, un examen visuel de la relation entre PIB et recettes suggère que l'élasticité devrait être supérieure à 1 (Figure 5). A partir de 2013, on voit que les recettes ont tendance à augmenter plus vite que le PIB, sauf en 2017. Cette observation

³⁰ Les taux et les règles fiscales sont pour 2018. La structure des coûts et donc les parts des facteurs de production sont pour 2010 et s'appuie sur ECOPA (2010).

est d'ailleurs directement visible dans le ratio recettes / PIB, qui augmente, sauf donc en 2017 (Tableau 2).

Figure 5: PIB et recettes fiscales liquides



Sources : OTR, calculs des auteurs.

Les recettes fiscales augmentent en moyenne plus que proportionnellement avec le PIB. Comme indiqué à la première colonne du Tableau 4 (modèle « log Tot. »), une régression simple par MCO³¹ des logs des recettes liquides sur le PIB³² donne effectivement une élasticité de 1,224, avec la variable PIB estimée comme statistiquement explicative des recettes (p-value inférieure à 0,01). De plus, le coefficient estimé est significativement différent de 1³³. Ce résultat même en tenant compte de l'année 2017, quand le PIB a augmenté de 1%, les recettes ont augmenté en moyenne de 1,2%.

³¹ Moindres carrés ordinaires.

³² On prend le log des variables pour obtenir directement une élasticité comme coefficient estimé du PIB. L'élasticité est supposée constante sur la période.

³³ Un test de Wald avec comme hypothèse nulle : coefficient de « log_PIB » = 1 donne une p-value égale à 0.0003.

Encadré 2 : Facteurs d'élasticité fiscale³⁴

A système fiscal constant, c'est-à-dire sans réforme ni politique fiscale ni amélioration de la collecte de l'impôt, les facteurs favorisant l'élasticité fiscale sont les suivants :

- La bonne couverture des secteurs en croissance dans l'économie est un facteur important d'élasticité fiscale.
- La progressivité du système fiscal : c'est notamment le cas avec les barèmes progressifs de l'IRPP, mais ce peut être aussi le cas avec les seuils d'exemption sur la fiscalité directe des personnes morales, notamment la sortie de régimes favorables aux très petites entreprises.
- L'existence de taxes sur les biens et services ad valorem (c'est-à-dire en % du montant de la transaction taxée),

Les facteurs qui au contraire sont susceptibles de dégrader l'élasticité fiscale sont les suivants :

- L'IS, quand il permet le rattrapage de provisions de perte reportées à nouveau pendant une période de dépression économique, peut être un frein.
- L'existence de taxation indirecte ou directe au forfait.

La TVA augmente sensiblement plus vite que le PIB, alors que les recettes tarifaires augmentent plus lentement. Le même calcul sur les recettes de TVA et sur les recettes tarifaires (colonnes « log Douanes ») donne une élasticité de respectivement 1,13 et 0,86, avec de nouveau des coefficients sur la variable PIB très significatifs. Ces deux valeurs confirment la transition fiscale rapportée plus haut. Les réformes de 2013 semblent avoir contribué à accroître l'élasticité des recettes³⁵.

Tableau 4 : Elasticité des recettes liquides vis-à-vis du PIB

	log Tot. b/se	log Tot. b/se	log TVA b/se	log TVA b/se	log Douanes b/se	log Douanes b/se
log_PIB	1.224*** (0.04)	1.100*** (0.07)	1.135*** (0.12)	0.953*** (0.19)	0.858*** (0.12)	0.675** (0.20)
dummy_reformes_Togo		0.101** (0.05)		0.086 (0.07)		0.086 (0.08)
Constant	-8.119*** (1.26)	-4.655** (1.91)	-6.411 (3.33)	-1.287 (5.44)	0.796 (3.46)	5.928 (5.70)

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.010

Sources : OTR, calculs des auteurs

B. Répartition des recettes par secteur et par contribuable**Recettes par secteur**

Les services, et notamment les télécommunications et le secteur financier, sont les premiers pourvoyeurs de recettes. Le Tableau 5 montre la répartition des principaux impôts intérieurs (IS/IMF,

34

³⁵ Une autre série d'estimations a été faite dans le but de contrôler l'impact des réformes de 2013. Ces nouvelles estimations incluent une variable indicatrice (« dummy_réformes_Togo ») de la période après 2013. Le Tableau 4 montre que cette variable indicatrice est significative pour le modèle avec les recettes totales (2^{ème} colonne, avec p-value inférieure à 0,05) mais pas pour les modèles avec les recettes de TVA (4^{ème} colonne) et les recettes tarifaires (dernière colonne). Ce résultat est attendu, puisque les réformes de 2013 ont principalement porté sur l'IS, et non sur la TVA ou les droits de douane. Il est intéressant de noter que pour le modèle des recettes totales avec indicatrice de réforme (2^{ème} colonne), l'élasticité demeure supérieure à 1 (1,100), ce qui signifie que même en contrôlant les réformes – en supposant le système fiscal sans réforme – le système fiscal est élastique : les recettes continuent de croître plus vite que le PIB. Mais avec les réformes (1^{ère} colonne), l'élasticité est supérieure (1,224) : les recettes ont effectivement crû plus vite que si les réformes n'avaient pas eu lieu.

IRPP, TFBP, TVA, accise) par secteur d'activité. 54% des recettes intérieures en 2017 sont collectées dans le secteur des services.

Tableau 5: Recettes des impôts intérieurs par secteur (IS/IMF, IRPP, TFPB, TVA, accises, en milliards FCFA)

SECTEUR D'ACTIVITE	2015	2016	2017
Services aux entreprises et aux particuliers	19,91	34,03	41,84
Postes et télécommunications	32,44	45,10	35,73
Activités financières /services d'intermédiation monétaires et financières	20,22	28,45	31,07
Commerce de gros, demi-gros et détail	20,90	28,42	30,23
Industrie agroalimentaire	12,05	21,33	25,43
Production et la distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau	8,39	10,06	19,77
Raffinage de pétrole ; Industries chimiques et Industries manufacturières	13,72	14,43	13,33
Industries extractives	15,42	15,16	13,28
Transport et communication	5,65	8,74	10,91
BTP	6,71	15,96	10,82
Jeux de hasards, services récréatifs, culturels et sportifs	4,55	8,47	6,11
Assurances	3,40	4,74	5,60
Secteur non renseigné	3,11	5,42	5,33
Autres	0,25	0,46	1,67
Hôtels, restaurants	1,97	2,60	1,55
Services collectifs sociaux et personnels	0,67	1,12	1,18
Industries du bois, du papier et cartons de l'édition et de l'imprimerie	0,68	0,67	0,67
Agriculture, Elevage et chasse	0,06	0,12	0,38
Activités immobilières	0,03	0,04	0,05
Industrie de textiles et de l'habillement	0,00	0,00	0,00
TOTAL	170,14	245,34	254,98

Source : OTR.

Le secteur financier, et dans une moindre mesure le secteur Transport et communication et l'industrie agroalimentaire, sont des contributeurs significatifs de recettes relativement à leur activité. En termes de ratio recettes/PIB par secteur, le Tableau 6 montre que le secteur financier contribue avec un ratio de 16,3% en 2017 ; de même le secteur Transport et communication avec 8,5%. L'industrie agroalimentaire, également un pourvoyeur important en termes absolus (Tableau 5), a aussi un ratio relatif recettes/PIB élevé en 2017 (9,88%).

Tableau 6: Ratios impôts intérieurs/PIB³⁶

SECTEUR D'ACTIVITE	2015	2016	2017
Banque et assurance	12,06%	15,61%	16,27%
Industrie agroalimentaire	4,32%	8,22%	9,88%
Transport et communications	8,10%	10,34%	8,51%
Autres services marchands	4,42%	5,51%	6,03%
Electricité, gaz et eau	2,94%	3,33%	6,01%
Autres industries manufacturières	4,73%	5,12%	4,98%
Industries extractives	3,86%	3,91%	4,12%
Autres	2,03%	3,42%	3,92%
Commerce	2,87%	3,92%	3,70%
BTP	1,48%	2,93%	1,71%
Industries bois papier	0,91%	0,98%	0,98%
Service publics	0,08%	0,13%	0,13%
Agriculture	0,00%	0,00%	0,01%
Textile habillement	0,00%	0,00%	0,00%

Notes : les impôts inclus sont IS/IMF, IRPP, TFPB, TVA, accises. Source : OTR, INSEED, calculs des auteurs.

Source : Office for Budget Responsibility (Grande Bretagne).

Secteur informel et agriculture

Les deux secteurs traditionnellement non- ou faiblement taxés en Afrique sub-saharienne³⁷, le secteur informel urbain et l'agriculture, ne font pas exception au Togo. La taille du secteur informel total (environ 35% du PIB³⁸) et la faiblesse des recettes dans le secteur agricole demeurent des freins à la mobilisation des recettes. Comme indiqué au Tableau 2, la contribution aux recettes de la TPU, réservée aux micro-entreprises non assujetties à la TVA, est marginale à 0,02% du PIB en 2017 (environ 0,5 milliard FCFA). La TPU étant conçue comme le premier impôt que des entreprises formalisées paient, la faiblesse de ses recettes est un indicateur du potentiel de passage de l'informel au formel, et donc à l'élargissement graduel de la base fiscale agrégée. La contribution de l'agriculture aux recettes est également faible, avec 0,38 milliard FCFA en 2017 (Tableau 5).

Toutefois, si les recettes collectées directement du secteur informel (y compris l'agriculture) sont par nature négligeables, cela n'implique pas que les entreprises informelles ne sont pas taxées par ricochet. En effet, pour les opérateurs du secteur informel, la TVA agit comme un droit de douane sur leurs importations et une taxe sur leurs achats auprès du secteur formel assujetti. Si une quantification de cette taxation est difficile, elle est largement reconnue dans l'expérience internationale³⁹. Ainsi, la TVA représente un enjeu de taxation du secteur informel très important et les exonérations de biens introduites en 2017 – par exemple sur les téléphones portables, inputs typiquement utilisés par le secteur informel urbain – ont réduit le potentiel d'imposition via la TVA du secteur informel.

³⁶ IS/IMF, IRPP, TFPB, TVA, accises.

³⁷ Chambas, *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*.

³⁸ FMI.

³⁹ Michael Keen, « VAT, Tariffs, and Withholding : Border Taxes and Informality in Developing Countries », IMF Working Paper (IMF), consulté le 13 septembre 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Tariffs-and-Withholding-Border-Taxes-and-Informality-in-Developing-Countries-21122>.

Concentration des recettes par contribuable

La concentration des recettes intérieures par contribuable est forte pour l'IS, l'IRPP et surtout la TVA, ce qui augmente la volatilité des recettes et leur sensibilité aux chocs individuels subis par chaque contribuable.

Concernant spécifiquement l'IS/IMF une telle concentration est de nature à favoriser l'usage abusif des prix de transferts et l'optimisation fiscale agressive. Le groupe des 1% plus gros contributeurs à l'IS/IM, soit 5 entreprises, pèse en 2016 pour 66% des recettes totales⁴⁰. Le deuxième plus gros contributeur est dans le secteur des télécommunication⁴¹. Le Tableau 7 rapporte la distribution par décile des recettes de l'IS/IMF. On voit que la tranche supérieure des 10% (soit environ 52 entreprises) compte pour 93% des recettes totales pour cet impôt.

Tableau 7: Recettes d'IS/IMF en 2016, par décile

Percentile shares (proportion)	Number of obs = 5212			
ISIMF	Coef.	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
0-10	.00008	.0000141	.0000524	.0001075
10-20	.0001994	.000035	.0001308	.000268
20-30	.0004552	.0000825	.0002933	.000617
30-40	.0011837	.0002133	.0007655	.0016019
40-50	.0025035	.0004395	.0016419	.0033651
50-60	.0041164	.0007171	.0027105	.0055222
60-70	.0071101	.0012396	.0046799	.0095403
70-80	.0138689	.0024029	.0091581	.0185797
80-90	.0351134	.0060292	.0232937	.0469331
90-100	.9353695	.0110733	.9136611	.9570778

Sources : OTR, calculs des auteurs

Le Tableau 8 montre que la distribution des recettes d'IRPP est également très concentrée, avec le décile supérieur (soit 2 967 contribuables) pesant pour environ 96% des recettes.

Tableau 8 : Recettes d'IRPP en 2016, par décile

Percentile shares (proportion)	Number of obs = 29671			
IRPP	Coef.	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
0-10	.0002075	.0000288	.000151	.0002639
10-20	.0004433	.0000615	.0003228	.0005637
20-30	.0007168	.0000993	.0005221	.0009116
30-40	.0010376	.0001437	.000756	.0013193
40-50	.00152	.0002105	.0011074	.0019326
50-60	.0024352	.0003373	.0017741	.0030963
60-70	.0040296	.0005573	.0029373	.0051219
70-80	.0066496	.0009182	.0048498	.0084494
80-90	.0169374	.0023356	.0123595	.0215154
90-100	.9660229	.0046795	.9568508	.9751951

Sources : OTR, calculs des auteurs

Concernant la TVA intérieure la concentration est similaire, avec le groupe des 10% plus gros contribuables (355 entreprises), représentant 93% des recettes.

⁴⁰ Données source OTR, calcul des auteurs.

⁴¹ Les données sectorielles étant partielles, le secteur des autres contributeurs dans ce groupe top 1% n'est pas identifié.

Tableau 9: Recettes de TVA en 2016, par décile

Percentile shares (proportion) Number of obs = 3550

TVA	Coef.	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
0-10	.000123	.0000276	.0000689	.000177
10-20	.0003354	.0000743	.0001897	.0004812
20-30	.0007318	.0001632	.0004118	.0010518
30-40	.0014189	.000313	.0008052	.0020326
40-50	.0023783	.0005227	.0013534	.0034032
50-60	.0041359	.0009081	.0023554	.0059164
60-70	.0072043	.001575	.0041162	.0102924
70-80	.0143082	.0031244	.0081824	.0204339
80-90	.0355746	.0076639	.0205486	.0506006
90-100	.9337897	.0142724	.9058067	.9617727

Sources : OTR, calculs des auteurs

La concentration des contribuables dans les impôts sur les sociétés, la TVA et l'IPP sur les revenus du travail est assez similaire à celle d'autres pays à faible revenu⁴². Les grandes entreprises versent la grande majorité des recettes fiscales, couvrant ces trois sources d'impôt. La concentration diminue avec l'augmentation du PIB. Une partie de la concentration peut éventuellement être expliquée par la mise en œuvre réussie du concept de « Large taxpayers office » par les autorités fiscales. Une telle organisation permet la vérification intégrée de ce segment de contribuables à travers les sources d'impôt.

4. EFFICACITE DES IMPOTS

Cette section examine chacun des principaux impôts intérieurs selon deux approches.

Efficacité de l'impôt. Chaque fois que les données sont disponibles (TVA, IS, IRPP), l'efficacité de l'impôt est analysée par le calcul du ratio des recettes liquides observées sur les recettes théoriques maximales. Ces dernières sont approximées comme le taux d'imposition statutaire appliqué à l'assiette fiscale estimée selon la formule suivante :

$$\text{Ratio d'efficacité} = \frac{\text{Recettes observées}}{\text{Taux statutaire} \times \text{Assiette fiscale estimée}}$$

La principale difficulté de ce calcul concerne l'estimation de l'assiette fiscale, qui est faite selon des données spécifiques à chaque impôt, comme on le détaille ci-dessous.

Comparaisons internationales. Cette section propose également des comparaisons internationales du ratio d'efficacité quand cela est possible (TVA), ou à défaut des ratios de recettes sur PIB. Ces comparaisons couvrent, outre la TVA, l'IS, les impôts fonciers et les accises.

A. Efficacité de la TVA

Quantification et comparaison internationale

Dans le cas de la TVA, le ratio d'efficacité (appelé C-efficacité) est calculé en approximant l'assiette agrégée par la consommation finale rapportée dans les comptes nationaux⁴³. Le Tableau 10 rapporte la C-efficacité sur la

⁴² Andrew Lemgruber et al (2015), "Understanding Revenue Administration. An Initial Data Analysis Using the Revenue Administration Fiscal Information Tool", IMF, FAD, chapter 4.

⁴³ Michael Keen, The Anatomy of the VAT (International Monetary Fund, 2013).

période d'étude. En 2017, ce ratio est de 44%, ce qui est une relative bonne performance : les recettes liquides de TVA représentent près de la moitié du maximum théorique de recettes de TVA dans le pays. De plus, ces résultats montrent que la C-efficacité est en augmentation depuis le début de la période jusqu'en 2016, en cohérence avec le poids accru de la TVA dans les recettes et donc la transition fiscale, tel que rapporté plus haut. A partir de 2016, on retrouve le fléchissement déjà noté. L'écart de recettes de la TVA est de 263,7 milliards en 2017, soit 9,4% du PIB -- ce qui souligne le potentiel d'accroissement des recettes de cet impôt.

