

Designing a tax system for micro and small businesses: Guide for practitioners, IFC, décembre 2007.

Concevoir un système fiscal pour les petites et microentreprises (2): conseils pour l'élaboration d'un régime fiscal adapté

La majorité des études sur la croissance de l'économie informelle montrent que l'impôt est l'un des principaux facteurs décourageant les micro et petites entreprises d'opérer dans le secteur formel. Les coûts de mise en conformité fiscale peuvent accroître considérablement le coût global de la formalisation d'une petite entreprise. Cependant l'informalité aussi a un coût, pour les entreprises elles-mêmes comme pour l'économie en général. La réforme de la fiscalité des micro et petites entreprises (MPE) doit viser — au-delà de la mobilisation immédiate de revenus — la promotion de la croissance économique et, à terme, l'instauration d'un « contrat social fiscal ». Dans la perspective d'une réforme, un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte afin de faire le choix du bon système pour le bon segment de contribuables, en tenant compte des capacités de l'administration fiscale nationale.

FACTEURS DÉTERMINANTS POUR LA CONCEPTION D'UN RÉGIME D'IMPOSITION DES PETITES ENTREPRISES

Les petites entreprises ne forment pas un segment homogène et leurs caractéristiques ne sont pas identiques dans tous les pays en développement et en transition. En matière de fiscalité, il n'y a pas davantage de règles spécifiques aux MPE convenant à tous les pays et à toutes les sortes de petites entreprises. Les éléments déterminants pour la conception d'un système simplifié sont les suivants :

- **Taux d'alphabétisation et d'éducation des propriétaires de petites entreprises** : un niveau élevé d'alphabétisation et d'éducation facilite la promotion des règles de tenue de registres et diminue le besoin de règles d'imposition très simplifiées.
- **Existence de données fiables sur les transactions et les marges de profit des MPE** : l'équité et l'acceptation d'un système simplifié d'imposition seront sensiblement accrues si la conception du système peut être basée sur une solide analyse de la rentabilité et des risques opérationnels des MPE.
- **Accès aux services de conseil fiscal** : dans de nombreux pays, les MPE n'ont pas accès aux services de conseil en matière fiscale, soit parce qu'ils sont trop coûteux, soit parce que cette fonction n'existe pas encore.
- **Prise en compte de la taxation locale** dans les efforts de réduction du coût de mise en conformité.
- **Accès aux technologies de l'information** : dans les pays où une part significative des petites entreprises ont accès aux technologies de l'information, des solutions technologiques peuvent contribuer à réduire le coût de mise en conformité.

- **Effizienz et honnêteté de l'administration fiscale** : la conception d'un système fiscal pour les MPE doit prendre en compte la capacité de l'administration fiscale à gérer efficacement le système.

FORMULATION DES OBJECTIFS DU SYSTÈME

La conception d'un régime fiscal particulier destiné à toucher les petits contribuables opérant dans le secteur informel peut poursuivre plusieurs objectifs. Ces objectifs entrent souvent en conflit et peuvent donc être difficiles à coordonner (par exemple, l'équité fiscale par rapport à la simplicité du système, l'amélioration de la perception par rapport à l'offre d'incitations à la croissance). Les décideurs sont donc tenus de définir des priorités et de déterminer l'objectif principal du système.

SEGMENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DES MPE

Dans tout pays, les petites entreprises forment plusieurs segments qui nécessitent des approches fiscales différentes. Les groupes de contribuables suivants méritent en particulier d'être distingués :

- **Les microentreprises** : lorsqu'elles relèvent de la subsistance, les micro-entreprises doivent rester exemptes d'impôt. Au-delà du pur niveau de subsistance, l'intégration des micro-entreprises dans le panier fiscal est importante lorsque l'objectif à long terme est de créer une culture de l'impôt. Une simple patente uniforme est généralement l'option la plus adaptée à ce segment.
- **Les petites entreprises dépassant le niveau micro et non constituées en sociétés** : un système d'impôt simplifié forfaitaire est le plus adapté à ce segment. Cette approche réduit à

la fois le coût de mise en conformité pour les PE et la charge de l'administration fiscale.

