

Chapitre 1

Axer davantage les politiques fiscales sur l'efficacité, l'équité et l'écologie

Les recettes fiscales de la Colombie, qui s'élèvent à 20% du PIB, sont faibles en comparaison d'autres pays d'Amérique latine ou de la moyenne de l'OCDE, et la fraude fiscale est généralisée dans le pays. La baisse des recettes pétrolières et la suppression d'un certain nombre d'impôts et de taxes exercent une pression budgétaire alors même que les besoins de financement des mesures de développement et de progrès social sont en hausse. Le système fiscal repose largement sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés, ce qui décourage l'investissement. En parallèle, les effets redistributifs de la fiscalité sont limités du fait que l'essentiel de la fiscalité sur les revenus et le patrimoine est supporté par les entreprises et non par les ménages. En conséquence, la Colombie doit réformer l'ensemble de sa fiscalité, afin d'augmenter les recettes et de déplacer la charge fiscale pour favoriser une croissance plus inclusive et plus verte. Les nombreuses niches fiscales et exonérations qui réduisent la base imposable et avantagent essentiellement les plus riches devraient être limitées de manière significative. Le renforcement de l'administration de l'impôt permettra de réduire la fraude.

Principales caractéristiques et évolution de la fiscalité

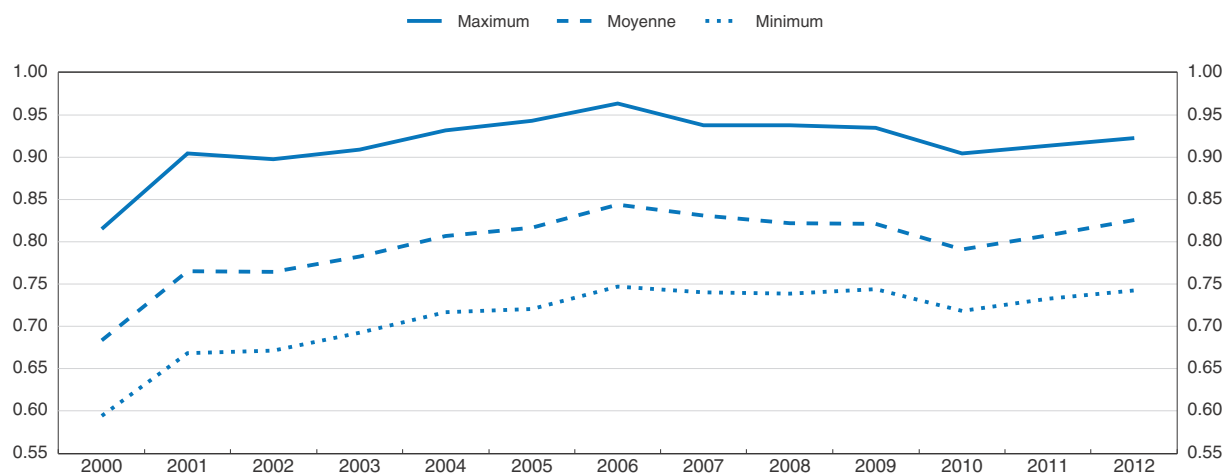
Le système fiscal colombien, qui est très complexe, ne favorise ni l'efficacité, ni l'équité. Le poids de l'économie informelle dans le pays freine l'administration fiscale et le recouvrement de l'impôt et explique en partie pourquoi l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le patrimoine sont des sources de recettes fiscales aussi limitées, alors que la pression fiscale sur les sociétés est très forte. Dans le passé, en raison du conflit armé interne, il a en outre été difficile d'imposer la propriété foncière et les activités dans le secteur agricole. En compensation de la structure fiscale régressive et des distorsions qu'elle génère pour les sociétés et les particuliers, les gouvernements successifs ont mis en place des régimes spéciaux et des exonérations fiscales qui accentuent la complexité du régime fiscal tout en étant peu efficaces pour réduire les inégalités. Comme tous ces éléments sont interdépendants, une réforme fiscale globale sera la méthode la plus efficace pour modifier la fiscalité et atteindre l'objectif d'un accroissement des recettes qui permette de stimuler l'investissement et la croissance, de réduire les distorsions et de renforcer l'équité.