Tableau 10 : Ratios d'efficacité de la TVA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Consommation finale	1 594,1	1 740,6	1 769,5	1 916,5	2 111,8	2 404,3	2 471,1	2 594,6
Taux TVA statutaire ⁴⁴	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
Recettes TVA théoriques maximales	286,9	313,3	318,5	345,0	380,1	432,8	444,8	467,0
Recettes TVA effectives	110,3	135,2	143,0	151,9	181,9	202,0	204,2	203,3
Ratio C-efficacité	38%	43%	45%	44%	48%	47%	46%	44%
Ecart de recettes de TVA	176,6	178,1	175,5	193,1	198,2	230,7	240,6	263,7
Ecart de recettes de TVA en % du PIB	10,4%	9,7%	8,9%	9,6%	8,9%	9,5%	9,2%	9,4%
Pour mémoire : recettes TVA effectives en % PIB	6,5%	7,4%	7,2%	7,5%	8,2%	8,4%	7,8%	7,3%

Sources : comptes nationaux (INSEED) et FMI. Montants en milliards de FCFA courants.

Cette relative bonne performance est confirmée par les comparaisons internationales. La Figure 6 montre la C-efficacité pour des pays africains sélectionnés, sur une période plus longue (1990-2017). Le Togo est au-dessus de la moyenne à partir de 2009, et le reste en 2017 (44%, contre moyenne des comparateurs de 35%) malgré le fléchissement observé cette année-là.

⁴⁴ Suivant la méthodologie standard de la C-efficacité, on considère le taux standard de TVA sans tenir compte des exonérations et des autres taux, dont l'impact sera précisément reflété dans le ratio de C-efficacité.

Encadré 3 : Exonérations et taux réduits de TVA : expérience internationale⁴⁵

Les exemptions dans les systèmes de TVA peuvent affecter négativement les chaînes d'approvisionnement et la mobilisation des recettes.

Des exemptions de TVA ont typiquement lieu dans les situations suivantes :

- Une entreprise est dans le secteur informel et n'est donc à fortiori pas assujettie (exemption de facto) ;
- Une entreprise formelle est sous le seuil d'assujettissement ;
- Une entreprise vend majoritairement des produits exonérés ;
- Une entreprise exporte la plus grande part de sa production.

L'expérience internationale a montré que si ces situations sont inévitables – par exemple le coût administratif d'assujettir toutes les entreprises sans exception est rédhibitoire –, il importe d'en mesurer les conséquences négatives sur l'efficacité du système et donc la mobilisation des recettes. En premier lieu, les entreprises exemptées ne sont pas incitées à demander des factures en bonne et due forme sur leurs achats. Elles ont au contraire un intérêt à l'évasion collusive avec leurs fournisseurs, ce qui affaiblit les propriétés auto-exécutoires de la TVA dans les échanges inter-entreprises. De plus, étant donné le système de débit et de crédit de la TVA, il est en règle générale avantageux pour les entreprises d'échanger avec d'autres entreprises dans le même régime fiscal, par exemple pour des entreprises exemptées de commercer avec d'autres entreprises exemptées. Ainsi, la présence de partenaires commerciaux exemptés incite une entreprise à rester ou devenir informelle ou à se maintenir sous le seuil d'assujettissement. L'exemption d'une seule entreprise (de jure ou de facto) peut donc entraîner l'exemption de nouvelles entreprises, entraînant de nouvelles pertes de recettes fiscales. Cet effet de contagion est particulièrement fort quand des entreprises exemptées existent à divers stades de la chaîne d'approvisionnement (vente au détail, vente en gros, fabrication), ce qui est fréquemment le cas.

L'importance des remboursements de crédit

Un mauvais fonctionnement des remboursements de crédit contredit le principe même de la TVA, qui veut que les transactions intermédiaires entre assujettis ne doivent pas supporter de TVA finale. En l'absence de remboursements efficaces, la compétitivité des exportateurs est affectée ; les producteurs évitent les inputs taxés, à l'instar des producteurs exemptés (voir ci-dessus).

Taux multiple ou unique ?

L'expérience internationale suggère que l'introduction d'un ou des taux de TVA réduits coexistant avec un taux standard plus élevé atteint rarement l'objectif qui lui est souvent assigné d'allègement de la charge fiscale des plus nécessiteux. Par exemple, le taux réduit introduit en 2001 par l'Afrique du Sud sur la paraffine s'est avéré inefficace car les fournisseurs n'ont pas répercuté cet allègement sur les consommateurs finaux. Un autre exemple largement étudié est celui de la France en 2009, avec une TVA réduite de 19,6% à 5,5% dans le secteur de la restauration⁴⁶. Selon l'Institut national de la statistique français, seulement 30% de la réduction de TVA a été répercutée sur les consommateurs finaux – alors que cette réforme a eu un coût significatif en pertes de recettes.

En outre, les taux de TVA multiples augmentent significativement la complexité du système et donc les coûts administratifs et de conformité. Ils contribuent à l'incertitude juridique de la base imposable, des produits similaires pouvant être soumis au taux standard ou réduit en fonction de leur nature. Des exemples célèbres de contestation et d'incertitude sur le taux applicable ont concerné au Royaume-Uni les « chips » et les biscuits, et en France la margarine et le beurre⁴⁷. L'expérience montre que ces différends peuvent être une source coûteuse d'incertitude et peuvent ouvrir des possibilités de lobbying et de planification fiscale injustifiée ou d'évitement fiscal.

Equilibre entre l'équité et la simplicité du système

Une des principales leçons de l'expérience internationale est donc que, même si les exonérations ont souvent été introduites sur les produits de première nécessité dans le but d'alléger la charge d'impôt pesant sur les segments les plus pauvres de la population, l'une des priorités des réformes de la TVA est d'intérioriser le coût élevé de la complexité⁴⁸.

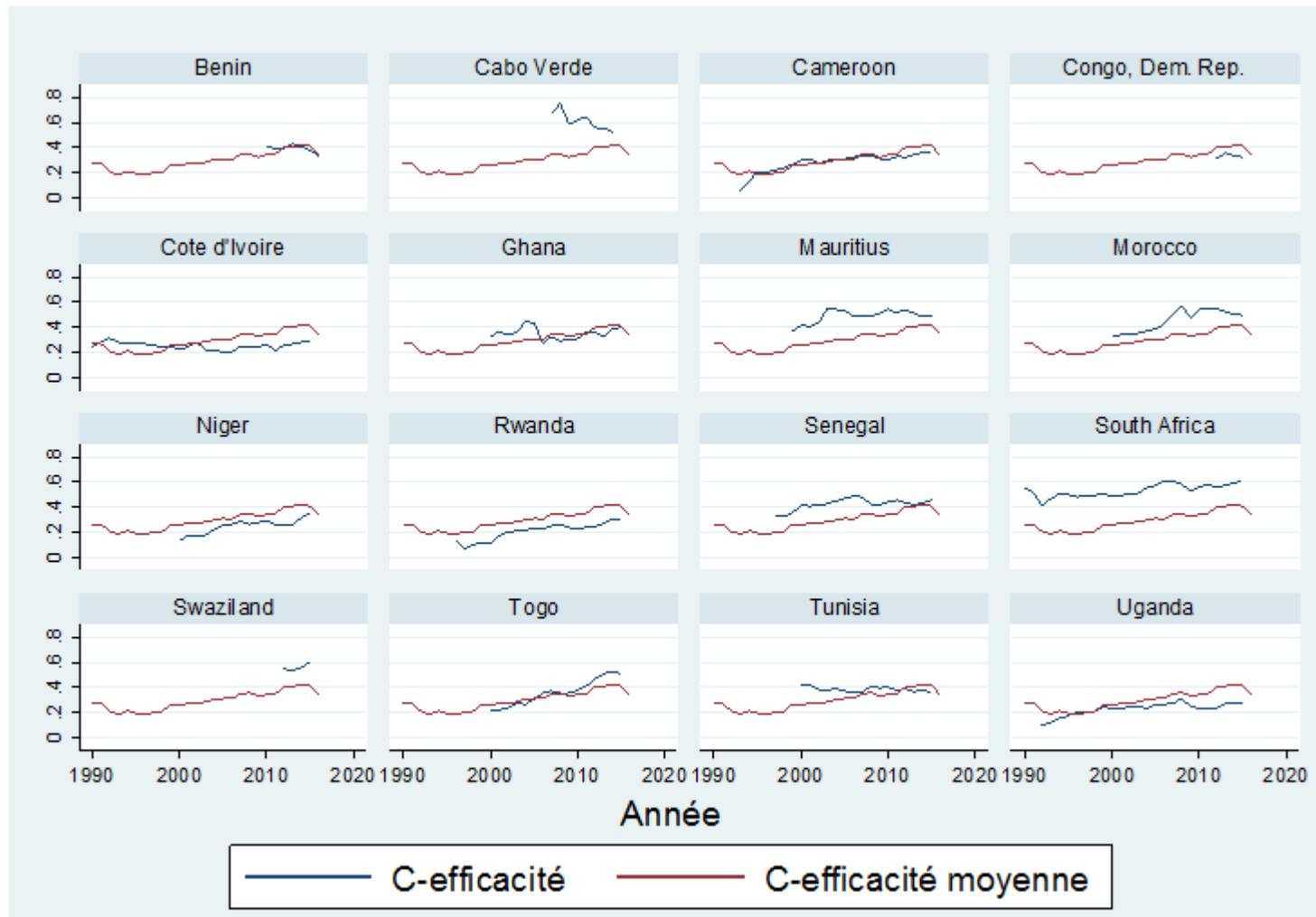
⁴⁵

⁴⁶ Owens, Battiau, et Charlet, « VAT's next half century ».

⁴⁷ Owens, Battiau, et Charlet.

⁴⁸ Ebrill et al., « Value-Added Tax: Principles and Practice ».

Figure 6: C-efficacité de la TVA dans des pays africains sélectionnés



Sources : World Development Indicators pour la consommation finale ; OECD Stats (Public Sector, Taxation and Market Regulation) pour les recettes. EY pour taux statutaires de TVA.

Facteurs explicatifs de l'efficacité

Un point essentiel de l'analyse ci-dessus est que la TVA a joué au Togo son rôle central dans la transition fiscale, avec des recettes de 8,4% du PIB en 2015. Toutefois, cette bonne performance fléchit en 2016 (7,8%) et surtout en 2017 (7,3%), comme conséquence du taux réduit de 10% appliqué à certains produits alimentaires en 2017, ainsi qu'aux exemptions accordées la même année. Les pertes dues à l'exonération du matériel informatique, des téléphones portables et des panneaux solaires sont estimées à 4,1 milliards de FCFA en 2017⁴⁹. Au-delà des effets directs sur les recettes, les réformes de la TVA en 2017 pourraient avoir des effets systémiques sur le bon fonctionnement de cet impôt :

- Comme rapporté dans l'
- Encadré 3 : Exonérations et taux réduits de TVA : expérience internationale
- , les exonérations tendent à « casser le mécanisme de la TVA »⁵⁰ et favorisent le secteur informel non assujéti. Les entreprises assujétiées (formelles) n'ont en effet plus l'avantage de déduire la TVA sur leurs achats de ces produits (ceux-ci étant exemptés) et subissent donc la concurrence des entreprises informelles non assujétiées ;
- Le passage à un système de taux multiples (avec un nouveau taux de 10%), même s'il est conforme aux règles de l'UEMOA, est contraire aux bonnes pratiques internationales en matière de TVA : il augmente significativement la complexité du système et donc son coût de contrôle et de conformité (cf.
- Encadré 3 : Exonérations et taux réduits de TVA : expérience internationale
-).

D'autres problèmes de la TVA concernent le remboursement des crédits de TVA – avec notamment l'usage de certificats de détaxe permettant de reporter les crédits sur le règlement d'autres impôts⁵¹, ce qui complexifie la gestion des recettes pour l'OTR et ne correspond pas, non plus, aux meilleures pratiques internationales (cf.

Encadré 3 : Exonérations et taux réduits de TVA : expérience internationale

).

Points clés et recommandations

La bonne performance de la TVA au Togo est menacée par l'introduction d'un taux réduit de 10% et d'un nombre significatif d'exonérations, ainsi qu'un système de remboursement des crédits qui ne répond pas aux meilleures pratiques. En sus de l'annulation des exonérations sur terminaux mobiles, le matériel informatique, les tissus-pagne et les énergies renouvelables (déjà décidée pour 2019), il est recommandé de :

- Reconsidérer le taux réduit de 10% ; Un taux réduit de TVA est inefficace pour cibler la consommation des ménages les plus pauvres, puisque tous les ménages en bénéficient. La perte de revenus devient considérable puisque la subvention absolue aux revenus moyens et élevés doit être élevée, afin de garantir une subvention raisonnable pour les ménages les plus pauvres. De même, un taux réduit peut ne pas être reporté sur les consommateurs de temps en temps, mais se traduit par une marge bénéficiaire plus élevée des producteurs. Ensuite, la multiplication des taux de TVA est un risque sur l'efficacité administrative de cet impôt (voir Encadré 3).

Le taux de TVA de 10% sur des éléments spécifiques a été introduit en 2017, mais certaines exemptions ont été supprimées dans la loi des finances 2018.

- Améliorer le fonctionnement des remboursements de TVA, notamment ⁵² :

⁴⁹ Grégoire Rota-Graziosi et Sébastien Leduc, « Togo : Vers un système fiscal efficient favorable à la croissance » (IMF, mars 2017).

⁵⁰ Rota-Graziosi et Leduc.

⁵¹ Rota-Graziosi et Leduc.

⁵² Rota-Graziosi et Leduc.

- Limiter l'utilisation des certificats de détaxe dans l'apurement des crédits ;
- Établir et revoir une liste d'entreprises éligibles à une procédure simplifiée et rapide de remboursement ;
- Effectuer le remboursement à partir d'un compte spécial à l'OTR ou à la BCEAO alimenté par le prélèvement d'une portion fixe de la TVA perçue en douane.

B. Efficacité de l'IS

Quantification et comparaison internationale

Le Tableau 11 rapporte le ratio d'efficacité de l'IS sur la période pour laquelle les données sont disponibles (2014-2017). L'assiette fiscale agrégée de l'IS est approximée par l'excédent brut d'exploitation tel que calculé dans les comptes nationaux (INSEED). En contraste avec la TVA, le ratio d'efficacité est faible sur toute la période, chutant à 11% en 2017. Ce résultat est cohérent avec le poids réduit de la fiscalité directe, et de l'IS en particulier, dans le total des recettes.

Tableau 11 : Ratios d'efficacité de l'IS (montants en milliards de FCFA)⁵³

	2014	2015	2016	2017
Excédent brut d'exploitation	1 373,7	1 431,9	1 507,6	1 622,8
Taux IS	29%	29%	29%	28%
Recettes IS théoriques maximales	398,4	415,2	437,2	454,4
Recettes IS effectives	53,4	54,8	68,4	54,0
Taux efficacité IS	13%	13%	15%	11%

Source : comptes nationaux (INSEED), FMI, calculs des auteurs.

Les données homogènes sur l'assiette agrégée de l'IS (l'excédent brut d'exploitation) n'étant pas disponibles internationalement, la Figure 7 montre des comparaisons internationales du ratio recettes d'IS/PIB.

On notera d'abord que le ratio est de 4,1% en 2017 pour le Togo, contre 1,9% dans nos calculs (Tableau 2). Cet écart s'explique par la prise en compte dans les données de l'OCDE⁵⁴ des recettes brutes (et non liquides) et par l'inclusion de recettes non strictement limitées à l'IS. Ces données sont néanmoins homogènes parmi les pays et permettent des comparaisons internationales valides approximant les performances relatives de l'IS au Togo.

Elles relativisent la faiblesse du ratio d'efficacité de l'IS au Togo : en 2017, le ratio recettes/PIB pour le Togo (4,1%) est en fait supérieur à la moyenne des pays considérés (3,1%). Des comparateurs pertinents comme le Sénégal (1,9%) et la Côte d'Ivoire (1,7%) ont également un taux recettes/PIB sensiblement inférieur à la moyenne et à ceux du Togo.

⁵³ Pour rendre les années comparables, nous avons commencé le calcul en 2014, avec une année pleine avec un taux unique de 29%. Précédemment, le taux était scindé entre 27% pour l'industrie et 30% pour le commerce (Annexe 2).

⁵⁴ Voir <https://stats.oecd.org>, Revenue Statistics - African Countries : Comparative table, « 1210 On profits of corporates ».

Encadré 4 : Expérience internationale en matière d'Impôt sur les Sociétés (IS)

Attractivité et concurrence fiscale internationale

Assis sur les revenus du capital, facteur mobile internationalement, l'IS est à la fois un pourvoyeur non négligeable de recettes et une composante essentielle de l'attractivité du climat d'investissement. Deux aspects de l'attractivité doivent être soulignés :

- Quantitatif : le poids de la fiscalité des entreprises est un des déterminants de l'investissement. Des calculs de taux effectifs d'imposition (voir Encadré 1 : Taux effectif marginal d'imposition (TEMI)
-) facilitent la mesure de l'influence du poids de l'IS sur l'attractivité du climat d'investissement ;
- Qualitatif : la lisibilité et la simplicité de l'IS sont également essentiels pour les investisseurs. Notamment, quand l'IS fait l'objet de mesures incitatives, il est critique d'assurer la transparence et la simplicité du système (Encadré 7).

Impôt minimum forfaitaire : source de distorsion mais souvent nécessaire

Dans des contextes de collecte de l'impôt difficile, y compris en raison de stratégies d'optimisation fiscale agressive (voir ci-dessous), une collecte minimale d'impôt, souvent assise sur le chiffre d'affaires, peut être justifiée en dépit des distorsions potentielles qu'un tel dispositif peut introduire – une entreprise faisant des pertes pouvant être taxée au titre de revenus qui n'existent pas. Comme rapporté au Tableau 13, les impôts minimums forfaitaires sont courants dans la région.

