

# LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES SUR LES RECETTES

## Problèmes posés aux petites économies

### 1. Considérations d'ordre général

Examinons tout d'abord les effets généraux de la libéralisation des échanges. Les études effectuées par le FMI aboutissent aux conclusions suivantes :

- Les niveaux de protection actuels sembleraient indiquer qu'un grand nombre de pays pourraient libéraliser davantage leurs échanges sans que cette initiative ait des effets négatifs sur le produit des taxes sur le commerce international. Cela dépend certes des circonstances propres au pays, mais il s'agit-là des cas où les droits de douane ont été fixés à des niveaux si élevés que les effets de la libéralisation des échanges donnent à penser que les recettes peuvent augmenter à des niveaux tarifaires plus bas. En outre, pour les pays qui font largement appel à des obstacles non tarifaires comme les contingents, il peut être possible de libéraliser les échanges d'une manière propre à éviter qu'elle ait des conséquences défavorables pour les recettes.
- À long terme, le lien entre la libéralisation des échanges et l'accélération de la croissance économique donnera lieu à la mobilisation d'un volume plus grand de recettes pour un niveau tarifaire donné.
- Néanmoins, la crainte d'un effet négatif de la libéralisation des échanges sur les recettes peut très bien influencer sur son rythme. Cela implique qu'il y a lieu de donner la priorité à une vaste réforme de la fiscalité intérieure dès l'amorce du processus de libéralisation, d'autant plus que des réformes de ce type ont une longue période de gestation.
- De toute façon, la libéralisation effective des échanges aura tôt ou tard pour effet de réduire les recettes tirées de leur fiscalité et, partant, créera des problèmes budgétaires difficiles si des mesures appropriées n'ont pas été prises pour renforcer le régime fiscal intérieur.
- Il est certes vrai que la libéralisation des échanges est grandement facilitée par de bonnes politiques macroéconomiques de soutien et, en particulier, par une politique de change appropriée.

### 2. Réforme fiscale : les meilleures pratiques

Des considérations d'ordre théorique et pratique ont donné lieu à un code de bonnes pratiques en matière de régimes fiscaux et tarifaires dans les pays en développement. Les meilleurs régimes fiscaux sont ceux qui faussent le moins l'allocation des ressources, ne

s'écarter pas des objectifs d'équité et sont relativement faciles à gérer. Ils comportent généralement les principales caractéristiques suivantes :

- Il importe d'instituer une taxe à la consommation assise sur une base large, notamment sous la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (voir l'encadré 1), ou de la renforcer s'il existe déjà. Il s'agit de préférence d'une taxe à taux unique, avec le minimum d'exemptions et un seuil d'imposition permettant de ne pas taxer les petites entreprises. L'expérience laisse penser que les droits d'accises doivent être limités à une gamme restreinte de produits, principalement les produits pétroliers, l'alcool et le tabac. La TVA et les droits d'accise doivent être appliqués aussi bien aux importations qu'aux produits intérieurs.

#### Encadré 1. TVA : principes de base

Les principales caractéristiques de la TVA sont les suivantes : il s'agit d'une taxe **assise sur une base large** qui est prélevée à **différents stades** de la production, avec — détail crucial — **déduction** des taxes en amont du total des taxes en aval. Autrement dit, les vendeurs sont tenus de prélever la taxe sur toutes leurs ventes, mais ils peuvent aussi demander à bénéficier d'un crédit pour les taxes qu'ils ont dû payer en amont. L'avantage est que les recettes sont mobilisées par voie de prélèvements tout au long du processus de production (ce qui n'est pas le cas de la taxe sur les ventes au détail) mais sans fausser les décisions de production (comme le fait l'impôt sur le chiffre d'affaires).

Supposons, par exemple, que l'entreprise A vende ses produits (fabriqués sans acquisition de biens intermédiaires) au prix de 100 dollars (hors taxe) à l'entreprise B, qui les revend au prix de 400 dollars (hors taxe) aux consommateurs finals. Supposons maintenant qu'une TVA soit prélevée au taux de 10 %. L'entreprise A demandera alors à l'entreprise B le versement de 110 dollars, et remettra 10 dollars de taxe à l'État. L'entreprise B fera payer 440 dollars aux consommateurs finals et versera 30 dollars de taxe à l'État, soit 40 dollars de taxe sur sa production moins un crédit de 10 dollars pour la taxe qu'elle a versée en amont. L'État percevra donc au total 40 dollars. Par ses effets économiques, la TVA équivaut donc à une taxe de 10 % sur les ventes finales (du point de vue fiscal, l'entreprise B n'est pas incitée à modifier ses méthodes de production ou à fusionner avec l'entreprise A), mais la méthode de recouvrement de la taxe permet une mobilisation plus efficace des recettes.

