

**DOCUMENT DE STRATEGIE GLOBALE  
DE REFORME  
DE LA POLITIQUE FISCALE**

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b> -----	<b>1</b>
<b>CONTEXTE ET JUSTIFICATION</b> -----	<b>2</b>
<b>I- RATIONNALISATION DES INCITATIONS FISCALES</b> -----	<b>5</b>
1.1- Code des impôts-----	5
1.2- Code des investissements et code minier-----	5
<b>II- SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE LA LEGISLATION</b> -----	<b>6</b>
2.1- Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux-----	6
2.2- Impôt sur les bénéfices agricoles -----	6
2.3- Impôt sur les bénéfices non commerciaux-----	6
2.4- Impôt sur les revenus fonciers (IRF), impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements (IRC) et impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM)-----	7
2.5- Impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS) et taxe patronale et d'apprentissage (TPA)-----	7
<b>III- AMELIORATION DE LA GESTION ET DU RENDEMENT DES IMPOTS INDIRECTS</b> -----	<b>7</b>
3.1- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)-----	7
3.2- Droits d'accises-----	7
<b>IV- IMPOSITION DES ACTIVITES INFORMELLES</b> -----	<b>8</b>
<b>CONCLUSION</b> -----	<b>8</b>

Le présent document cadre de stratégie globale de réforme fiscale constitue une réponse à une étude diagnostique conduite en 2007 à l'initiative du Gouvernement, et qui a mis en évidence les faiblesses persistantes de notre système fiscal. Il prend en compte les directives données par le Conseil des ministres lors de sa séance du 2 mai 2008, notamment celles visant à inscrire les propositions dans le cadre des orientations du programme de transition fiscale et des directives communautaires relatives à l'harmonisation fiscale de l'UEMOA.

Le projet a fait l'objet de concertations avec les partenaires techniques et financiers ainsi qu'avec les autres acteurs concernés par la problématique au plan national.

## **CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

La faiblesse de la mobilisation des recettes constitue depuis quelques années un sujet de vives préoccupations pour le gouvernement, dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. En vue de lever cette contrainte majeure qui freine les efforts de développement, il a été procédé en 2003 à une évaluation du système de collecte des impôts, dans l'objectif d'en améliorer l'efficacité. Les conclusions de l'évaluation ont révélé que les importantes réformes fiscales entreprises depuis environ une décennie n'ont pu être entièrement mises en œuvre pour des raisons diverses et variées.

Au nombre des insuffisances, il a été notamment relevé :

- des défaillances dans le suivi et l'encadrement des services ;
- une inefficacité de l'administration fiscale dans la gestion des grandes entreprises ;
- la prédominance d'une gestion manuelle du recouvrement des impôts, qui explique entre autres une faible productivité du personnel et une faible maîtrise de la population fiscale ;
- une gestion inadéquate des petites entreprises et des opérateurs du secteur informel ;
- de grandes limitations dans le contrôle fiscal.

Tenant compte des conclusions et recommandations de l'évaluation susvisée, le gouvernement a adopté un plan d'action visant à renforcer les administrations fiscale et douanière, comportant une série de mesures aux plans organisationnel et institutionnel, dont les plus importantes ont concerné :

- la création de la Division des grandes entreprises (DGE) ;
- l'informatisation des divisions fiscales et la formation des vérificateurs ;
- le renforcement des contrôles fiscaux des plus gros contribuables, notamment en matière de collecte de la TVA ;

- l'établissement de retenue et prélèvement à la source d'impôt non imputables pour les acteurs du secteur informel ;
- l'introduction d'un nouveau système d'identification des contribuables.

Malgré les progrès enregistrés à la suite de la mise en œuvre de ces mesures, force est de constater que le niveau de mobilisation des recettes fiscales reste l'un des plus faibles tant en Afrique sub-saharienne que dans la sous région. En effet, le taux de pression fiscale (ratio des recettes fiscales rapporté au produit intérieur brut) demeure en deçà de la norme communautaire de 17% fixée dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

Si l'importance de l'économie informelle et la prépondérance du secteur agricole, respectivement sous imposée ou défiscalisé, peuvent expliquer la faiblesse de ce ratio, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont pas la seule cause, si on se réfère aux pays de la sous-région avec lesquels notre économie et notre fiscalité présente des similitudes. Aussi, la nécessité de recadrer la fiscalité s'impose-t-elle.