Les régimes simplifiés : attention aux effets de seuil

Les régimes simplifiés d'IS (et de TVA) sont omniprésents au niveau international (voir Tableau 13 pour des exemples dans la région). Ils ont largement fait la preuve de leur efficacité à encourager les petites entreprises à honorer leurs obligations fiscales en abaissant le coût fixe de la comptabilisation et de la déclaration du revenu imposable, du calcul et de paiement de l'impôt.

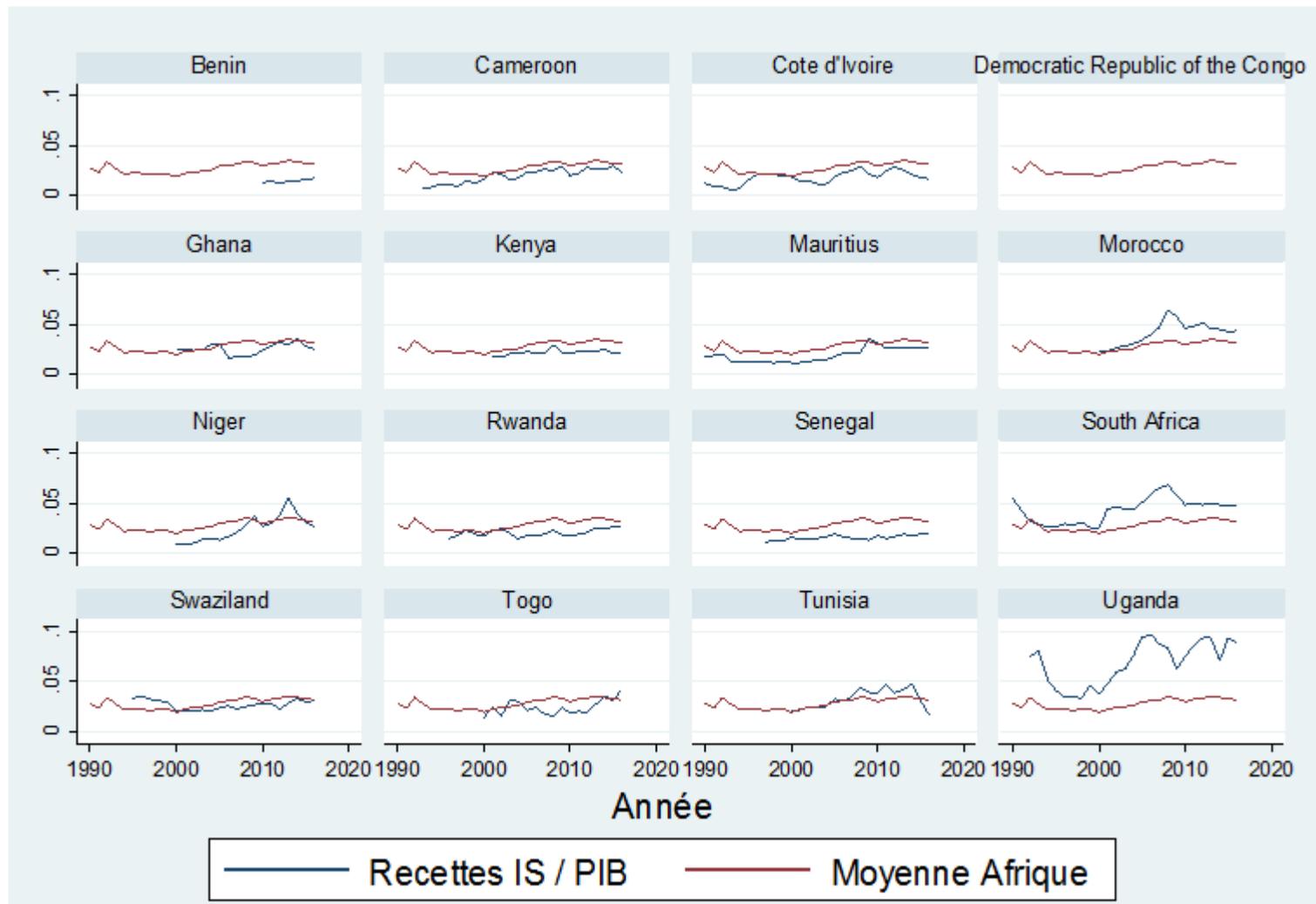
L'expérience internationale est qu'il convient toutefois d'assurer une continuité entre les régimes simplifiés et les régimes de droit commun juste au-dessus du seuil (par exemple en termes de chiffre d'affaires). Si le passage du seuil implique un accroissement excessif du coût fixe administratif de l'impôt et/ou de la charge fiscale effective, alors le système fournit des incitations erronées à la non-croissance ou à la scission inutilement coûteuse des activités.

La lutte contre l'optimisation fiscale agressive

Depuis 2012, sous l'impulsion du G20 et de l'OCDE, la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) est devenue prioritaire au niveau mondial. Les pays en développement, qui sont fortement dépendants des recettes tirées de l'IS, sont particulièrement vulnérables aux techniques d'optimisation fiscale agressive mises en œuvre par les entreprises internationales pour tirer parti des disparités fiscales internationales. L'OCDE estime⁵⁵ que les pratiques liées au BEPS occasionnent aux États une perte annuelle estimée entre 100 et 240 milliards de dollars US, l'équivalent de 4 à 10% des recettes provenant des IS. La lutte contre l'optimisation fiscale agressive doit être considérée comme une priorité de la politique fiscale.

⁵⁵ <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/depliant-cadre-inclusif-sur-le-beps.pdf>

Figure 7: Comparaisons internationales du ratio recettes IS / PIB



Sources : World Development Indicators pour les PIB ; OECD Stats (Public Sector, Taxation and Market Regulation) pour les recettes. KPMG pour taux statutaires d'IS.

Facteurs explicatifs de l'efficacité

Optimisation fiscale agressive

L'optimisation fiscale agressive et le recours aux prix de transfert sont pointés par les parties prenantes et les analyses récentes de la fiscalité togolaise comme un frein majeur à la collecte des recettes auprès des entreprises⁵⁶. Avec, comme noté, un IS très concentré et une part importante des investissements directs étrangers provenant de juridictions à fiscalité faible tels que Maurice et Gibraltar, le risque de transferts de bénéfices substantiels semble réel au vu de l'expérience internationale. Ce risque est confirmé par les contentieux et contrôles en cours dans les secteurs de la banque et de la téléphonie rapportés par l'OTR. Concernant la banque, le risque semble s'être matérialisé sur des transferts intra-groupes de bénéfices au niveau national et non transfrontalier, ce qui est cohérent avec les 4 conventions spéciales dans le secteur bancaire. Pour la téléphonie, le risque concernerait des transferts transfrontaliers.

Impôt minimum forfaitaire

Les parties prenantes et les analyses récentes⁵⁷ s'accordent sur l'importance de l'Impôt minimum forfaitaire (IMF), qui est un minimum d'IS assis sur le CA. Son taux est actuellement de 1%, avec, jusqu'en 2018, un plafond de 500 millions CFA par contribuable (voir plus haut, Réformes fiscales en cours). Comme rapporté au Tableau 12, l'IMF pèse en 2016 pour 8,9 milliards de FCFA pour les entreprises de la DGE et de la DME, soit 20% de l'IS et de l'IMF combinés pour ces contribuables. C'est un dispositif important, dont le rôle vient d'être renforcé avec la suppression de son plafonnement

Tableau 12: IS et IMF (montants en milliards de FCFA)

		2015	2016
DGE	Nombre contribuables	551	551
	IS	37,8	33,9
	IMF	7,8	7,6
DME	Nombre contribuables	1 639	1 639
	IS	1,3	1,2
	IMF	1,3	1,3
Autres contribuables	Nombre contribuables	33 705	28 241
	IS et IMF combinés	n/a	66,1
TOTAL	Nombre contribuables	35 895	30 421
	IS et IMF	n/a	110,1

Sources : OTR, calculs des auteurs.

Comparaison internationale du taux d'IS

Le Tableau 13 montre que le taux d'IS du Togo, 28% actuellement et 27% à partir de 2019, est dans la fourchette basse de la région. La Côte d'Ivoire et la Mauritanie sont toutefois d'ores et déjà au taux plancher de l'UEMOA (25%). Au niveau international, la Figure 8 montre que le Togo est au-dessus de la moyenne mondiale.

⁵⁶ Rota-Graziosi et Leduc, « Togo : Vers un système fiscal efficient favorable à la croissance ».

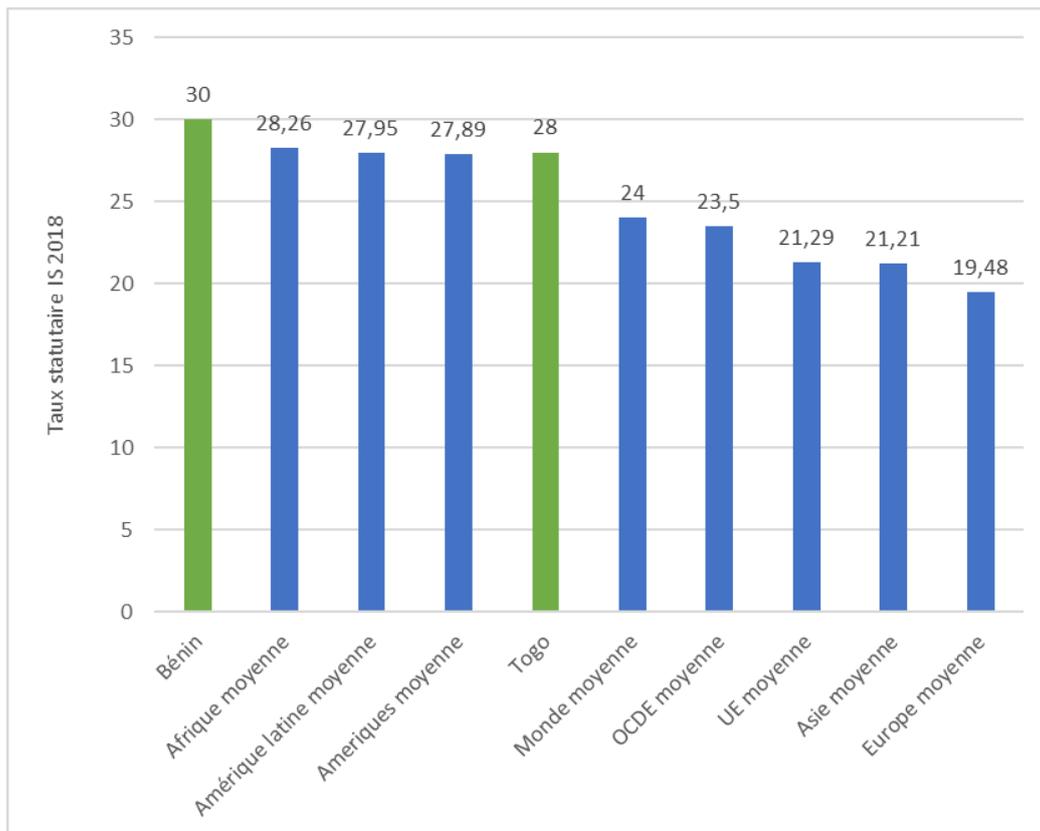
⁵⁷ Rota-Graziosi et Leduc.

Tableau 13: Régimes d'imposition des bénéfices des entreprises dans la région

	Régime réel					Régime simplifié		Régime forfaitaire		
	Seuil inférieur		Taux d'IS ou du BIC	Taux d'IMF % CA	Montant min. et max. IMF	Seuil	Appellation	Seuil supérieur		Taux % CA
	Monnaie locale (millions)	USD						Monnaie locale (millions)	USD	
Togo	100	163 000	28% (27% en 2019)	1%	de 0,05 à 500	30 < CA < 100	Taxe professionnelle unique	30	50 700	2,5% production et commerce 8,5% services
Bénin	300	489 000	30% 25% (activités industrielles et minières) 35-45% (activités pétrolières)	0,75%	0.2	40 < CA < 300	Taxe professionnelle synthétique	40	67 600	
Burkina Faso	50	81 500	27,5%	0.5%	1	15 < CA < 50	Contribution des micro- entreprises	15	25 350	
Cap Vert	10	105 563	25%	No	No	CA < 10	Petites entreprises	10	105 563	4%
Côte d'Ivoire	75	122 250	20% (BIC personnes physiques) 25% (BIC sociétés)	0,5% 0,1% (eau, électricité, pétrole, gaz butane) 0,15% (banque, assurance)	de 3 à 35	25 < CA < 75	Régime de l'impôt synthétique	25	42 250	
Mali	250	407 500	30%	1%		50 < CA < 250	Régime de l'impôt synthétique	50	84,500	3%
Sénégal	100	163 000	30%	0,5%	de 0,5 à 5	CA < 100	Contribution globale unique	50 (biens) 25 (services)	42 500 25 350	
Gabon	80	130 400	30% 35% (pétrole, mines) 25% (établissements publics, tourisme...)	1%	1	30 < CA < 80	Régime de base	20	33 800	
Mauritanie	30	83 930	25%	2,5%	0.75	Aucun	Régime du forfait BIC	30	83 930	3%
Maroc	0.3 1 5 > 5 M	31 245 104150 520 750	10% 20% 30% 31% 37% (secteur bancaire)	0.5%						

Sources : Rota-Graziosi et Leduc (2017), OTR, World Bank (2018)⁵⁸⁵⁸ « Investment Incentives in Cape Verde » (World Bank, juin 2018).

Figure 8: Comparaisons internationales taux statutaire IS



Source : KPMG⁵⁹

Points clés et recommandations

L'IS au Togo est relativement efficace vis-à-vis de comparateurs internationaux pertinents, avec un ratio recettes/PIB de 4,1%, contre 3,1% dans la région. Toutefois ce ratio basé sur les recettes liquides uniquement n'est que de 1,9% en 2017, suggérant un potentiel significatif d'amélioration. Les pistes de réforme prioritaires sont les suivantes :

- La lutte contre les BEPS est un chantier majeur, déjà entamé par les autorités ;
- Le renforcement de l'IMF permet de lutter directement contre l'optimisation fiscale agressive et plus généralement contre les problèmes de collecte de l'IS. La suppression du plafond de l'IMF en 2019 va à cet égard dans une direction souhaitable.

C. Efficacité de l'IRPP

Quantification

Concernant l'IRPP, le barème de l'impôt étant progressif, des données d'enquête ménages sont utilisées pour approximer la distribution de l'assiette fiscale (le revenu imposable de ménages) par tranche d'imposition. Cette procédure est détaillée à l'Annexe 5.

⁵⁹ <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>.

Le Tableau 14 rapporte le calcul des recettes maximales théoriques et du ratio d'efficacité correspondant, pour la période 2013-2017. Ce ratio, 35,6% en 2017, est nettement plus élevé que celui de l'IS et se rapproche de l'efficacité observée pour la TVA.

Tableau 14 : Ratios d'efficacité de l'IRPP (montants en milliards FCFA)

	2013	2014	2015	2016	2017
Assiette agrégée de l'IRPP (Rémunérations des salariés)	472,60	541,43	612,26	644,62	693,89
Recettes théoriques tranche 1	9,74	11,16	12,62	13,29	14,30
Recettes théoriques tranche 2	7,37	8,44	9,55	10,05	10,82
Recettes théoriques tranche 3	14,56	16,68	18,86	19,86	21,38
Recettes théoriques tranche 4	11,31	12,95	14,65	15,42	16,60
Recettes théoriques tranche 5	39,42	45,16	51,06	53,76	57,87
Recettes théoriques totales	82,39	94,39	106,74	112,38	120,97
Recettes effectives collectées	31,21	24,44	32,79	41,71	43,06
Ratio d'efficacité	37,9%	25,9%	30,7%	37,1%	35,6%

Sources : OTR, comptes nationaux (INSEED), Enquête ménages QUIBB 2015, calculs des auteurs.

L'efficacité se concentre fortement sur la tranche des revenus supérieurs. La dernière tranche (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA, soit environ 22 000€), avec un ratio très élevé de 69,02% (voir les ratios d'efficacité par tranche au Tableau 15). Les autres tranches ont un ratio bas. Ce résultat est cohérent avec la forte concentration de l'IRPP sur les contribuables des tranches supérieures (Tableau 8).

Tableau 15 : Ratios d'efficacité de l'IRPP par tranche, en 2017 (montants en milliards FCFA)

	Recettes théoriques	Recettes effectives collectées ⁶⁰	Nombre contribuables	Ratio d'efficacité
Tranche 1	14,30	0,80	20 006	5,59%
Tranche 2	10,82	0,82	2 647	7,58%
Tranche 3	21,38	1,04	1 218	4,86%
Tranche 4	16,60	1,15	623	6,93%
Tranche 5	57,87	39,94	912	69,02%
Total	120,97	43,79	36,20%	36,20%

Sources : OTR, comptes nationaux (INSEED), Enquête ménages QUIBB 2015, calculs des auteurs.

Facteurs explicatifs de l'efficacité

Une grande partie de l'IRPP fonctionne sur la base d'acomptes et de retenues à la source, notamment sur les salaires et traitements mais aussi sur les revenus de capitaux mobiliers⁶¹. Ces retenues doivent en principe être régularisées et donc imposées au barème global progressif. En pratique toutefois elles sont largement considérées comme libératoires, malgré la clarification de la loi de finance 2013 (art. 136) précisant que la retenue sur salaires ne constituait qu'un acompte devant être régularisé par une déclaration de revenu.