L'application d'un **taux zéro** correspond à une situation dans laquelle le taux de TVA prélevé sur les ventes est nul, quoique le crédit pour les taxes payées en amont soit maintenu. Dans ce cas, l'entreprise aura droit au remboursement intégral des taxes versées en amont. Lorsque la TVA est appliquée seulement à la consommation intérieure, les exportations bénéficient d'un taux nul, c'est-à-dire qu'elles quittent le pays sans être assujettie à la TVA intérieure, selon ce que l'on appelle le **principe de destination**, qui est la norme internationale; le total de la taxe versée sur un bien est déterminé par le taux prélevé dans la juridiction dont relève sa vente finale et à laquelle reviennent les recettes. Au lieu de la destination, on peut prendre pour principe l'origine des biens; dans ce cas, la taxe est versée au taux fixé par le ou les pays où le bien est produit et non où il est consommé.

L'**exonération** diffère nettement du taux zéro en ce sens que, si, comme dans ce dernier cas, aucune taxe n'est prélevée en aval, la taxe versée en amont est cette fois-ci irrécouvrable et, partant, non remboursable. Pour cette raison, il se peut que la TVA influe sur les décisions de production.

- Les taxes sur le commerce international doivent jouer un rôle de second plan. La moyenne des taux des droits à l'importation doit être basse et leur dispersion limitée de manière à réduire les taux de protection arbitraires et excessifs. Il importe d'éviter en général d'appliquer des droits à l'exportation.
- Le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers doit comporter les caractéristiques suivantes : des tranches d'imposition peu nombreuses, un taux marginal supérieur peu élevé, des exonérations personnelles et abattements limités, un seuil d'imposition permettant de ne pas taxer les personnes à faible revenu et une large retenue à la source. L'impôt sur le revenu des sociétés doit être prélevé à un taux peu élevé. Les abattements pour amortissement doivent être uniformes pour tous les secteurs et il faut éviter de recourir aux stimulants fiscaux.
- Ces régimes peuvent être utilement complétés dans certains pays par un régime fiscal simplifié pour les petites entreprises et le secteur informel.
- La réforme des administrations de l'impôt et des douanes doit inclure la modernisation des systèmes et procédures. La simplification du régime fiscal et tarifaire est une condition préalable à une telle réforme. Il s'agit en général de réorganiser ces administrations suivant des critères fonctionnels, d'adopter des procédures efficaces pour établir un système national d'identification des contribuables par attribution d'un numéro à chacun d'entre eux, de renforcer les audits et d'améliorer les services aux contribuables. L'informatisation est généralement une composante centrale de la réforme, de même que la formation des agents des services fiscaux et douaniers, auxquels il importe d'accorder une autonomie administrative et de fournir des incitations par les salaires.

### **3. Caractéristiques particulières des petites économies**

L'effet négatif de la libéralisation des échanges sur les recettes peut être, semble-t-il, à redouter surtout pour les petits pays qui sont lourdement tributaires du commerce international, et cela sera d'autant plus vrai si la libéralisation n'en est plus à sa phase initiale. Ces économies tirent en général une grande partie de leurs recettes du commerce international, mais, sans la crainte d'un effet négatif sur leurs recettes, elles sont aussi celles qui ont le plus à gagner à la liberté des échanges. En effet :

- Il y a de nombreuses équivalences entre des taxes dont les bases ont l'air d'être en principe fondamentalement différentes. L'accent est mis ici sur les équivalences économiques. Des règles juridiques différents peuvent s'appliquer à des impôts différents qui sont économiquement équivalents dans certaines circonstances. Ces règles différentes pourraient se dégager de la loi constitutionnelle ou d'engagements internationaux.

- Dans le présent contexte, un droit à l'importation uniforme frappant seulement les produits finis peut avoir à peu près le même effet qu'une taxe intérieure sur les ventes dans les économies où la plupart des produits finis sont importés. Il est donc important de noter que tout droit ou taxe, qu'il s'agisse de la TVA ou d'un droit de douane, assujettira les produits importés à l'impôt, sous une forme ou une autre.
- La libéralisation des échanges implique que, quel que soit le régime fiscal adopté, ce régime doit assurer l'absence de distorsions au détriment des biens échangés.