Au demeurant, du fait notamment du démantèlement des barrières douanières lié à notre appartenance à l'UEMOA et à la CEDEAO, dans la perspective de la conclusion d'un accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne, notre pays doit trouver les voies et moyens de combler ses moins values de recettes, en maintenant l'effort de modernisation de l'administration fiscale et en recherchant un élargissement de l'assiette de l'impôt par une réforme judicieuse de la politique fiscale.

En tout état de cause, pour assurer au Gouvernement les ressources nécessaires au financement de son programme de réduction de la pauvreté dont le cadre référentiel est le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), notre système fiscal doit être débarrassé notamment de sa complexité. Cette complexité est renforcée par des exonérations et incitations fiscales exorbitantes du droit commun, incompatibles avec les objectifs de développement du pays.

Les constatations ci-dessus mettent en évidence d'une part, la nécessité de redéfinir les priorités en matière fiscale et d'autre part de rechercher les solutions idoines susceptibles d'améliorer durablement les performances en matière de recouvrement des recettes fiscales.

C'est dans un tel environnement que le gouvernement a défini, avec l'appui de ses partenaires, les grands axes d'une stratégie de réforme de la politique fiscale, visant tant une amélioration de la performance en matière de mobilisation des recettes fiscales que la mise en place d'un système fiscal propice à la croissance et à l'atteinte des objectifs de développement du pays.

Par conséquent, la stratégie de réforme fiscale a pour ambition de :

- favoriser l'émergence d'une fiscalité axée sur la promotion de l'investissement et la croissance économique ;
- accroître le rendement de l'impôt par l'élargissement de l'assiette fiscale;
- améliorer la cohérence des systèmes de taxation ;
- simplifier la législation fiscale ;
- articuler la structure des recettes fiscales au rythme de l'ouverture du Burkina Faso au marché communautaire et international.

La stratégie globale de réforme fiscale est articulée autour des quatre principaux axes d'orientation suivants : i) la rationalisation des incitations fiscales ; ii) la simplification et la modernisation de la législation ; iii) l'amélioration de la gestion et du rendement des impôts indirects et iv) la refonte du système d'imposition des activités informelles.

## **I - RATIONALISATION DES INCITATIONS FISCALES**

Les avantages fiscaux prévus par les différents codes en vigueur consistent notamment en des exonérations totales ou partielles d'impôts, des abattements, des réductions de taux d'imposition ou des taxations différées. Ces avantages fiscaux amenuisent de manière drastique l'assiette fiscale et, par conséquent, les ressources disponibles pour le budget de l'Etat. C'est pourquoi, il est impérieux de rationaliser les incitations fiscales du code des impôts et des autres codes spécifiques.

### **1.1 - Code des impôts**

La démarche consistera à dresser un inventaire des divers avantages en vue d'analyser leur impact réel sur les performances des entreprises et, de façon plus générale, sur l'économie nationale. Il sera ensuite procédé à un toilettage des régimes fiscaux dérogatoires de faible portée ou très peu usités parce que se révélant moins avantageux que ceux du code des investissements et du code minier.

### **1.2- Code des investissements et code minier**

En règle générale, ces codes prévoient des avantages fiscaux dans l'optique de promouvoir les investissements, en particulier étrangers, et la création d'emplois. Ces incitations, après évaluation, ont certes montré des limites, mais elles demeurent pour un pays comme le nôtre un moyen de soutenir les opérateurs économiques dans l'attente du retour d'investissement.

Aussi, à défaut d'élimination totale, la rationalisation des avantages fiscaux doit être envisagée, dans le cadre de concertations avec tous les acteurs concernés, dans le souci d'une plus grande transparence et de recherche d'adhésion à la démarche.

## **II - SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE LA LEGISLATION**

Le système fiscal est caractérisé par une pluralité de cédules d'impôts et des régimes de retenues et prélèvement à la source. Dans une démarche de simplification et de modernisation, des réformes sont préconisées au titre des groupes d'impôts ci-après.