Cette pratique, si elle peut nuire aux principes d'équité horizontale et verticale d'une imposition du revenu sur une base globale (quelle que soit la source du revenu), assure à la collecte de l'IRPP une certaine efficacité, tel que le montrent les résultats ci-dessus. Cette efficacité se concentre toutefois sur les individus des tranches supérieures, ce qui est cohérent avec la faible part de salariés formels (15%) dans la population active⁶². Le

⁶⁰ Le total des recettes effectives est légèrement différent du même total en Tableau 14 en raison d'approximations utilisées dans le calcul des recettes par tranche.

⁶¹ Revenus d'intérêts (13 %), dividendes (3 % ou 13 %) ou plus-values de cession d'actions (2 %).

⁶² L'enquête QUIBB 2011 montre que 11,8% de la population active occupait un poste permanent formel et 4% avait un contrat de travail à durée déterminée. Rapporté par Rota-Graziosi et al. (2017).

système de retenues à la source au titre de l'IRPP ne fonctionne donc pas pour la grande partie des contribuables, ou contribuables potentiels.

De plus, l'IRPP maintient un système complexe d'abattement et de déductions qui est un facteur d'opacité de cet impôt, suppose des contrôles spécifiques et nuit à son efficacité⁶³.

Points clés et recommandations

La collecte de l'IRPP, par l'utilisation de retenues à la source sur les salaires et les revenus mobiliers, est efficace sur les tranches supérieures correspondant à la minorité de contribuables dans le secteur formel salarié. Pour cette catégorie de contribuable (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA), l'IRPP bénéficie en 2017 d'un taux d'efficacité élevé de 69% (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA).

Par contraste, le ratio d'efficacité est faible pour les tranches moyennes et basses, là où les retenues à la source ne semblent pas fonctionner. Ce résultat important suggère d'explorer d'autres pistes d'imposition pour le revenu des tranches moyennes. Le système quasi-dual proposé par Rota-Graziosi et Leduc (2017), qui reconnaît la difficulté d'appliquer une assiette de revenu global aux personnes physiques, pourrait dans ce contexte être une piste de réflexion (Encadré 5).

De plus, les abattements et les déductions, facteurs d'opacité du système et difficiles à contrôler, pourraient être éliminés en faveur d'une baisse des taux d'imposition.

Encadré 5 : Une proposition d'un système fiscal quasi-dual pour le Togo

Cette proposition⁶⁴ est faite par Rota-Grasiozi et Leduc (2017)⁶⁴. Les points essentiels sont les suivants :

- La notion de revenu global combinant revenus salariés et autres revenus serait abandonnée, en reconnaissance de sa difficulté et de son coût de mise en œuvre.
- De plus, les revenus mobiliers proviennent d'un facteur, le capital, qui est foncièrement plus mobile que le travail et doit tenir compte de la concurrence fiscale internationale, et il est contreproductif d'imposer ces revenus au barème progressif ;
- *Les revenus d'emploi* (salaires, traitements et pensions) continueraient d'être taxés au barème progressif ;
- *Les revenus d'affaires* (activités professionnelles des personnes physiques, ex : travailleurs indépendants et libéraux, artisans, commerçants) seraient taxés à un taux fixe égal au taux de la tranche supérieure de l'IRPP, soit de l'ordre de 30 ou 35%. L'assiette de cette imposition serait sous déduction simplifiée des charges professionnelles, avec un minimum d'imposition de l'ordre de 1,5% du CA ;
- Les sociétés demeureraient taxées à un taux d'IS inférieur, soit 28% (27% en 2019) afin d'inciter les activités professionnelles à se constituer en sociétés ;
- Les très petites entreprises (moins de 30 millions de FCFA de chiffre d'affaires) continueraient à être taxées à la TPU, sur la base du chiffre d'affaires.

D. Efficacité des impôts fonciers

Quantification et comparaison internationale

En l'absence de données agrégées permettant d'approximer l'assiette théorique des impôts fonciers, la Figure 9 présente des comparaisons internationales du ratio recettes/PIB. Ces comparaisons confirment la faible contribution relative au Togo de cet impôt, qui est sous la moyenne des pays comparateurs sur toute la

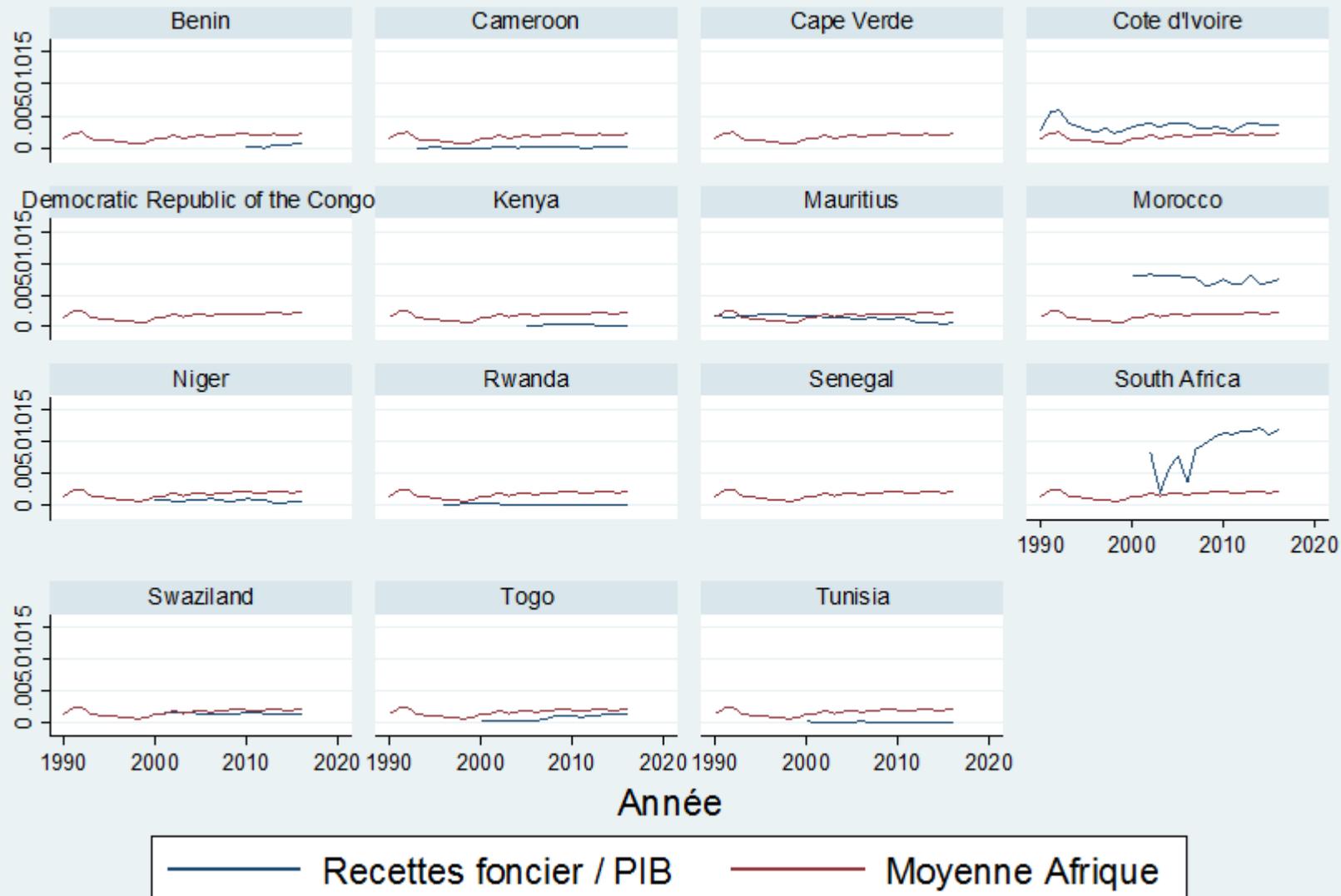
⁶³ Les principaux abattements et déductions sont les suivants : les salaires, traitements, pensions et rentes bénéficient d'un abattement forfaitaire de 10% au titre de frais professionnels ; En sus de cet abattement, les salaires et traitements bénéficient d'un abattement général de 15%, réduit à 5% quand leur montant est au-dessus de 10 millions FCFA ; Un abattement spécifique existe pour l'intégration des frais financiers ; Le revenu net global taxable est réduit par des charges familiales en fonction du nombre de personnes à charge.

⁶⁴ Rota-Graziosi et Leduc, « Togo : Vers un système fiscal efficient favorable à la croissance ».

période. Ce résultat est cohérent avec le faible ratio de 0,04% pour la Taxe foncière sur la propriété bâtie, calculé sur données nationales pour 2017 (voir Tableau 2).

Toutefois, il faut noter que l'imposition du foncier comprend également les droits d'enregistrement sur la mutation des biens immobiliers. Le total des droits d'enregistrement est estimé à 0,44% du PIB pour 2017, un montant significatif (Tableau 2). Les données disponibles ne permettent cependant pas de distinguer la part du foncier dans le montant (sur les mutations de biens immobiliers).

Figure 9 : Comparaisons internationales du ratio recettes impôts fonciers / PIB



Sources : World Development Indicators pour les PIB ; OECD Stats (Public Sector, Taxation and Market Regulation) pour les recettes.

Facteurs explicatifs de l'efficacité

Les règles d'imposition du foncier au Togo ne suivent pas les meilleures pratiques (Encadré 6) sur des points importants :

- L'expérience internationale a montré que *l'imposition des transferts de propriété foncière* – au Togo les Droits d'enregistrement sur la mutation du foncier— sont vulnérables à la collusion entre acheteurs et vendeurs dans le but de minimiser l'assiette imposable et, par conséquent, contribuent à biaiser vers le bas la donnée disponible pour la valorisation de la valeur vénale de biens imposables ;
- La Taxe sur la propriété bâtie repose sur la notion de *valeur locative*. L'expérience a montré que cette notion d'assiette pose des problèmes d'absence de loyers de référence pour de nombreux biens et notamment pour les biens non loués et/ou utilisés par leurs propriétaires. La tendance internationale est au passage d'une assiette définie comme la *valeur vénale* c'est-à-dire la valeur de vente sur un marché concurrentiel. C'est d'ailleurs cette notion qui est utilisée au Togo pour la deuxième composante de l'imposition foncière, la Taxe sur la propriété non bâtie. La présence de deux méthodes de valorisation (valeurs locative et vénale) est, de plus, un facteur de complexification de la fiscalité.

Concernant les aspects administratifs de l'imposition foncière, depuis début 2018, la responsabilité nationale du cadastre relève de l'OTR ; un effort important de numérisation de titres fonciers est en cours⁶⁵.

Points clés et recommandations

Avec des recettes de seulement 0,04% du PIB en 2017, les impôts fonciers sont nettement sous leur potentiel au Togo et demandent une refonte complète du dispositif. Les principales pistes d'action sont les suivantes :

- Eliminer ou limiter les *droits d'enregistrement* sur le transfert de biens immobiliers, qui favorisent la collusion acheteur / vendeur et pénalisent la valorisation des biens ;
- Pour la propriété bâtie, abandonner la *valeur locative*, sujette à de nombreux problèmes pratiques de disponibilité de données de référence, au profit de la valeur vénale déjà mise en œuvre pour la propriété non bâtie ;
- Afin d'assurer une meilleure allocation de l'effort administratif (cadastrage et valorisation) en fonction du potentiel de recettes, envisager un *système dual urbain / rural* :
 - Dans les zones urbaines, fusionner les deux taxes foncières (respectivement sur la propriété bâtie et non bâtie) assises sur le même principe de valorisation vénale ;
 - Dans les zones rurales, envisager un système de valorisation des biens sur la base de barèmes de zones simplifiés assis sur la superficie.

⁶⁵ République Togolaise, Présidence de la République, « MEMORANDUM ACTUALISE DES REFORMES RELATIVES A L'AMELIORATION DU CLIMAT DES AFFAIRES AU TOGO DOING BUSINESS 2019 » (République Togolaise, Présidence de la République, avril 2018).

Encadré 6 : Expérience internationale en matière d'impôt foncier

Quelle assiette fiscale ?

Deux types principaux d'assiette existent pour la taxation du foncier :

- Sur les transferts (mutations) de propriété. Cette approche possède l'avantage d'une collecte relativement aisée, car le paiement des droits conditionne l'accès aux titres de propriété. Elle est très largement utilisée en Afrique francophone et en France. L'imposition des transferts de propriété a toutefois été critiquée comme étant vulnérable à la collusion entre acheteurs et vendeurs dans le but de diminuer l'assiette, avec comme effet ricochet d'affecter la fiabilité et la disponibilité des informations utiles à la valorisation des biens concernés – ce qui impacte l'éventuelle imposition récurrente de la valeur du foncier. Pour ces raisons, l'expérience internationale conduit à déconseiller l'utilisation de droits sur les transferts de propriété⁶⁶.
- Récurrente, sur la valeur des biens. Présente dans la majorité des pays, cette imposition est périodique (généralement annuelle) et assise sur la valeur du bien. Cette approche implique de résoudre deux difficultés : (i) le cadastrage des biens ; (ii) la valorisation des biens.

Cadastrage des biens fonciers

Le cadastrage des biens taxables est une étape indispensable de la connaissance de la matière taxable⁶⁷. Il inclut non seulement le relevé, la parcellisation et l'identification des titres de propriété du foncier, mais aussi la gestion de la documentation y afférente.

Quels principes de valorisation ?

Le second défi de la taxation récurrente du foncier est la valorisation des biens. Plusieurs approches sont possibles :

- Valeur locative. La valeur locative du foncier est une base d'imposition courante en Afrique francophone mais aussi au Nigeria, en Inde⁶⁸ et au Togo pour la propriété bâtie. Cette approche présente l'inconvénient majeur de la rareté des données, pour de nombreux biens, sur les loyers effectivement payés. En pratique, il est courant que la valeur locative soit estimée sur la base de la valeur vénale à laquelle sont appliqués des barèmes de loyer putatif -- pouvant être contestés par les contribuables. Pour les terrains vacants, une telle contestation est fréquente car elle rend mal compte de l'usage alternatif d'un bien vis-à-vis de la situation actuelle.
- Valeur vénale. Cette approche définit l'assiette imposable comme la valeur vénale (de revente) sur un marché concurrentiel. Elle est utilisée dans la plupart des pays de l'OCDE et en Amérique latine et fait l'objet d'une adoption croissante dans le monde⁶⁹. Elle présente un avantage de clarté vis-à-vis de la valeur locative, mais sa mise en œuvre peut buter sur l'insuffisance ou le manque de fiabilité des données – notamment quand les transferts de propriété sont taxés, comme noté.
- Valeur zonale. Cette approche consiste à appliquer des barèmes de valeur en fonction de la zone et la superficie du bien, y compris éventuellement concernant la propriété bâtie. Elle présente un grand avantage de simplicité et de transparence, au détriment de l'équité horizontale⁷⁰. Elle est utilisée dans de nombreux pays d'Europe centrale et de l'est. Elle est mieux adaptée aux zones rurales, où des paramètres géographiques et climatiques s'appliquent avec plus de clarté à des zones importantes du territoire.

Zones rurales et zones urbaines : quels traitements différenciés ?

Pour les pays en développement ayant un tissu urbain en fort développement mais également une base agraire rurale demeurant très large, une combinaison de la valeur vénale pour les zones urbaines – pour accompagner la croissance des assiettes – et de valeur zonale pour les régions rurales – pour simplifier la valorisation sur de vastes régions peu dynamiques – a été proposée⁷¹.

⁶⁶ John Norregaard, « Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges », IMF Working Paper (IMF, 2013).

⁶⁷ Au-delà des aspects strictement fiscaux, le cadastrage du foncier conditionne le fonctionnement du système de titres de propriété et donc leur utilisation comme sûretés pour l'accès au crédit.

E. Efficacité des accises

Quantification et comparaison internationale

En l'absence de données agrégées sur l'assiette des accises, on a recours à des comparaisons internationales sur le ratio recettes/PIB.

La performance du Togo est légèrement inférieure à la moyenne des pays comparateurs (Figure 10). À données internationales comparables (c'est-à-dire sans retrancher la dépense fiscale des recettes brutes), les accises représentent 1,8% du PIB en 2017, contre 2,1% en moyenne dans les pays comparateurs. Dans les années antérieures, le différentiel de performance est supérieur, suggérant une volatilité significative de ces recettes.