- **Les petites entreprises constituées en sociétés** : il pourrait être envisagé de limiter les dérogations aux règles de tenue des registres pour cette catégorie. Cependant, le simple fait d'avoir la forme juridique de société ne signifie pas automatiquement que l'entreprise a une capacité suffisante pour se conformer à l'intégralité des règles. La différenciation entre entreprises non constituées et entreprises constituées en sociétés présente le risque de biaiser la décision d'acquisition du statut de personne morale.

SIMPLIFICATION DU RÉGIME STANDARD

Toutes les petites entreprises ne doivent pas être imposées sur une base forfaitaire. Une partie d'entre elles seront soumises au régime fiscal général. Du fait de la nature dégressive des coûts de mise en conformité, et pour inciter les MPE à la formalisation et au développement, des règles simplifiées et des incitations doivent être intégrées dans le régime standard.

La TVA doit faire l'objet d'une attention particulière dans la perspective de la diminution des coûts de conformité fiscale des MPE. Plusieurs options sont possibles, suivant les éléments clés suivants :

- fixer un seuil d'application obligatoire du régime de TVA à un niveau suffisamment élevé ;
- autoriser les petites entreprises situées en dessous du seuil à s'immatriculer volontairement ;
- simplifier les procédures de comptabilité et de déclaration

En ce qui concerne **l'impôt sur les bénéfices**, les ajustements s'articulent autour des points clés suivants :

- étudier la possibilité d'incitations fiscales pour l'investissement dans la recherche et le développement ;

- étudier la possibilité d'incitations fiscales pour l'investissement dans la croissance des activités ;
- simplifier les procédures de comptabilité et de déclaration.

ÉLABORATION D'UN SYSTÈME D'IMPÔT FORFAITAIRE POUR LES MPE

Le défi que représente la conception d'un système d'imposition simplifié (forfaitaire) pour les micro et petites entreprises est souvent sous-estimé.

Un bon système doit être :

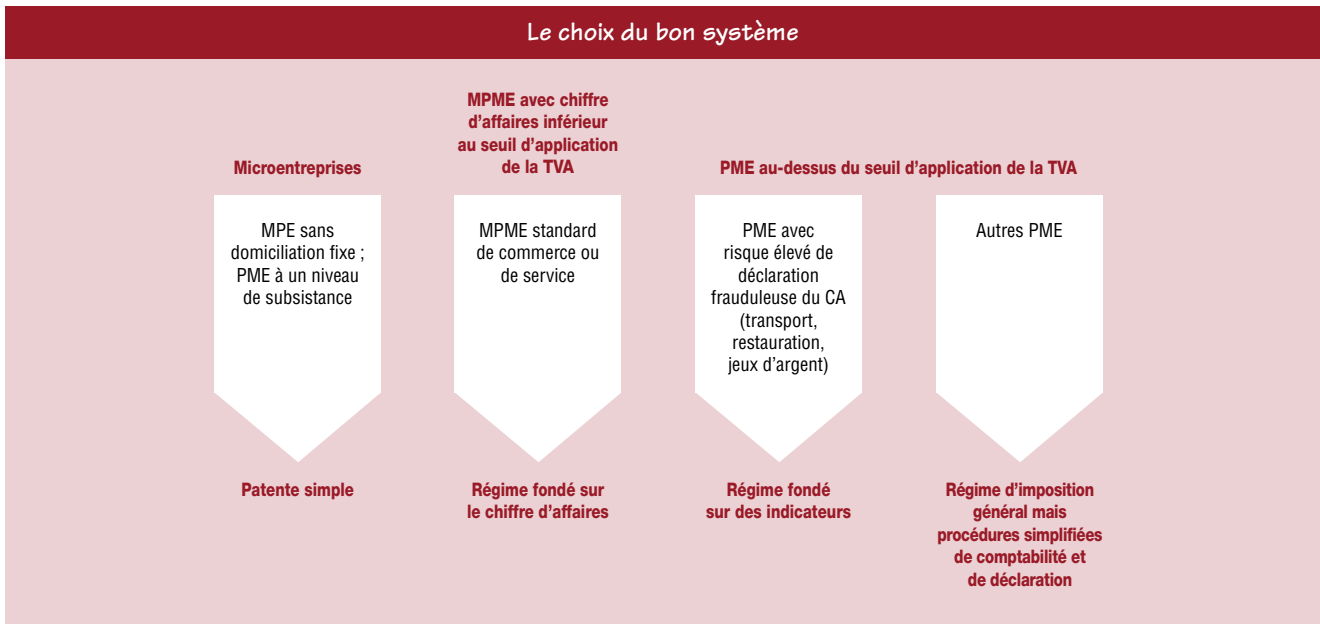
- bien coordonné avec le système général ;
- fondé sur une analyse approfondie des données disponibles pour éviter la sous-imposition et la sur-imposition des PE ;
- transparent et juste pour être accepté par les PE ;
- accepté par les acteurs du secteur public pour être stable ;
- simple à gérer pour ne pas trop peser sur l'administration fiscale ;
- appuyé par des programmes d'information et d'éducation des PE contribuables.