### **2.1- Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC)**

Les revenus des sociétés (personnes morales), de même que ceux des personnes physiques exerçant une activité industrielle et commerciale, relèvent au Burkina Faso de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

L'imposition des sociétés reste faible. En 2006, son produit ne représentait que 1,6% du PIB, contre un taux moyen de 2,3% pour l'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, cet impôt fait l'objet de paiement par acompte à travers d'une part, une retenue à la source sur les sommes versées en rémunération de prestations de services, et d'autre part, un prélèvement à la source sur les importations et achats locaux effectués par les professionnels.

Le chantier de réformes proposé est orienté vers:

- l'institution d'un impôt sur les sociétés qui regroupera les différents impôts dus au titre des bénéfices et autres revenus des personnes morales ;
- l'élimination progressive du prélèvement et de la retenue à la source à titre d'acompte sur les impôts sur les bénéfices. Une étude est en cours pour déterminer l'apport réel des retenues à la source qui sont un sujet de préoccupation aussi bien de l'administration fiscale que des contribuables. Les conclusions de cette étude permettront d'entreprendre les réformes appropriées.

### **2.2 - Impôt sur les bénéfices agricoles**

Le secteur agricole occupe 80% de la population active, participe pour 40% à la formation du PIB et génère 70 % des recettes d'exportation du pays. C'est donc à juste titre un secteur vital pour le pays. A l'exception de quelques zones agricoles en voie de modernisation sous l'impulsion de la stratégie de développement agricole, les revenus du monde rural sont généralement de niveau très faible et, de surcroît, fortement tributaires des aléas climatiques et de la conjoncture internationale.

Aussi, convient-il, au plan fiscal, de rechercher les voies et moyens de fiscaliser ce secteur sans compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par la stratégie de développement agricole.

### **2. 3 - Impôt sur les bénéfices non commerciaux (BNC)**

L'impôt sur les BNC, dû essentiellement par les personnes physiques exerçant une activité non commerciale suivant un barème progressif

par tranche, a un rendement nettement en deçà des attentes. Pour l'année 2002, la contribution de cet impôt aux recettes au titre des impôts directs s'est située à 2,8 %.

Dans la perspective de la mise en place éventuelle d'un impôt général sur les revenus et d'un impôt sur les sociétés, les règles d'imposition et de détermination de l'impôt sur les BNC devraient être réformées.

#### **2.4- Impôt sur les revenus fonciers (IRF), impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements (IRC) et impôt sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM)**

Conformément à l'objectif de simplification et dans l'hypothèse de l'institution d'un impôt général sur les revenus, il est préconisé la réforme du mode d'imposition de l'IRF, de l'IRC et de l'IRVM.

#### **2.5- Impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS) et Taxe patronale et d'apprentissage (TPA)**

Les propositions de réformes dans ce domaine visent :

- la simplification du mode de détermination de l'assiette de l'IUTS et la réduction du nombre de tranches et de taux, afin notamment d'alléger la tâche des employeurs et la charge fiscale des salariés ;
- la réduction progressive du taux de la TPA.

### **III - AMELIORATION DE LA GESTION ET DU RENDEMENT DES IMPOTS INDIRECTS**

Les impôts concernés sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accises.

#### **3.1- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**

En ce qui concerne *la TVA*, malgré l'existence d'un taux unique et d'une réglementation communautaire, son régime au Burkina Faso souffre de déficiences et de dysfonctionnements, au nombre desquels :

- l'importance des exonérations qui concernent une longue liste de produits et de services, les opérations du secteur agro pastoral, les projets sur financements extérieurs et les entreprises agréées au code des investissements et au code minier ;
- la taxation des intérêts bancaires à la TVA, inappropriée pour les opérations du secteur ;
- l'application d'un mécanisme de retenue à la source de TVA et l'inadaptation du mécanisme actuel de remboursement des crédits de TVA ; ces mesures, qui ont pour but principal de stabiliser les recettes fiscales, ont des effets pervers sur le développement de l'activité économique.

#### **3.2- Droits d'accises**

L'application des *droits d'accises* reste limitée à quelques produits, et leur rendement est insuffisant.