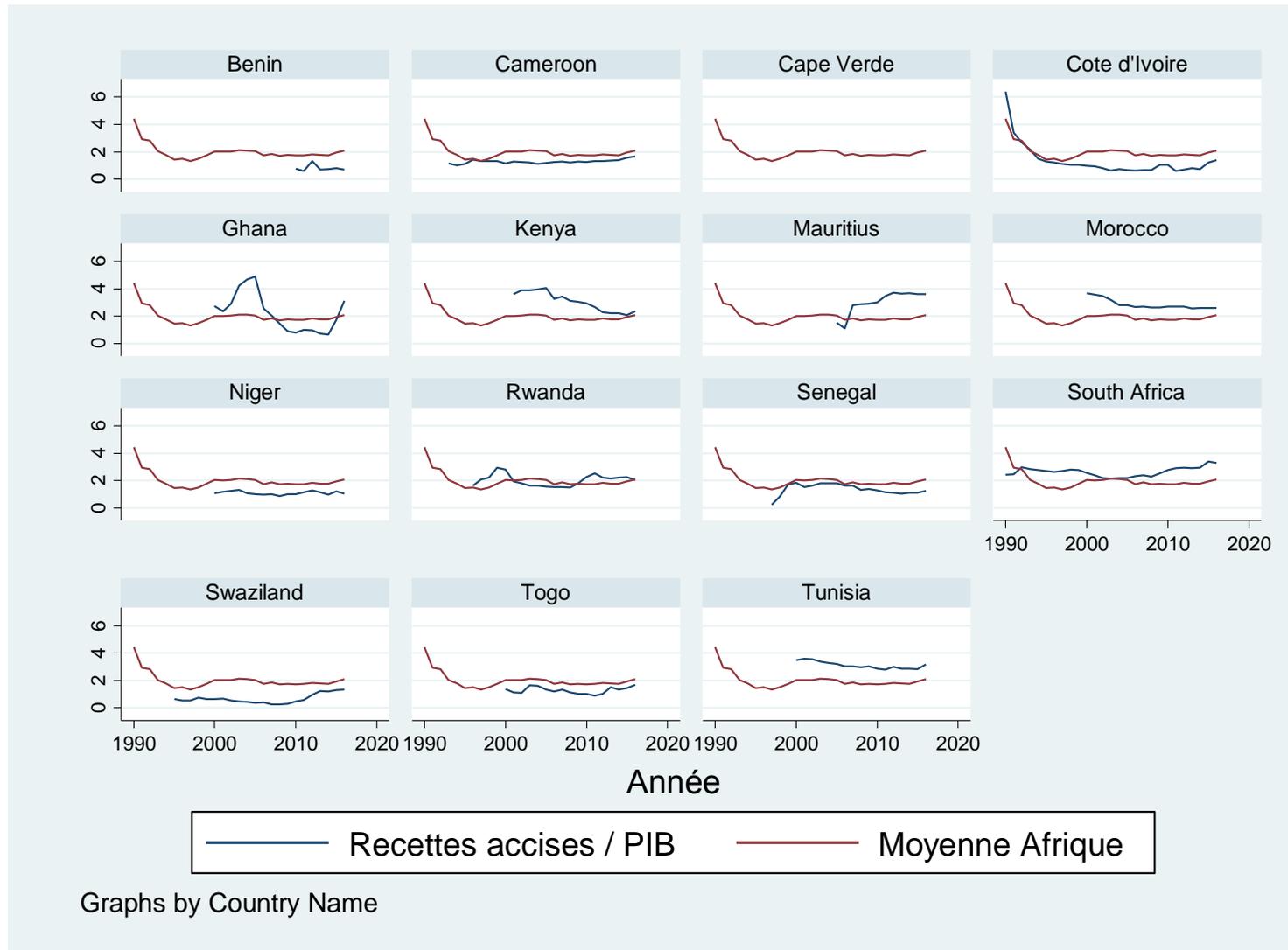
⁶⁸ Norregaard, « Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges ».

⁶⁹ Norregaard.

⁷⁰ On appelle équité horizontale la capacité d'un système fiscal à traiter également deux contribuables qui sont dans des situations économiques équivalentes.

⁷¹ Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez, et Joan Youngman, *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*, Lincoln Institute of Land Policy (Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

Figure 10: Comparaisons internationales du ratio recettes accises / PIB



Sources : World Development Indicators pour les PIB ; OECD Stats (Public Sector, Taxation and Market Regulation) pour les recettes.

Tableau 16: Taux des accises au Togo et dans l'UEMOA (hors accises sur produits pétroliers)

	Togo	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Niger	Sénégal	UEMOA	CEDEAO
Boissons non-alcoolisées	2%	7%, 10%	10%	12%	12%	15%	3%	0-20%	1-10%
Boissons alcoolisées	45%	20%, 40%	25%, 35%	35% à 45%	50%	45%	40% + 1 500 ou 5°000 XOF/litre	15-50%	
Bières	15%	20%	25%	15%					
Café	10%	5%	10%			10%	5%	1-12%	10-45%
Thé	5%		10%	10%			5%	1-12%	
Cola			10%					10-30%	
Noix de cola					20%	15%			
Farine de blé	1%	1%	1%					1-5%	
Huiles et corps gras alimentaires	1%	1%				15%		1-15%	1-30%
Beurres, crèmes de lait, succédanés ou mélanges							12%		
Autres corps gras							5%		
Tabacs	45%	40%	40%	30% à 40%	35%	32%	45%	45% 15-45%	5-30% 1-20%
Parfumerie et cosmétiques	15%	15%	7%			15%	10%, 15%	5-15%	1-15%
Sachets en matière plastique		5%		50 XOF/kg	10%			5-10%	
Armes et munitions			12 XOF/cartouche	40%				15-40%	15-100%
Véhicules de tourisme de 13 chevaux ou plus	5%	10%	10%		5%	8%	10%	5-10%	1-25% (neuf) 5-150% (occasion)
Télécommunications				3% (CA)		3% (CA)			5-40%
Appels internationaux entrants		53 XOF/minute				67,5 XOF/minute	1-10%		1-10%
Appels nationaux et internationaux sortants		5 XOF/minute							
SMS		2 XOF/SMS							20-50%

Sources : Rota-Graziosi et Leduc (2017), LF 2017 et OTR pour le Togo, sources nationales pour les autres pays, directives UEMOA et CEDEAO.

Facteurs explicatifs de l'efficacité

La performance limitée des accises s'explique en partie par le nombre restreint de produits sur lesquels elles s'appliquent – les sachets plastiques ne sont pas taxés, par exemple, de même que les pierres précieuses, les armes et munitions, les marbres et l'or.

De même, le Tableau 16 montre que les taux pratiqués par le Togo se situent, malgré l'augmentation à 45% des accises sur les boissons alcoolisées en 2017, dans des fourchettes basses dans la région et sous les maximas de l'UEMOA⁷².

Ce constat est renforcé par le fait que les accises sur produits pétroliers représentent des recettes de 0,73% du PIB, soit environ 2/3 des recettes totales des accises en 2017 (Tableau 2). Ainsi, les accises non pétrolières, à 0,39% du PIB, semblent au Togo sous leur potentiel.

Points clés et recommandations

Malgré l'augmentation en 2013 des DA sur les tabacs (45% - maximum de l'UEMOA) et en 2017 sur les boissons alcoolisées (45% également, pour un maximum dans l'UEMOA de 50%) les accises non pétrolières sont en deçà de leur potentiel au Togo, à 0,39% de recettes en points de PIB en 2017.

En sus des relèvements de taux déjà envisagés pour 2019, il est recommandé d'envisager l'extension des accises sur des biens actuellement non taxés mais autorisés dans l'UEMOA comme bases possibles de DA, comme par exemple les sacs plastiques, les pierres précieuses, les armes et munitions, les marbres, l'or.

5. DEPENSES FISCALES

A. Défis dans la comptabilisation des dépenses fiscales

Le « Code de transparence dans la gestion des finances publiques » adopté en 2009 par l'UEMOA⁷³ implique que les décisions ayant une incidence sur le budget de l'Etat soient chiffrées et rendues publiques par les Etats membres, y compris les dépenses fiscales. La décision n°08/2015/CM/UEMOA⁷⁴ a été ultérieurement adoptée pour fixer les modalités d'évaluation des dépenses fiscales.

L'OTR a, conformément, publié une analyse des dépenses fiscales⁷⁵ et produit périodiquement des données sur les dépenses fiscales (voir Tableau 18). Deux défis importants se posent toutefois.

Premièrement, la comptabilisation des recettes fiscales de l'Etat inclut les dépenses fiscales. C'est donc une notion de recettes « brutes » qui est utilisée et non pas une notion de recettes liquides effectivement perçues par le budget. Cette approche pose deux problèmes :

- Elle fournit une incitation erronée à augmenter les dépenses fiscales, puisque celles-ci viennent gonfler artificiellement les recettes. A l'extrême, cette méthode est un encouragement à créer ou à augmenter des impôts qui seraient aussitôt exemptés ;
- Elle perturbe fortement les comparaisons internationales. Ce sont les recettes brutes et non liquides qui sont rapportées aux instances internationales – voir par exemple les statistiques publiées par

⁷² UEMOA, Directive n°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accises.

⁷³ UEMOA, « DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA » (2009).

⁷⁴ UEMOA, « Décision N°08/2015/CM/UEMOA instituant les modalités d'évaluation des dépenses fiscales dans les Etats membres de l'UEMOA » (2015).

⁷⁵ OTR, « Analyse des dépenses fiscales au Togo », avril 2016.

l'OCDE⁷⁶. De même, l'évaluation des critères de convergence macroéconomique de l'UEMOA est brouillée par cette méthode de comptabilisation. Notamment, le ratio des recettes sur le PIB, qui est un critère important de convergence macroéconomique dans l'UEMOA, est évalué sur la base des recettes brutes à 20,11% en 2017 alors qu'une correction éliminant les dépenses fiscales le ramène à 16,83% -- sous le minimum prescrit de 20% (Tableau 2)

Deuxièmement, l'OTR, comme correctement noté dans son dernier rapport⁷⁷, doit aligner la méthodologie de calcul des dépenses fiscales sur les meilleures pratiques internationales et, de plus, se conformer aux règles de l'UEMOA en la matière. Les principaux points d'ajustement sont les suivants :

- Toute exonération fiscale n'est pas une dépense fiscale. Notamment, les exonérations de TVA sur les importations par les entreprises agréées au Code des investissements ou au Code minier ne donnent pas lieu à une perte fiscale et ne doivent pas être comptabilisées comme dépense fiscale. Il n'est pas clair que la méthodologie mise en œuvre par l'OTR et les données correspondantes respectent ce principe ;
- Les dépenses fiscales sont définies vis-à-vis d'un Système Fiscal de Référence (SFR), un préalable à leur évaluation. Or le SFR n'est pas explicité dans les évaluations de la dépense fiscale de l'OTR. Notamment, il n'est pas explicité si les exonérations de TVA au titre de la Directive UEMOA sur la TVA sont incluses dans les dépenses fiscales⁷⁸. De même, il n'est pas clair que les franchises diplomatiques doivent être comptées comme dépense fiscale dans la mesure où les règles de l'UEMOA⁷⁹ incluent dans le SFR les « conventions et accords régulièrement ratifiés ».

B. Evolution générale de la dépense fiscale

Même en tenant compte d'ajustements probables liés à la méthodologie utilisée, les données disponibles indiquent que la dépense fiscale représente un poids très significatif au Togo (Tableau 17). A 3,3% du PIB en 2017, elle est de plus en sensible augmentation depuis 2013 (2,4% du PIB).

La Figure 11 montre que les principales sources de dépense fiscale sont la fiscalité indirecte -- notamment la TVA -- et la fiscalité du commerce international. La fiscalité directe, avec seulement 8% du total en 2017, est une source minoritaire.

Un premier constat est donc que la réduction de la dépense fiscale est au centre des efforts de mobilisation de recettes additionnelles.

⁷⁶ Voir <https://stats.oecd.org>, Revenue Statistics - African Countries.

⁷⁷ OTR, « Analyse des dépenses fiscales au Togo ».

⁷⁸ UEMOA, « Directive n°02/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA », Pub. L. No. 02/2009/CM/UEMOA (2009).

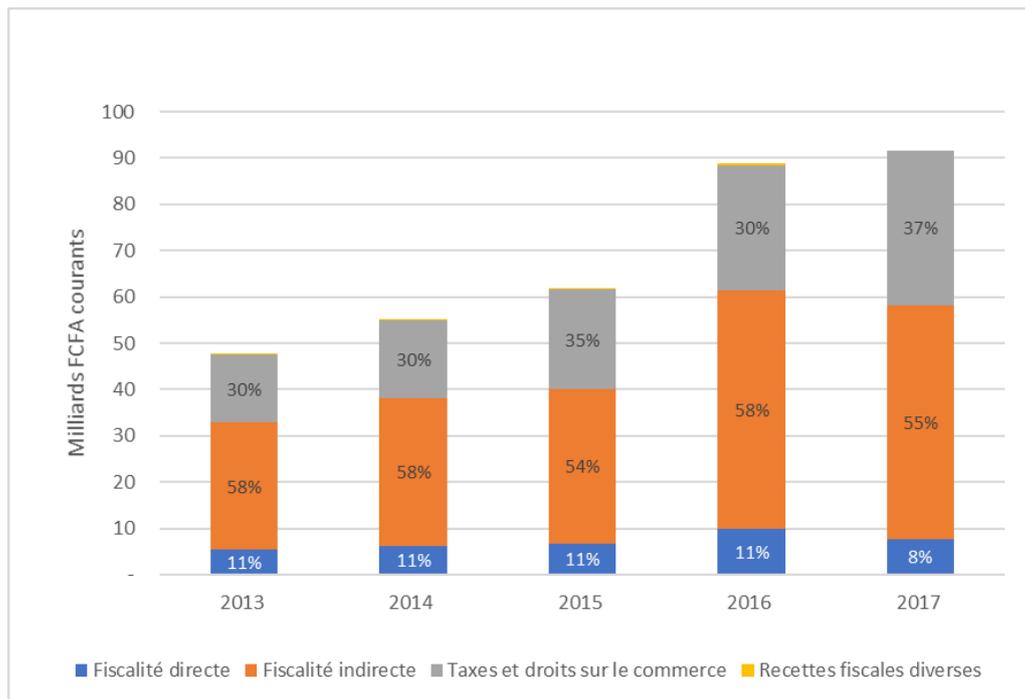
⁷⁹ Décision N°08/2015/CM/UEMOA, Art 5.

Tableau 17: Dépenses fiscales par impôt (% du PIB)

Libellé	2013	2014	2015	2016	2017
Total dépenses fiscales	2,37	2,49	2,56	3,41	3,27
Fiscalité directe	0,26	0,28	0,27	0,38	0,27
Impôt sur les sociétés	0,12	0,13	0,13	0,18	0,19
IS ordinaire	0,12	0,13	0,13	0,18	0,19
Prélèvement BIC	-	-	-	-	-
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0,05	0,05	0,05	0,07	0,02
IRPP (BIC, BNC, salaires...)	0,04	0,04	0,04	0,06	0,02
Taxes sur les salaires	0,01	0,01	0,01	0,02	-
Impôt sur le revenu des transporteurs routiers	-	-	-	-	-
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	-	-	-	-	-
Impôts perçus en partie au profit de collectivités locales	0,09	0,09	0,09	0,13	0,06
Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu	-	-	-	-	-
Taxe professionnelle	0,09	0,09	0,09	0,13	0,05
Taxe professionnelle unique	-	-	-	-	-
Taxe spéciale sur la fab. et le commerce des boissons	-	-	-	-	-
Taxe foncière sur la propriété bâtie	-	-	-	-	0,01
Fiscalité indirecte	1,37	1,44	1,39	1,98	1,80
TVA	1,36	1,43	1,38	1,96	1,80
TVA en douane	1,26	1,33	1,28	1,82	0,91
TVA intérieure	0,10	0,10	0,10	0,14	0,89
Taxe sur les activités financières	-	-	-	-	0,00
Taxe sur le chiffre d'affaires	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Taxes sur les produits de jeux de hasard	-	-	-	-	-
Accises	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Accise sur produits pétroliers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres accises	-	-	-	-	-
Droits de timbre	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Droits d'enregistrement	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Taxes et droits sur le commerce	0,72	0,76	0,89	1,04	1,20
Droits de douane	0,57	0,60	0,66	0,83	0,30
Timbre douanier	-	-	-	-	-
Autres droits et taxes en douane	0,15	0,15	0,23	0,21	0,90
Recettes fiscales diverses	0,01	0,01	0,01	0,02	-

Sources : OTR, calculs des auteurs.

Figure 11 : Evolution et composition de la dépense fiscale



Sources : OTR, calculs des auteurs.

C. Les principales sources de dépense fiscale

Le Tableau 18 rapporte l'évolution et la décomposition de la dépense fiscale par type d'exonération, avec en Figure 12 un classement par type principal. Les principales sources de dépense fiscale sont les suivantes :

- Les exonérations de TVA, par produit et par projet (voir ci-dessous Conventions, Code des investissements et Zone franche), sont la première source de dépense fiscale, à 1,6% du PIB en 2017.
- Les conventions spécifiques hors Code des investissements sont la deuxième source de dépense fiscale avec 0,5% du PIB en 2017. Ces conventions sont négociées directement par le gouvernement⁸⁰ et offrent des incitations fiscales et douanières spécifiques à chaque projet pouvant aller jusqu'à l'exemption totale de toute fiscalité directe et indirecte sans limite de temps. Les conventions actives en 2018 sont au nombre de 22 et couvrent les secteurs suivants : banque (4), hôtellerie (3), mines et carrières (3), activité portuaire (3), agroalimentaire (2), services divers (2), éducation supérieure (2), énergie (1), assurance (1) et transport aérien (1).
- Les dons et aides à l'Etat (des bailleurs de fonds) sont le troisième poste de dépense fiscale, avec 0,32% du PIB en 2017. Ces dépenses correspondent aux exonérations fiscales sur les contrats et dépenses financés par l'aide internationale.
- Les projets agréés au Code des investissements⁸¹ (dépense fiscale de 0,27% du PIB en 2017) reçoivent des incitations sur l'IS (50% d'abattement pendant 5 ans) ; un taux préférentiel de droits de douane (5%) sur les importations pendant la période d'investissement ; des incitations liées à l'emploi, par tranche de nombre d'emplois créés.