Voir page suivante la figure « Le choix du bon système ».

Les régimes d'imposition forfaitaire des petites entreprises sont de plus en plus populaires dans les pays en développement et en transition (ainsi que dans certains pays développés).

Toutefois, compte tenu des difficultés de conception, il n'est pas surprenant de constater que bon nombre de systèmes en place sont confrontés à de gros problèmes d'application.

Voir page suivante l'encadré « Checklist pour la conception d'un système d'imposition forfaitaire ».



Check-list pour la conception d'un système d'imposition forfaitaire

- **Types de contribuables à soumettre à l'imposition forfaitaire ?**

Il est recommandé de limiter l'application des régimes forfaitaires aux petites entreprises individuelles (non constituées en sociétés).
- **Seuil d'application : niveau, critères, unique ou différencié ?**

Il est généralement recommandé de fixer le même seuil que celui du régime de TVA. Le seuil doit s'appliquer à toutes les catégories de MPE.
- **Critères de détermination de la charge fiscale : indicateur principal ?**

La plupart des systèmes forfaitaires sont fondés sur le chiffre d'affaires. Le choix d'autres indicateurs doit être limité à certaines catégories présentant un risque particulièrement élevé de déclaration frauduleuse du chiffre d'affaires.
- **Taux d'imposition forfaitaire : unique, dégressif ?**

Les secteurs du commerce et des services dégagent des marges bénéficiaires très différentes en pourcentage du chiffre d'affaires. Plutôt que d'appliquer des taux
- d'imposition différents, mieux vaut établir différents niveaux de déductibilité à partir du chiffre d'affaires et appliquer le taux standard sur le montant résiduel.
- **Nombre et types de taxes remplacées par l'impôt forfaitaire ?**

Idéalement, étant donné l'objectif de simplification de la mise en conformité des PE, l'impôt forfaitaire est appliqué pour remplacer un ensemble de taxes centrales et locales, à l'exception des taxes sociales.
- **Liberté de choix du régime général ?**

En principe, toute petite entreprise capable et désireuse d'être soumise au régime d'imposition général doit être autorisée à le faire. C'est particulièrement important pour les MPE générant des pertes ou une marge de bénéfice bien inférieure à celle supposée par le régime simplifié.
- **Règles spécifiques pour les entreprises en création ?**

Une MPE nouvellement créée doit avoir la garantie qu'elle n'aura pas d'impôts à payer sur l'activité des périodes antérieures à l'immatriculation. Par ailleurs, les
- dispositions de report de perte fiscale sur les exercices ultérieurs sont particulièrement importantes pour les entreprises nouvelles. Les exonérations temporaires ne sont généralement pas appropriées.
- **Autres incitations spéciales ?**

Les incitations favorisant l'adoption de pratiques simplifiées d'écriture et de tenue des registres sont très souhaitables.
- **Limitation dans le temps de l'application du régime forfaitaire ?**

L'application d'une durée limitée n'est pas recommandée dans les pays en développement. Les MPE en croissance vont automatiquement passer au régime standard une fois atteint le seuil d'éligibilité, les autres doivent pouvoir rester dans le système forfaitaire sans limite de temps.