#### **4. Petites économies : politique et administration fiscales**

La présente section porte sur certaines des questions qui se posent en matière de politique et administration fiscales lorsque l'on considère les options offertes aux petits pays qui libéralisent leurs échanges. Il est toutefois important de veiller à ce que la réforme fiscale n'entrave pas les progrès de la libéralisation des échanges et cadre avec les obligations prises par les participants aux accords avec l'OMC. Le grand thème autour duquel s'articule cette section a trait aux facteurs qui pourraient influencer la décision d'instituer une TVA dans ces pays, celle-ci étant souvent la taxe retenue lorsqu'il s'agit de renforcer et d'élargir la base des recettes. Cela dit :

- Comme l'indique le tableau 1, beaucoup de petits pays ont mis en place une TVA<sup>1</sup>. Cependant, ces pays sont-ils si petits qu'une TVA serait à écarter ? Devrions-nous établir une distinction entre les petites économies et les économies les plus petites ?
- Il ressort des analyses empiriques que, toutes choses étant égales par ailleurs, les recettes de la TVA augmentent avec l'importance que revêt le commerce international pour une économie. Comme les petites économies ont tendance à être davantage tributaires du commerce extérieur, cela semblerait indiquer que la TVA convient en fait *mieux* aux petites économies qu'aux grandes (le sentiment étant qu'il est plus facile de recouvrer la TVA sur les importations que sur les biens produits dans le pays).
- Un autre facteur déterminera si la TVA convient tout particulièrement aux petites économies : la différence entre des coûts de recouvrement de cette taxe et ceux des autres sources de recettes. Les coûts de recouvrement fixes associés à l'administration d'une TVA peuvent représenter une charge relativement lourde pour les économies les plus petites, qui ont des entreprises petites et/ou peu nombreuses.
- Du point de vue de l'efficacité économique, une TVA sera moins avantageuse pour les pays qui importent la plupart de leurs produits de consommation et pour lesquels la part des biens intermédiaires dans les importations est faible, étant donné que la différence

---

<sup>1</sup> L'année de son entrée en vigueur est indiquée pour chaque pays.

économique entre un droit à l'importation et une taxe à la consommation est alors, de toute évidence, peu marquée. Certes, les économies les plus petites sont celles qui sont susceptibles d'importer la plupart de leurs produits de consommation, mais on ne peut présumer que l'importance des biens intermédiaires dans une économie est directement liée à sa taille.

- Sur le plan pratique, on pourrait, dans le cas des économies les plus petites, opter pour l'application d'une taxe sur les ventes au détail.

Tableau 1. Petits pays ayant institué une TVA

	Population	Coefficient d'efficacité 1/
Albanie, 1996	3,5	23,7
Arménie 1992	3,8	15,8
Barbade, 1997	0,3	23,1
Belize, 1996 2/	0,2	56,2
Chypre, 1992	0,6	100,1
Congo, 1997	2,5	11,7
Costa Rica, 1975	3,7	87,4
Croatie, 1998	4,8	90,4
Estonie, 1992	1,5	93,6
Fidji, 1992	0,8	84,1
Gabon, 1995	1,4	74,9
Irlande, 1972	3,6	66,2
Islande, 1990	0,3	64,8
Jamaïque, 1991	2,5	83,5
Lettonie, 1992	2,6	73,8
Lituanie, 1994	3,8	50,7
Luxembourg, 1970	0,4	82,9
Malte, 1995 et 1999 3/	0,4	67,0
Maurice, 1998	1,1	n.d.
Mauritanie, 1995	2,6	46,2
Moldova, 1992	4,5	71,2
Mongolie, 1993	2,4	94,5
Nicaragua, 1975	4,8	34,6
Norvège, 1970	4,4	78,8
Nouvelle-Zélande, 1986	3,6	103,2
Panama, 1977	2,7	67,3
Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1999	4,4	n.d.
Rép. Kirghize, 1992	4,8	n.d.
Samoa, 1994	0,2	n.d.
Singapour, 1994	3,0	107,9
Slovénie, 1999	2,0	n.d.
Togo, 1995	4,1	31,2
Trinidad-et-Tobago, 1990	1,4	46,8
Turkménistan, 1992	4,1	n.d.
Uruguay, 1968	3,2	50,9
Vanuatu, 1998	0,2	n.d.

1/ Ratio produit de la TVA/consommation privée divisé par le taux normal.

2/ TVA abolie en 1999.

3/ Coefficient d'efficacité pour 1995.