⁸⁰ Selon les informations recueillies par la mission, la base légale de ces conventions n'est ni le Code des investissements, ni le CGI.

⁸¹ République Togolaise, Présidence de la République, LOI N° 2012 – 001 PORTANT CODE DES INVESTISSEMENTS EN REPUBLIQUE TOGOLAISE.

- Le statut de Zone franche (0,2% du PIB en 2017) comprend 62 entreprises dans les secteurs du textile et des cosmétiques et fournit les aménagements douaniers standards d'une zone franche industrielle (importation en franchise totale de droits de douane, en contrepartie d'un minimum de réexportation de la production, fixé à 70% au Togo⁸²), mais aussi des incitations sur l'IS (exemption totale pendant 5 ans et 20% de l'IS standard à partir de la 20^{ième} année).
- Les franchises diplomatiques représentent une dépense fiscale de 0,2% du PIB. Toutefois, ces franchises ne devraient pas être nécessairement comptabilisées comme dépenses fiscales dans la mesure où les conventions internationales correspondantes sont souvent incluses dans les systèmes fiscaux de référence. En pratique, ces dépenses n'offrent pas d'opportunité d'accroissement des recettes.

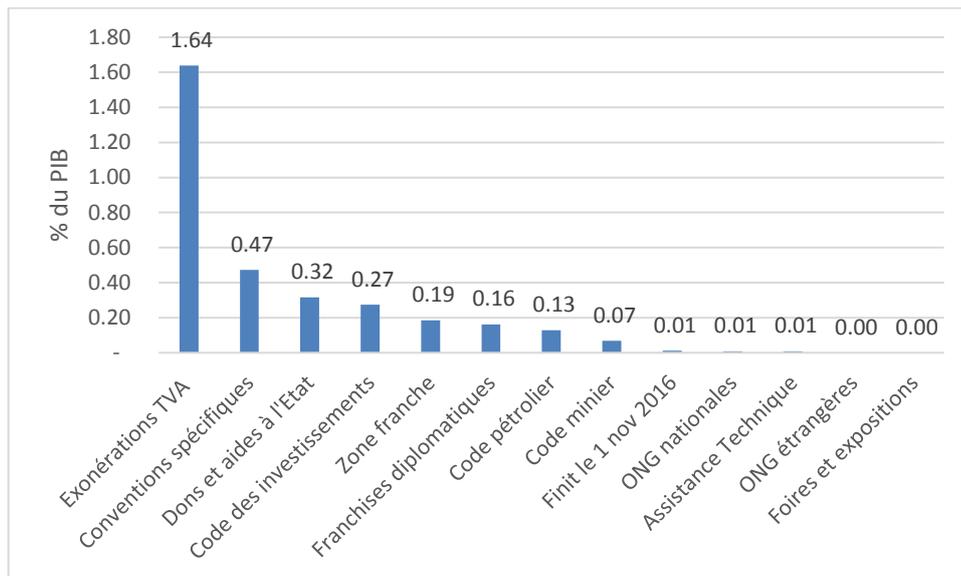
Tableau 18 : Dépense fiscale par type d'exonération (% PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Total exonérations	2,37	2,49	2,56	3,42	3,28
Dépense fiscale en douane	1,96	2,02	2,16	2,86	2,11
Assistance technique	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
Autres exonérations sectorielles (TVA)	0,05	0,19	0,12	0,09	1,08
Code des investissements	0,02	0,03	0,09	0,11	0,10
Code minier	0,04	0,03	0,07	0,13	0,07
Code pétrolier	0,26	0,18	0,14	0,11	0,13
Conventions spécifiques	1,34	1,07	1,31	0,99	0,22
Dons et aides à l'Etat	0,11	0,08	0,20	1,05	0,32
Exonération DD et TVA (protocole du 12/97/07)	-	0,00	-	0,07	0,00
Finit le 1 nov. 2016	-	-	-	0,01	0,01
Foires et expositions	-	-	0,00	0,00	0,00
Franchises diplomatiques	0,12	0,43	0,21	0,29	0,16
ONG étrangères	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ONG nationales	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Dépense fiscale sur collecte intérieure	0,41	0,47	0,40	0,55	1,17
Code des investissements	n/a	n/a	n/a	0,19	0,17
Zone franche	n/a	n/a	n/a	0,21	0,19
Conventions spécifiques	n/a	n/a	n/a	0,15	0,26
Autres exonérations de TVA (Loi de Finance 2017)	n/a	n/a	n/a	-	0,55

Sources : OTR, calculs des auteurs.

⁸² République Togolaise, Présidence de la République.

Figure 12 : Dépense fiscale par type, % PIB (2017)



Sources : OTR, calculs des auteurs.

D. Défis dans les modes d'octroi des incitations fiscales

Deux sources majeures de dépenses fiscales ont pour objectif explicite d'inciter l'investissement dans le secteur privé : les conventions spécifiques et le Code des investissements. Or, en sus de leur coût en termes de manque à gagner de recettes, ces dispositifs ne répondent pas à l'expérience internationale en matière d'incitations à l'investissement. L'Encadré 7 donne un résumé des meilleures pratiques pour la transparence et l'efficacité des incitations fiscales.

Les points essentiels sont les suivants :

- Concernant les *conventions spécifiques*, l'expérience internationale montre que des incitations à l'investissement définies projet par projet ont de forts impacts négatifs sur le long terme :
 - Le principe même de conventions spécifiques ouvrant la porte aux négociations avec les autorités, la prévisibilité du climat des affaires en pâtit, avec le risque qu'un nouveau venu obtienne des conditions plus favorables que les projets existants dans un secteur donné. Cette incertitude alimente la non-transparence et dégrade la perception du climat d'investissement, notamment par les acteurs internationaux ;
 - Ces conventions impliquent un processus long et complexe de sélection *ex ante* pour évaluer les avantages économiques attendus de chaque projet candidat. Ce processus est généralement coûteux et incertain à la fois pour les autorités et pour les investisseurs ;
 - Les conventions rendent également nécessaire un suivi *ex post* concernant la réalisation des engagements des investisseurs (investissement, emplois) -- un processus tout aussi coûteux et dans la pratique souvent difficile.
- Concernant le *Code des investissements*, les avantages fiscaux en termes d'IS sont accordés comme des exemptions temporaires, avec les inconvénients de ce type de dispositif tels qu'ils ressortent de

l'expérience internationale⁸³ : difficulté et coût du processus d'agrément *ex ante* ainsi que du nécessaire contrôle *ex post* ; volatilité des investissements à l'issue de la période d'exemption.

- Les *conventions et le Code des investissements* comportent également des exonérations de TVA et de droits d'importation sur les biens d'investissement et les intrants. L'expérience internationale montre que ces exonérations sont coûteuses et difficiles à gérer pour les administrations douanières. Elles peuvent de plus générer de forts risques de revente illicite sur le marché domestique des biens exonérés – notamment pour ce qui concerne les matériaux de construction. Ainsi, une meilleure pratique en émergence dans la région⁸⁴ est de substituer ces exonérations, ainsi que les exemptions temporaires d'IS, par un crédit d'impôt sur l'investissement effectivement réalisé (Encadré 7).

⁸³ « Options for Low Income Countries Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. », A report to the G20 Working Group (IMF, 15 octobre 2015).

⁸⁴ « Investment Incentives in Cape Verde ».

Encadré 7 : Pratiques favorisant la transparence et l'efficacité des incitations fiscales

Consolidation de toutes les dispositions d'incitation dans la loi fiscale

Garder des incitations dans la législation fiscale évite de les disperser dans la législation d'un pays (qui comprend souvent le code des investissements, le code minier, le code agricole ou la loi sur les zones économiques spéciales). Cette approche assure également que le législateur examine les incitations dans le cadre du processus budgétaire annuel. En outre, elle soutient la capacité de l'administration fiscale à suivre efficacement les incitations. Dans le même temps, l'octroi d'incitations basées uniquement sur la législation fiscale évite la pratique discrétionnaire consistant à conclure des conventions individuelles avec des investisseurs et limite ainsi les possibilités de recherche de rente et de corruption. En Tunisie, le nouveau code des investissements approuvé en 2016, au lieu de prévoir des incitations, fait référence à un décret d'incitation fiscale lié au code des impôts. Au Sri Lanka, la nouvelle loi sur les recettes intérieures ferait entrer toutes les incitations fiscales existantes dans le code des impôts, ne permettant plus au Bureau sri-lankais des investissements d'accorder des incitations sous sa propre autorité. Au Cap-Vert, depuis 2013, toutes les incitations fiscales et douanières à l'investissement sont rassemblées dans le Code des Incitations Fiscales.

Minimiser la discrétion et établir des critères d'admissibilité clairs et objectifs pour l'octroi d'incitations

La réduction du pouvoir discrétionnaire des agences administrant ou accordant des incitations améliore la prévisibilité pour les investisseurs et réduit les opportunités de recherche de rente et de corruption. Pour les incitations fiscales, une bonne pratique consiste à accorder des incitations aux investisseurs qualifiés sur la base des critères énoncés dans la loi, plutôt que par le biais d'un processus d'approbation distinct. Le Costa Rica, par exemple, a établi des critères d'éligibilité clairs pour les incitations grâce à sa loi sur la zone de libre-échange, qui définit les seuils et les pratiques d'octroi des incitations.

Un outil efficace et transparent : le crédit d'impôt sur investissement

Le crédit d'impôt sur investissement permet aux entreprises de déduire un pourcentage fixe du coût de leurs investissements du montant de l'impôt sur les bénéfices dû. Le crédit est ainsi basé sur la variation des immobilisations comptables des entreprises et est employé pour déduire directement la valeur de l'impôt sur les bénéfices à payer. Les avantages de ce mécanisme sont les suivants :

- le crédit d'impôt peut stimuler fortement l'investissement ;
- il est un substitut à l'ensemble des dérogations fiscales et douanières traditionnelles telles qu'utilisées par les codes d'investissement avec exonérations temporaires ;
- il couvre tous les secteurs, toutes les tailles d'entreprises automatiquement, que l'entreprise soit nouvelle ou ancienne ;
- il supprime toute procédure d'agrément et de suivi ex-post car il est basé sur les investissements effectivement réalisés ;
- il utilise les procédures standard de l'IS (déclaration, contrôles, etc.)

Le Cap Vert utilise un système de crédit d'impôt à l'investissement depuis 2013⁸⁵.

⁸⁵ « Investment Incentives in Cape Verde ».

E. Points clés et recommandations

Les points clés pour ce qui concerne les dépenses fiscales sont les suivantes :

- La *comptabilisation des recettes fiscales* comme recettes brutes incluant la dépense fiscale doit être corrigée. Il est recommandé de (i) corriger cette pratique au niveau national en comptabilisant les recettes fiscales comme les recettes liquides et non brutes de dépenses ; (ii) d'engager un dialogue avec les instances de l'UEMOA pour traiter cette question au niveau de la région – notamment concernant la mesure des critères de convergence ;
- Le premier poste de dépense fiscale est constitué d'exonérations de TVA par produit. Les recommandations sur ce point sur celles données plus haut concernant cet impôt concernant les exonérations par produit s'appliquent donc ici ;
- Concernant les exonérations de TVA, de droits de douane et d'IS accordées par projet (conventions ou Code des investissements), il est recommandé d'étudier l'option de recentrer l'ensemble du dispositif d'incitation à l'investissement sur un mécanisme de *crédit d'impôt*, qui permet d'offrir un climat fiscal d'investissement très attractif tout en facilitant la maîtrise de la dépense fiscale (Encadré 7).

6. CONCLUSIONS ET DIRECTIONS DE REFORME

A. Conclusions

Bonne performance relative des recettes fiscales au Togo malgré un essoufflement en 2017

La transition fiscale – un reflux des recettes tarifaires compensé par la fiscalité intérieure – est largement engagée au Togo. Les recettes sont sensiblement au-dessus de la moyenne de la région en 2016 : 18,4% du PIB contre 16,5% pour l'Afrique sub-saharienne, alors même que les recettes tarifaires ne représentent plus que 22% des recettes totales en 2017, contre 35% dans les années 1980-82. Les recettes se sont établies en baisse cependant en 2017.

Nos calculs d'élasticité fiscale⁸⁶ (1,224) confirment que les recettes ont convenablement accompagné la croissance du PIB.

Cette **transition fiscale réussie** est en large partie due à la bonne performance de la TVA, désormais le principal pourvoyeur de recettes. En 2017, les recettes de la TVA représentent 7,26% du PIB, soit 43,1% des recettes totales. Son taux de C-efficacité⁸⁷ est élevé, à 44% contre une moyenne de 35% pour des comparateurs régionaux.

Toutefois, la mobilisation des recettes continue d'être un défi majeur au Togo :

- La barre des 20% du PIB prescrite par l'UEMOA comme critère de convergence macroéconomique n'est pas atteinte.
- La **TVA**, moteur essentiel des recettes, montre des signes d'essoufflement depuis 2016 – en partie en réponse à l'introduction en 2017 d'un taux réduit de 10% (contre 18% pour le taux de droit commun) et d'exonérations nombreuses produit par produit (notamment biens alimentaires de première nécessité, téléphones portables et autre matériel informatique).

⁸⁶ Elasticité des recettes vis-à-vis du PIB.

⁸⁷ Ratio entre recettes effectives et recettes théoriques maximales.

- Des impôts qui, dans des pays comparables sont des sources importantes de recettes, sont sous leur potentiel au Togo – c’est notamment le cas des **impôts fonciers** (seulement 0,04% du PIB en 2017), et dans une moindre mesure, des **accises non pétrolières** (0,39% du PIB).
- L’**IS**, autre impôt essentiel, est également sous son potentiel, avec un taux d’efficacité⁸⁸ de seulement 11% en 2017, étant notamment affecté par les prix de transfert et l’optimisation fiscale agressive.
- Un fort besoin de **simplification** de la fiscalité est reconnu par les autorités et confirmé par cette étude :
 - **L’architecture générale** de la fiscalité pourrait être simplifiée, comme les autorités ont commencé à le faire en 2018 avec la suppression d’instruments fiscaux peu performants et encombrant inutilement le Code général des impôts (7 impôts mineurs sont supprimés dès 2019⁸⁹).
 - Certains impôts majeurs, par accumulation de réformes et d’ajouts successifs non suivis de refontes générales sont devenus difficiles à appliquer. Ainsi l’**IRPP**, avec de nombreux abattements et déductions, est excessivement complexe, avec des effets probables sur sa transparence, le coût de ses contrôles et donc au final son potentiel de recettes. De même, les exonérations et la multiplicité de taux de la **TVA** mentionnés plus haut sont autant de « trous » générant une complexité coûteuse affectant la neutralité et l’efficacité de cet impôt.
- La maîtrise des **dépenses fiscales**, à 3,27% du PIB, reste un défi majeur, y compris pour ce qui concerne le dispositif des incitations à l’investissement (Codes des investissements et conventions spécifiques), qui ne suit pas les bonnes pratiques internationales en matière de nouveau, de simplicité, de transparence et de facilité de gestion. Les dépenses fiscales sont aussi un défi de comptabilisation : elles sont à l’heure actuelle incluses dans les recettes fiscales, qui sont donc rapportées brutes (et non liquides)⁹⁰, créant une incitation erronée à comptabiliser des dépenses fiscales qui gonflent artificiellement les recettes.

Double concentration des recettes

Une caractéristique particulièrement importante de la fiscalité togolaise est la double concentration des recettes – par type d’impôt et par contribuable.

Concentration sur un nombre limité d’impôts

La concentration des recettes sur un faible nombre d’instruments fiscaux est un constat important pour l’orientation des stratégies de réforme, et notamment sur le potentiel de la simplification globale du système. En 2017, les 5 premiers impôts en recettes (sur 20) pèsent pour 88,5% des recettes :

- TVA (43,1% des recettes) ;
- Droits de douanes (16,6%) ;
- IS (11,4%) ;
- Accises (6,6%) ;
- IRPP (6,4%).

Le sixième instrument, les droits d’enregistrement, ne représente que 2,6% des recettes.

⁸⁸ Ratio de recettes effectives sur les recettes théoriques maximales.

⁸⁹ Taxe sur les salaires ; taxe sur les véhicules de sociétés ; taxe complémentaire à l’impôt sur les revenus ; taxe complémentaire sur salaires ; surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ; taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des Boissons ; impôt sur le revenu des transporteurs routiers.

⁹⁰ Ce rapport et les ratios rapportés plus haut utilisent les recettes liquides.

A l'autre extrême de la distribution, 10 impôts ont une contribution faible, voire négligeable, sur les recettes :

- Taxes sur les salaires* (0,7% des recettes) ;
- Taxe sur le chiffre d'affaires (0,7%) ;
- Recettes fiscales diverses (0,5%) ;
- Taxe spéciale sur la fab. et le com. des boissons* (0,4%) ;
- Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu* (0,3%) ;
- Taxes sur les produits de jeux de hasard (0,3%) ;
- Taxe professionnelle unique (0,1%) ;
- Impôt sur le revenu des transporteurs routiers* (0,1%) ;
- Timbre douanier (0,1%).