PASSAGE DU SECTEUR INFORMEL AU SECTEUR FORMEL

Les MPE nouvellement enregistrées peuvent être soit des entreprises en création soit des entreprises existantes qui opéraient jusqu'alors dans le secteur informel et ont décidé de se formaliser. D'un point de vue fiscal, il y a une différence majeure entre les deux. Les entreprises relevant autrefois de l'économie souterraine sont en principe passibles de sanctions en plus d'être redevables du montant des impôts impayés au titre de la fraude fiscale.

Toutefois, si l'on considère que l'économie a tout intérêt à voir les entreprises acquérir un statut formel, l'application de telles sanctions serait totalement contreproductive. **C'est pourquoi les recommandations internationales préconisent d'éviter la taxation rétroactive pour les entreprises qui choisissent de se formaliser.**

Cependant, l'exonération d'impôt sur les périodes passées peut être perçue comme injuste par les entreprises fiscalement en règle. Dans la pratique, il est recommandé de faire une distinction entre les MPE qui n'ont pas choisi d'acquiescer un statut formel, mais qui s'y trouvent contraintes suite à un contrôle, et celles qui font librement le choix de se formaliser. Dans le premier cas, les entreprises prises en faute doivent être imposées de manière rétroactive, dans le second une amnistie fiscale partielle ou complète peut être prononcée.

IMPORTANCE DE L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVÉ

Tout programme de réforme fiscale doit rechercher la participation active des parties prenantes et solliciter le soutien du secteur privé dès le début du processus. Un certain nombre de projets de réforme de l'administration fiscale de la Banque mondiale prévoient ainsi la création de comités consultatifs auxquels par-

ticipent le secteur privé pour suivre le processus de réforme.

La coopération avec le secteur privé est particulièrement importante dans le cas de réformes visant à faciliter la conformité des entreprises avec le système d'im-

position ou de conception d'un système d'imposition forfaitaire.

Un certain nombre de pays en développement, dont le Rwanda, ont établi un dialogue entre les autorités fiscales et le secteur des entreprises.

Check-list pour la conception d'un système d'imposition des micro et petites entreprises

ANALYSE PRÉPARATOIRE

- Quelle est la taille de l'économie informelle ?
- Quelles sont les principales raisons qui poussent à opérer dans l'économie informelle ? Quelle importance a le système fiscal dans cette décision ?
- Quelle est la définition des petites entreprises/microentreprises dans les lois et réglementations générales ? Cette définition est appropriée sur le plan fiscal ?
- Quelles sont les caractéristiques des personnes gérant des petites et microentreprises ?
- Quelle est la moyenne annuelle du chiffre d'affaires et de la marge bénéficiaire dans les principaux domaines d'activités ?

MPE ET SYSTÈME FISCAL

- Quel est le niveau estimé de la conformité fiscale des petites entreprises ?
- À quel niveau se situent les coûts de mise en conformité et quels en sont les principaux éléments ?
- Combien de taxes les petites entreprises doivent-elles payer ? Parmi ces taxes, quelles sont celles qui posent le plus de problèmes de mise en conformité ?
- Quel rôle jouent les taxes locales ?
- Quelle est la perception des petites entreprises vis-à-vis de l'efficacité et de l'intégrité de l'administration fiscale ?

SIMPLIFICATION DU RÉGIME FISCAL GÉNÉRAL

a) TVA

- Existe-t-il un seuil d'application de la TVA suffisamment élevé pour

exempter la plus grande partie des petites entreprises de l'immatriculation à la TVA ? Sinon, existe-t-il au moins un système de calcul simplifié pour les PE ?