En vue d'une part, d'améliorer le système de la TVA pour le rendre plus performant et, d'autre part, d'accroître les recettes de droits d'accises, les pistes de mesures suivantes peuvent être explorées :

- le relèvement du seuil d'assujettissement à la TVA ;
- le réexamen du système de remboursement des crédits de TVA ;
- l'institution d'une taxe spécifique sur les opérations bancaires en lieu et place de la TVA ;
- l'élimination progressive de la retenue à la source de la TVA ;
- le relèvement des droits d'accises de certains produits et l'extension à de nouveaux produits.

Du reste, certaines des mesures susvisées figurent dans le calendrier d'harmonisation fiscale de l'UEMOA arrêté par les directives communautaires.

#### **IV – IMPOSITION DES ACTIVITES INFORMELLES**

Les acteurs du secteur informel sont fiscalisés sous un régime de fiscalité globale, en l'occurrence la Contribution du Secteur informel (CSI), dont la détermination obéit à des règles multiples et le rendement peu satisfaisant.

La réforme proposée consistera à mettre en place un système d'imposition indexé principalement sur le volume des activités en lieu et place du mode d'imposition actuel.

#### **CONCLUSION**

Au terme du processus, le système fiscal burkinabé devrait être un outil simple, moderne, cohérent, incitatif et adapté aux réalités socio économiques, toute chose qui contribuera à la fois à la sécurisation des recettes fiscales et à la promotion des investissements.

Le système fiscal préconisé se veut flexible et mieux articulé entre fiscalité de porte et fiscalité intérieure, pour offrir un réceptacle propice au processus de substitution graduelle de la fiscalité intérieure à celle de porte. Enfin, il est orienté vers la promotion de la compétitivité et de la croissance économique, tout en stimulant la mobilisation des recettes fiscales.

La modernisation et la simplification de la législation assureront davantage de lisibilité et de stabilité à notre système fiscal, deux éléments qui, dans le contexte de mondialisation, constituent des critères importants pour les investisseurs, notamment étrangers.

Il reste entendu que pour la mise en œuvre, un programme détaillé sera élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et en tenant compte des contraintes liées à notre appartenance à des espaces sous régionaux, en particulier le calendrier de transition fiscale et le programme d'harmonisation de la fiscalité directe au sein de l'UEMOA.

L'opérationnalisation des réformes proposées tiendra compte, dans leur programmation, d'un ensemble de considérations, notamment le degré de maturité de la réflexion sur chaque mesure, l'état d'avancement des concertations avec les acteurs du secteur économique concerné, leur impact social et budgétaire ainsi que des mesures d'accompagnement requises, notamment en terme de mise en place des outils de gestion.

## CHRONOGRAMME INDICATIF DE MISE EN OEUVRE DES REFORMES ENVISAGEES

AXES DE REFORME / MESURES	2008										2009											
	avril	mai	juin	jull	août	sep	oct	nov	dec	jan	fev	Mars	avril	mai	juin	jull	août	sep	Oct	nov	Dec.	
<b><i>I- ADMINISTRATION DE LA STRATEGIE</i></b>																						
<b><i>I.1</i></b> - Mise en place d'une cellule de politique fiscale au sein du Ministère chargé des finances					—																	
<b><i>I.2</i></b> - Approbation par le conseil des Ministres de la Stratégie						—																
<b><i>I.3</i></b> - Mise en place d'un groupe de projet au niveau de la DGI chargé de la mise en œuvre et du suivi au niveau de la DGI						—																
<b><i>II OPERATIONNALISATION DE LA STRATEGIE</i></b>																						
<b><i>II.1</i></b> - Elaboration du calendrier détaillé de mise en œuvre des Réformes							—															
<b><i>II.2</i></b> - Mise en œuvre de mesures à court terme au titre de la loi de finances gestion 2009									—													
<b><i>II. 3</i></b> - rationalisation des incitations fiscales																						—
<b><i>II.4</i></b> - simplification et modernisation de la législation																						—
<b><i>II.5</i></b> - amélioration de la gestion et du rendement des impôts indirects																						—
<b><i>II.6</i></b> - imposition des activités informelles																						—