Comme noté, les autorités ont d'ores et déjà prévu d'éliminer 7 impôts en 2019. C'est le cas des impôts marqués par un astérisque dans la liste ci-dessus.

Concentration sur un nombre limité de contribuables

L'extrême concentration des recettes sur un segment réduit de la population et des entreprises est une autre caractéristique importante de la fiscalité au Togo. Elle n'est pas exceptionnelle dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, où la fiscalité tend à se concentrer sur le secteur formel taxable⁹¹, mais elle est un élément de contexte critique pour la stratégie de mobilisation des recettes.

Les recettes de trois impôts majeurs sont très concentrées :

- Pour l'IS, la tranche des 1% plus gros contributeurs (soit 5 entreprises), pèse en 2016 pour 66% des recettes ; la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 52 entreprises), pour 93%.
- Pour l'IRPP, la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 2 967 contribuables), pèse pour 96% des recettes en 2016.
- Pour la TVA, la tranche des 10% plus gros contributeurs (soit 355 contribuables), pèse pour 93% des recettes en 2016.

Les conséquences de cette concentration sur les options de réforme à long et à court termes sont les suivantes :

- Pour le moyen/long terme, l'expérience internationale de la fiscalité montre que la mobilisation significative de recettes appelle à un élargissement de l'assiette taxable agrégée. Dans le contexte du Togo, cela implique une extension progressive de la fiscalité aux secteurs de l'économie et de la population aujourd'hui non taxés. La concentration aujourd'hui constatée est à la fois un défi et une mesure du potentiel d'un tel élargissement de l'assiette agrégée ;
- Pour le court terme, cette concentration est de nature à fragiliser et à rendre volatiles les recettes des impôts majeurs. Par exemple, la concentration des recettes de l'IS sur quelques grandes entreprises rend les recettes vulnérables à un usage abusif des prix de transferts.

B. Directions de réforme

Court terme : concentrer l'effort de réforme sur les impôts à fort potentiel

A court terme, la concentration des efforts sur les impôts à fort potentiel pourrait être la priorité des réformes.

⁹¹ Chambas, *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*.

Améliorer le fonctionnement de la TVA

Si cet impôt central a largement joué son rôle de compensation des pertes des recettes tarifaires, son rendement baisse depuis 2016 et est menacé par le nouveau taux réduit de 10% et les exonérations de la loi de finances de 2017, ainsi qu'un système de remboursement des crédits qui ne répond pas aux meilleures pratiques. En sus de l'annulation des exonérations déjà décidées par les autorités pour 2019⁹², il est recommandé de :

- Reconsidérer le taux réduit de 10% ;
- D'améliorer le fonctionnement des remboursements de TVA, notamment en :
 - Limitant l'utilisation des certificats de détaxe dans l'apurement des crédits ;
 - Établissant une liste d'entreprises éligibles à une procédure simplifiée et rapide de remboursement ;
 - Effectuant le remboursement à partir d'un compte spécial à l'OTR ou à la BCEAO alimenté par le prélèvement d'une portion fixe de la TVA perçue en douane.

Améliorer le rendement de l'IS

L'IS au Togo est plus performant que dans des pays comparateurs régionaux pertinents, avec un ratio recettes/PIB de 4,1%, contre 3,1% pour ces comparateurs. Toutefois ce même ratio, s'il est calculé sur les recettes liquides uniquement, n'est que de 1,9% en 2017, suggérant un potentiel significatif d'amélioration. Les pistes de réformes prioritaires pourraient être les suivantes :

- La lutte contre les BEPS est un chantier majeur, déjà entamé par les autorités ; comme mentionné, la concentration de l'IS sur un nombre restreint d'entreprises rend ces actions particulièrement importantes et urgentes ;
- L'impôt minimum forfaitaire, assurant un minimum d'impôt même en cas de pertes déclarées, joue un rôle important dans la protection des recettes sur les bénéficiaires des personnes morales et doit être préservé. La suppression du plafond de l'IMF, déjà décidée par les autorités pour l'exercice 2019, est une mesure adéquate à cet égard.

Simplifier l'imposition des personnes physiques

La collecte de l'IRPP, par l'utilisation de retenues à la source sur les salaires et les revenus mobiliers, est efficace sur les tranches supérieures correspondant à la minorité de contribuables dans le secteur formel salarié. Pour cette catégorie de contribuables (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA), l'IRPP est très efficace avec en 2017 un taux d'efficacité de 69,02% (revenus annuels supérieurs à 15 millions FCFA).

Par contraste, le ratio d'efficacité est faible pour les tranches moyennes et basses, là où les retenues à la source ne semblent pas fonctionner. Ce résultat important suggère d'explorer d'autres pistes d'imposition pour le revenu des tranches moyennes. Le système quasi-dual proposé par Rota-Graziosi et al. (2017), qui reconnaît la difficulté d'appliquer une assiette de revenu global aux personnes physiques, pourrait dans ce contexte être une piste de réflexion.

De plus, les multiples abattements et les déductions admissibles au titre de l'IRPP, facteurs d'opacité du système et difficiles à contrôler, pourraient être éliminés en faveur d'une baisse simple des taux d'imposition.

Réaliser le potentiel des accises

Les droits d'accises sont sous leur potentiel au Togo, notamment pour ce qui concerne les accises non pétrolières. Malgré l'augmentation en 2013 des DA sur les tabacs (45% - maximum de l'UEMOA) et en 2017

⁹² Suppression des exonérations de TVA sur les terminaux mobiles, le matériel informatique, les tissus-pagne et les énergies renouvelables.

sur les boissons alcoolisées (45% également, pour un maximum dans l'UEMOA de 50%) les accises non pétrolières demeurent peu efficaces en termes de recettes, à 0,39% de recettes en points de PIB en 2017.

En sus des relèvements de taux déjà correctement envisagés par les autorités pour 2019⁹³, il est recommandé d'envisager l'extension des accises sur des biens actuellement non taxés mais autorisés dans l'UEMOA, comme par exemple les sacs plastiques, les pierres précieuses, les armes et munitions, les marbres et l'or.

Maitriser la dépense fiscale

A court terme, la maîtrise de la dépense fiscale est une piste majeure de mobilisation de recettes. Les actions envisageables sont les suivantes :

- Le premier poste de dépense fiscale est constitué des exonérations et du taux réduit de TVA par produit. Elles sont traitées plus haut dans les recommandations concernant cet impôt.
- Le dispositif des *incitations à l'investissement*, autre poste majeur des dépenses fiscales, pourrait être réformé pour suivre les meilleures pratiques internationales. Concernant spécifiquement les exonérations de TVA, de droits de douane et d'IS accordées par projet (conventions ou Code des investissements), il est recommandé d'étudier l'option de recentrer l'ensemble du dispositif d'incitation à l'investissement sur un mécanisme de *crédit d'impôt à l'investissement*, qui permet d'offrir un climat fiscal d'investissement attractif tout en facilitant la maîtrise de la dépense fiscale.
- Enfin, les problèmes de comptabilisation relevés supra pourraient appeler les corrections suivantes :
 - La *comptabilisation des recettes fiscales* comme recettes brutes incluant la dépense fiscale pourrait être corrigée au niveau national tout en engageant un dialogue avec les instances de l'UEMOA dans le but de traiter cette question au niveau régional – notamment concernant les implications sur l'évaluation des critères de convergence.
 - Le *calcul de la dépense fiscale* elle-même pourrait suivre les meilleures pratiques et les dispositions de l'UEMOA en la matière, avec notamment l'établissement explicite d'un système fiscal de référence.

Simplifier le système en supprimant les impôts à faible potentiel

Outre les 7 instruments dont la suppression est d'ores et déjà décidées par les autorités, la logique de simplification par élimination des instruments fiscaux les moins performants pourrait s'appliquer aux petits impôts suivants :

- Taxe sur le chiffre d'affaires (0,7% des recettes) ;
- Recettes fiscales diverses (0,5%) ;
- Taxes sur les produits de jeux de hasard (0,3%) ;
- Taxe foncière sur la propriété bâtie (0,2%) ;
- Impôt sur le revenu des transporteurs routiers (0,1%) ;
- Timbre douanier (0,1%).

La Taxe professionnelle unique, qui a également un très faible rendement, est cependant orientée vers la formalisation du secteur informel ; il est suggéré qu'elle soit à ce titre conservée dans le contexte d'une stratégie fiscale de long terme (voir ci-dessous).

⁹³ Les DA sur les boissons alcoolisées sont portés au taux de 45% au lieu de 35%.

Moyen et long terme : élargir l'assiette fiscale agrégée

Réaliser le potentiel des impôts fonciers

L'expérience internationale montre que les impôts fonciers sont un moyen sûr d'élargir l'assiette fiscale aux segments difficiles à atteindre, notamment par la fiscalité directe. Ils supposent toutefois la connaissance – par un nécessaire cadastrage du territoire – de la matière taxable, ce qui est en règle générale un effort de longue haleine. Le potentiel au Togo est fort : avec des recettes de seulement 0,04% du PIB en 2017, les impôts fonciers sont sous leur potentiel.

Les principales pistes d'action sont les suivantes :

- Eliminer ou *limiter les droits d'enregistrement* sur le transfert de biens immobiliers, qui favorisent la collusion acheteur / vendeur et pénalisent la valorisation des biens ;
- Pour la propriété bâtie, *abandonner la valeur locative*, sujette à de nombreux problèmes pratiques de disponibilité de données de référence, au profit de la valeur vénale déjà mise en œuvre pour la propriété non bâtie ;
- Afin d'assurer une meilleure allocation de l'effort administratif (cadastrage et valorisation) en fonction du potentiel de recettes, envisager un *système dual urbain / rural* :
 - Dans les zones urbaines, fusionner les deux taxes foncières (respectivement sur la propriété bâtie et non bâtie) assises sur le même principe de valorisation vénale ;
 - Dans les zones rurales, envisager un système de valorisation des biens sur la base de barèmes de zones simplifiés assis sur la superficie.
- Comme noté et comme déjà initié par les autorités, cadastrer la matière taxable, formaliser les titres de propriété et valoriser les biens – selon les propositions ci-dessus.

Développer une stratégie fiscale pour le secteur informel

L'imposition du secteur informel est une approche de long terme indispensable à la consolidation des recettes au Togo. Il est suggéré que trois types de mesures pourraient permettre de fiscaliser le secteur informel :

- **La TVA**, parce qu'elle est un impôt sur les ventes pour tout achat fait par une entreprise informelle au secteur formel assujetti, permet de taxer par ricochet les entreprises informelles. L'expérience internationale dans la sous-région a suggéré que des informels pouvaient de plus être des importateurs directs, et pour des volumes significatifs ; dans ce cas aussi ils sont atteints par la TVA, qui est collectée par les douanes sur les importations. Toutefois, ce mécanisme de taxation par ricochet ne fonctionne évidemment pas pour les produits exonérés. Une TVA avec le moins d'exonérations possibles et en bon fonctionnement fait donc partie d'une stratégie fiscale pour le secteur informel.
- La simplification de la **fiscalité des petites entreprises**. A cet égard, la TPU (qui est libératoire de la TVA, de la Taxe professionnelle, de la taxe sur salaire et de la taxe complémentaire à l'IRPP et est assise sur le chiffre d'affaires) est un outil pertinent et doit être conservé et promu.
- **Contrôles fiscaux**. Toutefois, l'expérience internationale – et le niveau actuel négligeable des recettes de la TPU -- montrent que la formalisation fiscale, même avec des régimes très simplifiés et spécifiquement adaptés aux micro entreprises tels que la TPU, n'est adoptée par les informels que si des contrôles fiscaux crédibles et transparents sont mis en œuvre. Les efforts entrepris au Togo -- effort de ciblage des contrôles fiscaux par le croisement des données douanières et fiscales⁹⁴ ; projet

⁹⁴ Mesure 2.14 du Plan d'action de la réforme de la gestion des finances publiques pour la période 2017-2019.

d'un recensement des entreprises – vont à cet égard dans la bonne direction et sont d'une importance centrale.

- Les efforts visant à rendre la formalisation attrayante pour les agents du secteur informel. Ces efforts vont au-delà des mesures fiscales et incluent une évaluation simple et rapide de l'obtention de permis d'entreprise, de diverses autorisations, telles que des permis de construction et de gestion de l'acquisition de permis d'entreprise, de diverses autorisations, telles que les permis de construction et de gestion des terrains et la simplification de la réglementation des affaires, afin de garantir des coûts de mise en conformité relativement faibles pour les PME.

Références

- Bahl, Roy, Jorge Martinez-Vazquez, et Joan Youngman. *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Lincoln Institute of Land Policy. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- Bazel, Philip, et Jack Mintz. « 2015 Tax-Competitiveness Report: Canada Is Losing Its Attractiveness ». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 28 novembre 2016.
- Chambas, Gérard. *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*. Paris : Economica, 2010.
- Cordes, Joseph J., Robert D. Ebel, et Jane Gravelle. *The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy*. The Urban Institute, 2005.
- Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, et Andrei Shleifer. « The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship ». *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, n° 3 (juillet 2010): 31-64. <https://doi.org/10.1257/mac.2.3.31>.
- Dudine, Paolo, et João Tovar Jalles. « How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel ». IMF, 19 janvier 2017.
- Ebrill, Liam, Jean-Paul Bodin, Michael Keen, et Victoria Summers. « Value-Added Tax: Principles and Practice ». IMF, novembre 2000.
- ECOPA. « Détermination du taux effectif marginal d'imposition au sein des Etats-membres de l'UEMOA », 2010.
- FMI. « Afrique subsaharienne : faire redémarrer la croissance », mai 2017.
- Gérard, François, et Joana Naritomi. « Value Added Tax in Developing Countries: Lessons from Recent Research ». International Growth Centre, mai 2018.
- « Investment Incentives in Cape Verde ». World Bank, juin 2018.
- Keen, Michael. *The Anatomy of the VAT*. International Monetary Fund, 2013.
- . « VAT, Tariffs, and Withholding : Border Taxes and Informality in Developing Countries ». IMF Working Paper. IMF. Consulté le 13 septembre 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Tariffs-and-Withholding-Border-Taxes-and-Informality-in-Developing-Countries-21122>.
- King, M., et D. Fullerton. *The Taxation of Income from Capital*. The University of Chicago Press, 1984.
- Maria R. Andersen Benjamin R. Kett Erik von Uexkull. « Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries ». In *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, 73-99. The World Bank, 2017.
- McKenzie, K. J., J. M Mintz, et K. A Scharf. « Measuring effective tax rates in the presence of multiple inputs: a production based approach ». *International Tax and Public Finance* 4, n° 3 (1997): 337–359.
- Norregaard, John. « Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges ». IMF Working Paper. IMF, 2013.
- OCDE. « Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales », 2017.
- « Options for Low Income Countries Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. » A report to the g-20 development working group. IMF, 15 octobre 2015.
- OTR. « Analyse des dépenses fiscales au Togo », avril 2016.
- Owens, Jeffrey, Piet Battiau, et Alain Charlet. « VAT's next half century: Towards a single-rate system? » *OECD Observer*, 2011.
- République Togolaise, Présidence de la République. LOI N° 2012 – 001 PORTANT CODE DES INVESTISSEMENTS EN REPUBLIQUE TOGOLAISE (2012).
- . « MEMORANDUM ACTUALISE DES REFORMES RELATIVES A L'AMELIORATION DU CLIMAT DES AFFAIRES AU TOGO DOING BUSINESS 2019 ». République Togolaise, Présidence de la République, avril 2018.
- Rota-Graziosi, Grégoire, et Sébastien Leduc. « Togo : Vers un système fiscal efficient favorable à la croissance ». IMF, mars 2017.
- Shome, Parthasarathi. *Tax Policy Handbook*. Illustrated edition. International Monetary Fund, 1995.
- Sorensen, Peter Birch. *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*. Illustrated edition. MIT Press, 2004.

- UEMOA. Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA (2015).
- . Décision N°08/2015/CM/UEMOA instituant les modalités d'évaluation des dépenses fiscales dans les Etats membres de l'UEMOA (2015).
 - . Directive N° 06/2001/CM/UEMOA portant harmonisation de la taxation des produits pétroliers au sein de l'UEMOA (2001).
 - . DIRECTIVE N°01/2007/CM/UEMOA MODIFIANT LA DIRECTIVE N° 06/2001/CM/UEMOA PORTANT HARMONISATION DE LA TAXATION DES PRODUITS PETROLIERS AU SEIN DE L'UEMOA (2007).
 - . DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA (2009).
 - . Directive n°02/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA, Pub. L. No. 02/2009/CM/UEMOA (2009).
 - . Directive n°02/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA, Pub. L. No. 02/2009/CM/UEMOA (2009).
 - . Directive n°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accises, Pub. L. No. 03/2009/CM/UEMOA (2009).
 - . Directive n°08/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des taux de l'impôt assis sur les bénéfices des personnes morales dans les Etats membres de l'UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Pub. L. No. 08/2008/CM/UEMOA (2008).
 - . Harmonisation des législations en matière de droits d'accise applicables aux tabacs, Directive n°01/2017/CM/UEMOA § (2017).