- Les petites entreprises situées au-dessous du seuil d'application sont-elles autorisées à s'immatriculer volontairement ?
- Existe-t-il des mesures de précaution pour éviter l'immatriculation frauduleuse d'entreprises « fantômes » ?
- Y a-t-il une marge de simplification des formulaires de déclaration pour les petites entreprises ?
- À quelle fréquence les PE sont-elles tenues de remplir des déclarations de TVA ? Peut-elle être réduite ?
- Les PE ont-elles la possibilité de payer la TVA sur la base d'une comptabilité de caisse et non d'engagement ?

b) Taxation des bénéficiaires

- Les microentreprises à un niveau de subsistance sont-elles exonérées de l'imposition sur les bénéfices ?
- Y a-t-il une marge de simplification des formulaires de déclaration pour les petites entreprises ?
- Les petites entreprises générant des pertes bénéficient-elles de dispositions de report de perte fiscale ?
- Existe-t-il des règles suffisamment simples et attractives d'amortissement pour les machines et équipements ?
- Le régime fiscal favorise-t-il l'investissement dans la recherche et le développement ?
- Est-il nécessaire de revoir l'efficacité des mesures d'incitation fiscale (exonération temporaire en particulier) ou de les remplacer par des mesures plus efficaces ? .../...

CONCEPTION D'UN RÉGIME FISCAL FORFAITAIRE

- Le besoin se fait-il ressentir d'un régime fiscal forfaitaire ou les contribuables et l'administration fiscale sont-ils capables de garantir la conformité au régime général ?
- Quels contribuables doivent être soumis à l'imposition forfaitaire ?
- Quelle doit être la base de calcul du système ? (chiffre d'affaires ?)
- Existe-t-il suffisamment de données disponibles pour estimer le bénéfice à partir du chiffre d'affaires ?
- Quelles mesures de prévention peuvent être mises en place pour réduire le risque de sous-déclaration ?
- Quels types d'incitations peuvent être mis en place pour promouvoir la bonne tenue des registres ?
- Quel doit être le seuil d'application du système ? Le même que pour la TVA ?
- Quelles taxes le système forfaitaire doit-il remplacer ?
- Les taxes locales doivent-elles être remplacées par le système forfaitaire également ?
- Comment la charge fiscale doit-elle être déterminée ? Doit-il y

avoir des règles de déduction à partir du chiffre d'affaires différentes selon les secteurs ?

- Les contribuables ont-ils la possibilité d'être soumis au régime général s'ils le choisissent ?
- Les entreprises ont-elles la possibilité de prouver leurs pertes et de bénéficier d'une exonération pendant les périodes de perte ?
- Un simple système de patente doit-il être introduit pour les microentreprises ayant dépassé le stade de subsistance ?

ADMINISTRATION FISCALE

- Quelle est l'attitude de l'administration fiscale à l'égard de la gestion de la conformité fiscale des PE ?
- L'administration fiscale a-t-elle des capacités suffisantes pour répondre aux problèmes de conformité des PE sans réduire ses efforts de collecte auprès des gros contribuables ?
- La structure organisationnelle de l'administration fiscale est-elle appropriée pour le suivi des petits contribuables ?
- La connaissance et la compréhension des problèmes et besoins spécifiques des petites entreprises sont-elles suffisantes ?
- La communication entre l'administration fiscale et les représentants des petites entreprises est-elle suffisante ?
- Le processus d'enregistrement est-il suffisamment simple et rapide pour permettre un délai minimal de l'attribution du numéro d'immatriculation fiscal ?
- Existe-t-il un programme d'information et de service aux contribuables spécifiquement destiné aux PE ?
- Existe-t-il une coopération avec les autorités locales dans l'administration des taxes des PE ?
- Des systèmes électroniques ou de téléphonie mobile ont-ils été utilisés pour faciliter l'interaction entre les petites entreprises et l'administration fiscale ?
- Les contrôles fiscaux des petites entreprises comprennent-ils une composante de conseil pour aider les entrepreneurs dans leurs efforts de mise en conformité ?
- Existe-t-il des mécanismes de dépôt de plainte pour faire connaître les cas de harcèlement et de corruption ?

Pour en savoir plus

Voir la première partie de cette synthèse : *Concevoir un système fiscal pour les petites et microentreprises (1) : impact de la fiscalité et options de réforme*, BDS 15, février 2008.