Annexe 1. Recettes fiscales liquides, 2010-2017 (milliards de FCFA courants)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total recettes fiscales	246,67	291,41	312,86	355,88	403,04	457,22	479,63	471,47
Fiscalité directe	49,30	57,60	58,59	78,35	88,33	96,11	119,20	106,06
Impôt sur les sociétés	23,20	30,54	26,75	42,69	53,36	54,75	68,40	53,96
IS ordinaire	18,28	27,75	24,15	39,64	47,58	48,06	59,87	46,65
Prélèvement BIC	4,92	2,79	2,61	3,05	5,78	6,69	8,53	7,31
Impôt sur le revenu des personnes physiques	22,14	23,29	27,53	31,21	24,44	32,78	41,71	43,49
IRPP (BIC, BNC, salaires...)	11,50	14,36	16,61	20,08	15,27	21,02	25,43	29,97
Taxes sur les salaires	4,14	4,22	4,71	3,50	2,71	3,02	3,56	3,27
Impôt sur le revenu des transporteurs routiers	0,39	0,19	0,26	0,20	0,27	0,38	0,50	0,37
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	6,11	4,52	5,94	7,43	6,20	8,36	12,22	9,88
Impôts perçus en partie au profit collectivités locales	3,96	3,77	4,31	4,45	10,52	8,59	9,09	8,61
Taxe complémentaire sur l'impôt sur le revenu	1,22	0,67	1,32	1,60	5,89	0,96	1,25	1,26
Taxe professionnelle	1,59	1,77	1,57	1,43	2,33	4,51	4,66	4,50
Taxe professionnelle unique	0,33	0,38	0,37	0,33	0,38	0,51	0,51	0,49
Taxe spéciale sur la fab. et le commerce des boissons	0,16	0,29	0,36	0,41	0,84	1,15	1,16	1,30
Taxe foncière sur la propriété bâtie	0,66	0,66	0,68	0,68	1,08	1,46	1,51	1,06
Fiscalité indirecte	133,41	159,54	179,36	195,40	226,82	250,68	259,34	264,87
TVA	110,32	135,20	143,02	151,90	181,92	202,03	204,19	203,34
TVA en douane	69,84	89,43	90,31	111,05	113,37	135,68	124,98	113,31
TVA intérieure	40,48	45,77	52,70	40,85	68,55	66,34	79,22	90,03
Taxe sur les activités financières	0,00	-	6,90	8,54	9,79	11,14	11,37	11,16
Taxe sur le chiffre d'affaires	0,81	0,92	1,34	1,40	1,39	2,03	2,35	2,21
Taxes sur les produits de jeux de hasard	0,35	0,28	0,78	0,88	0,68	0,91	1,05	1,19
Accises	16,36	15,86	20,54	23,95	23,87	26,20	31,82	31,27
Accise sur produits pétroliers	11,74	12,75	14,28	20,10	16,84	17,95	20,91	20,31
Autres accises	4,62	3,11	6,26	3,85	7,03	8,25	10,91	10,95
Droits de timbre	3,14	2,76	3,33	2,91	2,84	3,59	3,64	3,34
Droits d'enregistrement	2,44	4,52	3,45	5,82	6,32	4,79	4,92	12,37
Taxes et droits sur le commerce	63,37	73,51	74,17	81,49	86,58	108,86	99,73	98,88
Droits de douane	52,94	61,00	62,15	68,55	69,85	87,41	76,47	78,04
Timbre douanier	0,30	0,32	0,34	0,42	0,36	0,42	0,30	0,28
Autres droits et taxes en douane	10,13	12,19	11,69	12,51	16,37	21,02	22,96	20,55
Recettes fiscales diverses	0,60	0,76	0,74	0,65	1,31	1,56	1,36	1,67

Annexe 2. Evolution de la fiscalité au Togo, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Fiscalité directe : sociétés				1. Unification taux de l'IS à 29% (précédemment 2 taux : 27% pour industrie et 30% pour commerce) 2. IMF. (i) Taux de l'IMF fixé à 1% du CA en abandon des barèmes ; (ii) L'introduction de l'IMF au taux de 1% sur le commerce des véhicules. 3. Taxe professionnelle unique assise sur CA (2,5% commerce et 8,5% services)				Taux d'IS passe de 29 à 28%
1. Sociétés résidentes								
2. Sociétés non-résidentes								
Retenue à la source								
Anti-évitement								1. Limitation de déduction de sommes versées dans un régime fiscal privilégié 2. Contrôle des prix de transfert
3. Incitations		Loi sur Zone Franche. Franchise de droits de douane pour entreprises exportatrices IS : 0% pendant 5 ans, puis 8 % 5 5 années suivantes; 10% 5 années suivantes; 20% les années suivantes sans limite de temps.	Code des investissements. Taux de 5% de droits de douanes sur biens d'investissement, TVA exemptée à la frontière et abattement 50% IS pendant 5 ans					
B. Fiscalité directe : individus								
1. Individus résidents								
2. Individus non-résidents								Relèvement des retenues à la source sur les non-résidents,

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
								de 15 à 20% sur certaines prestations
C. Fiscalité indirecte : TVA						1. Seuil d'assujettissement TVA de 30 à 50 million CFA 2. Facture normalisée		1. Introduction du taux réduit à 10% 2. Exonération matériel informatique et énergies renouvelables 3. Assujettissement des professions libérales à la TVA
D. Autres impôts								
Droits de succession et de donation								
Impôt sur la fortune net (individuel)								
Impôt sur la fortune net (entreprise)								
Taxes foncières								
Droit d'apport								
Droit d'enregistrement								Augmentation des droits d'enregistrement sur les marchés à financement extérieur
Droits de timbre								
Droits d'accise				Taux de taxation des droits d'accises sur les tabacs à 45% (max UEMOA)				Augmentation des droits d'accises sur l'alcool (« autres boissons alcoolisée ») à 45% (max UEMOA = 50%)
Autres impôts principaux							Abrogation de taxe sur l'interconnexion téléphonique internationale	

Annexe 3. Méthodologie et paramètres des TEMI

Cette note présente les formules générales pour le calcul du Taux Effectif Marginal d'Imposition (TEMI) sur le capital. Pour une introduction plus générale à la méthodologie, voir King and Fullerton (1984)⁹⁵.

On considère un investissement dans un facteur de production f de valeur q_f , générant un revenu marginal c_f (le revenu généré par des ventes résultant d'une unité supplémentaire de ce facteur de production), et qui a durée de vie infinie mais se déprécie économiquement au taux exponentiel δ_f . Pour évaluer le TEMI associé à cet investissement, il est nécessaire de déterminer les coûts marginaux de l'investissement, net et brut d'impôt.

Coût marginal d'investissement net d'impôt

Selon King and Fullerton (1984), le coût d'investissement net d'impôt est :

$$s = i \cdot c_d \cdot (1 - \tau_d) + i' \cdot (1 - c_d)(1 - \tau_{eq})(1 - u) - \pi$$

où π est le taux d'inflation, u le taux d'imposition des bénéfices, i et i' sont respectivement les taux nominaux de rendement de la dette et des fonds propres, et τ_d et τ_{eq} sont respectivement les taux d'imposition des détenteurs de dettes et des fonds propres. Enfin c_d est la fraction de la dette dans le financement total.

Coût marginal d'investissement brut d'impôt

Pour chaque facteur f , en plus de l'imposition des bénéfices u , l'entreprise est soumise à diverses impositions. L'imposition indirecte sur les achats des actifs (par exemple, les droits de douane, les accises, etc.), notée d_f et l'imposition directe notée p_f (par exemple les taxes foncières, les patentes sur les actifs, etc.), sont imposées sur le coût d'investissement q_f . Nous incluons également p_f^{sales} dont l'assiette imposable est le chiffre d'affaires. On définit $\gamma = \frac{c_f}{sales}$, qui représente la relation entre c_f et le chiffre d'affaires – le taux de marge.

Hypothèse 1. L'entreprise est en concurrence pure et parfaite.

Ainsi, ses débours (nets de crédit d'impôt, bruts d'imposition indirecte) doivent être exactement égaux à la valeur actuelle nette du flux de revenu généré par l'investissement :

$$(1) \quad (1 - \phi)(1 + d_f)q_f = \sum_{t=1}^{+\infty} \frac{(1-u) \left(c_f \left(1 - \frac{p_f^{sales}}{\gamma} \right) - p_f(1+d_f)q_f \right)}{(1+s+\delta_f)^t} + uv_f q_f (1 + d_f)$$

où ϕ est le taux de crédit d'impôt et v_f la valeur actuelle nette des amortissements fiscaux, avec :

$$v_f = \sum_{t=1}^{1/\alpha_f} \frac{\alpha_f}{(1+s)^t}$$

Cette condition est utilisée pour déterminer le coût du capital au sens de Hall et Jorgenson (1967), et qui est le taux de rendement réel de l'entreprise, brut d'impôts mais net d'amortissements économiques :

⁹⁵ M. King et D. Fullerton, *The Taxation of Income from Capital* (The University of Chicago Press, 1984).

$$\rho_f \equiv \frac{c_f}{q_f} - \delta_f = \frac{(1 + d_f)(s + \delta) \left[1 - \phi - uv_f + \frac{1 - u}{s + \delta} p_f \right]}{(1 - u) \left(1 - \frac{p_f^{sales}}{\gamma} \right)} - \delta_f$$

Le TEMI facteur est alors donné par :

$$t_f = \frac{\rho_f - s}{\rho_f}$$

Incidations temporaires

Les codes d'investissement offrent des avantages fiscaux aux entreprises pour stimuler les investissements. Ces avantages varient non seulement dans le taux d'exemption accordé, mais aussi souvent dans la durée des exemptions. Ces dérogations se décomposent donc en plusieurs périodes, chacune avec ses propres règles fiscales.

Pour saisir le cas le plus général, nous considérons un code des investissements composé de 5 sous-périodes : la période d'investissement dénotée par l'exposant 0, 3 sous-périodes d'exemption dénotées par les exposants 1, 2 et 3, et enfin le retour au régime général. Aux fins de comparaison avec le régime général, les hypothèses suivantes sont formulées.

Hypothèse 2. L'investissement est réalisé pendant 1 période (la période initiale notée 0).

Hypothèse 3. La valeur actuelle nette d'amortissement est constante d'un régime à l'autre et est égale à la valeur du régime général. Soit T_1 , T_2 et T_2 les dernières années de chaque période, l'équation (1) devient :

$$\begin{aligned} & (1 - \phi)(1 + d_f)q_f \\ &= \sum_{t=1}^{T_1} \frac{(1 - u_1) \left(c_f \left(1 - \frac{p_f^{CA}}{\gamma} \right) - p_f^1(1 + d_f)q_f \right)}{(1 + s + \delta_f)^t} \\ &+ \sum_{t=T_1+1}^{T_2} \frac{(1 - u_2) \left(c_f \left(1 - \frac{p_f^{CA}}{\gamma} \right) - p_f^2(1 + d_f)q_f \right)}{(1 + s + \delta_f)^t} \\ &+ \sum_{t=T_2+1}^{T_3} \frac{(1 - u_3) \left(c_f \left(1 - \frac{p_f^{CA}}{\gamma} \right) - p_f^3(1 + d_f)q_f \right)}{(1 + s + \delta_f)^t} \\ &+ \sum_{t=T_3+1}^{+\infty} \frac{(1 - u) \left(c_f \left(1 - \frac{p_f^{CA}}{\gamma} \right) - p_f(1 + d_f)q_f \right)}{(1 + s + \delta_f)^t} + uv_f q_f (1 + d_f) \end{aligned}$$

Cette équation implique :

$$\rho_f^{CI} \equiv \frac{c_f}{q_f} - \delta_f = \frac{(1 - \phi)(1 + d_f) - uv_f(1 + d_f) + E}{F} - \delta_f$$

Avec :

$$A = \sum_{t=1}^{T_1} \frac{1}{(1 + s + \delta_f)^t}$$

$$B = \sum_{T_{1+1}}^{T_2} \frac{1}{(1 + s + \delta_f)^t}$$

$$C = \sum_{T_{2+1}}^{T_3} \frac{1}{(1 + s + \delta_f)^t}$$

$$D = \sum_{T_{3+1}}^{+\infty} \frac{1}{(1 + s + \delta_f)^t}$$

$$E = (1 + d_f)[p_f^1(1 - u_1)A + p_f^2(1 - u_2)B + p_f^3(1 - u_3)C + p_f(1 - u)D]$$

$$F = \left(1 - \frac{p_f^{CA}}{\gamma}\right)[(1 - u_1)A + (1 - u_2)B + (1 - u_3)C + (1 - u)D]$$

Agrégation des TEMI facteurs

L'agrégation des TEMI facteur, où f est un facteur quelconque, est faite par le formule suivante⁹⁶:

$$t_{tot} = -1 + \sum_f x_f (1 + \beta_f \cdot t_f)$$

où

$$\beta_f = \frac{\eta_f^s}{\eta_f^d + \eta_f^s}$$

et x_f est la part du facteur f 's et η_f^s et η_f^d sont respectivement l'élasticité de l'offre et de la demande du facteur f .

⁹⁶ K. J McKenzie, J. M Mintz, et K. A Scharf, « Measuring effective tax rates in the presence of multiple inputs: a production based approach », *International Tax and Public Finance* 4, n° 3 (1997): 337–359.

Tableau 19: Paramètres de calcul des TEMI

Régime	Secteur	Facteur	α_f	d_f	p_f^1	p_f^2	p_f^3	p_f	u_f^1	u_f	Taxe des créanciers	Tx amortissement économique facteur	Tx inflation	Tx intérêt dette	Tx rendement fonds propres	Part de la dette ds fonds	Elasticité offre	Elasticité demande	Part facteur
Standard	Agriculture	Equipement	0,2	0,055				0		0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Agriculture	Bâtiments	0,1	0				0		0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Standard	Agriculture	Terrains	0	0				0		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Agriculture	Stocks	0,15	0,055				0		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Standard	Industrie	Equipement	0,2	0,055				0		0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Industrie	Bâtiments	0,1	0				0,01125		0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Industrie	Terrains	0	0				0,02		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Standard	Industrie	Stocks	0,15	0,055				0		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Tourisme	Equipement	0,2	0,055				0		0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Standard	Tourisme	Bâtiments	0,1	0				0,01125		0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,4
Standard	Tourisme	Terrains	0	0				0,02		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Standard	Tourisme	Stocks	0,15	0,055				0		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Service	Equipement	0,2	0,055				0		0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,4
Standard	Service	Bâtiments	0,1	0				0,01125		0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Standard	Service	Terrains	0	0				0,02		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Standard	Service	Stocks	0,15	0,055				0		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Global	Equipement	0,2	0,055				0		0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Standard	Global	Bâtiments	0,1	0				0,01125		0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,275
Standard	Global	Terrains	0	0				0,02		0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,15
Standard	Global	Stocks	0,15	0,055						0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,275
Code investissement	Agriculture	Equipement			0		0		0	0,28									0,3
Code investissement	Agriculture	Bâtiments		0		0	0			0,28									0,2
Code investissement	Agriculture	Terrains		0		0	0			0,28									0,3
Code investissement	Agriculture	Stocks		0		0	0			0,28									0,2
Code investissement	Industrie	Equipement	0,2	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Industrie	Bâtiments	0,1	0	0	0		0,01125	0,14	0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Industrie	Terrains	0	0	0	0		0,02	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Code investissement	Industrie	Stocks	0,15	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Tourisme	Equipement	0,2	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Code investissement	Tourisme	Bâtiments	0,1	0	0	0		0,01125	0,14	0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,4
Code investissement	Tourisme	Terrains	0	0	0	0		0,02	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Code investissement	Tourisme	Stocks	0,15	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Service	Equipement	0,2	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,4
Code investissement	Service	Bâtiments	0,1	0	0	0		0,01125	0,14	0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,2
Code investissement	Service	Terrains	0	0	0	0		0,02	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,1
Code investissement	Service	Stocks	0,15	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Global	Equipement	0,2	0	0	0		0	0,14	0,28	0,25	0,2	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,3
Code investissement	Global	Bâtiments	0,1	0	0	0		0,01125	0,14	0,28	0,25	0,01	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,275
Code investissement	Global	Terrains	0	0	0	0		0,02	0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,15
Code investissement	Global	Stocks	0,15	0	0	0			0,14	0,28	0,25	0	0,01	0,1	0,15	0,25	1	0	0,275

Annexe 4. Calcul de l'efficacité de l'IRPP

Sources des données

Enquête ménage QUIBB 2015 :

- SectionS.dta
- base_pods_corrige.dta
- TGO_2015_Variables_Base.dta

Compte nationaux 2015 (INSEED)

Étapes du calcul

1. Somme des revenus mensuels des membres de chaque ménage et calcul du revenu annuel du ménage.
2. Calcul de l'impôt de chaque ménage en application du barème par tranche.
3. L'échantillonnage de l'enquête comprend 150 "zones de dénombrement (ZD)" dont chacune a reçu un poids (variable w_i) ; tous les ménages dans une zone ont le même poids. Pour produire une estimation au plan national, il faut simplement multiplier les estimations au niveau ménage par les poids des ménages.
4. La « rémunération des salariés » de 2015, issue des comptes nationaux, est une approximation de l'assiette fiscale totale de l'IRPP. On a donc remis à l'échelle les revenus observés dans les données d'enquête sur la base de cet agrégat.
5. Les recettes fiscales des années 2013-2017 ont été estimées en faisant un calcul proportionnel en 2015 de l'assiette fiscale à la rémunération des salariés (en supposant que cette relation restait stable au fil du temps).
6. Finalement, calcul de l'efficacité fiscale comme la somme des recettes fiscales théoriques divisée par les recettes fiscales liquides observées.