Les recettes fiscales en Colombie sont faibles


Si les recettes fiscales ont augmenté progressivement au cours de la dernière décennie, elles s'établissent à 20 % du PIB, un niveau faible rapport aux autres pays latino-américains et à la moyenne de l'OCDE. Selon les estimations, l'effort fiscal – les recettes effectives comparées aux recettes potentielles évaluées en fonction du PIB par habitant, de l'ouverture commerciale et de la structure de l'économie – atteint 82 %, ce qui signifie que les recettes fiscales potentielles sont proches de 24 % du PIB (encadré 1.1). L'effort demeure inférieur au potentiel, même une fois corrigé des recettes non fiscales tirées des redevances ou des cotisations aux régimes de retraite privés obligatoires, habituellement non classées parmi les recettes fiscales (IADB, 2013). En outre, l'effort fiscal a stagné depuis 2006 (graphique 1.1).

Des recettes plus élevées sont nécessaires pour répondre aux besoins de développement et de progrès social

La part croissante dans le PIB des revenus pétroliers et miniers – redevances, mais surtout dividendes d'Ecopetrol et impôt sur les bénéficiaires des sociétés minières – durant la dernière décennie a renforcé la dépendance budgétaire vis à vis de l'évolution du secteur minier (graphique 1.3). Ces revenus proviennent pour l'essentiel des hydrocarbures, et, dans une moindre mesure, de l'extraction du charbon. Cependant, la forte expansion du secteur des ressources naturelles, notamment du pétrole et du charbon, devrait être d'assez courte durée, et la production de pétrole devrait atteindre son plus haut niveau autour de 2015-17 (Ministry of Mining and Energy, 2012). Les revenus provenant d'Ecopetrol commencent déjà à diminuer et, sous l'effet de contraintes d'approvisionnement pesant sur la production et d'autres facteurs, les dividendes versés par l'entreprise à l'État baisseront d'environ un demi-point de

Graphique 1.1. **L'effort fiscal a stagné ces dernières années**¹

1. L'effort fiscal est le ratio entre le rapport fiscalité/PIB observé et les niveaux prévus selon sept modèles économétriques différents. Les niveaux moyen, maximum et minimum renvoient aux valeurs annuelles issues des sept estimations ainsi obtenues (encadré 1.1). Sources : Calculs fondés sur les *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE* ; OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012* ; et Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177084>

pourcentage du PIB en 2014 et 2015. La baisse des prix du pétrole et la hausse des coûts de production pèsent sur la rentabilité du secteur pétrolier et minier. Par conséquent, un relèvement de la fiscalité dans ce secteur – avec par exemple l'introduction d'une taxe sur les bénéfices exceptionnels – ne permettrait pas, indépendamment des possibles difficultés de mise en œuvre, d'accroître les recettes à court terme. Par ailleurs, les paiements de redevances au titre des activités minières et d'autres activités étant déductibles de la base d'imposition des sociétés en Colombie, comme dans nombre de pays de l'OCDE, une augmentation de ces redevances se traduirait par une baisse de l'impôt sur les bénéfices acquitté par les compagnies pétrolières et minières. Il convient d'identifier d'autres sources de recettes possibles pour financer les dépenses publiques, en particulier dans les communes qui dépendent à ce jour des recettes de redevances. L'État doit donc mettre en place le régime fiscal qui permettra une transition sans heurts vers la période de baisse des recettes liées aux ressources naturelles.

La disparition programmée de plusieurs autres sources de recettes pèse également sur le budget sur fond de hausse des besoins de dépenses en matière de développement et de progrès social. La suppression, à la fin de 2014, de l'impôt temporaire sur le patrimoine et le retrait progressif, entre 2015 et 2017, de la taxe sur les transactions financières devraient, respectivement, faire chuter les recettes d'environ 0,6 % et 0,8 % du PIB. Parallèlement, d'autres pressions sur les dépenses découlent de l'extension de mesures sociales déjà programmées et d'un possible accord de paix avec les groupes de guérilla.

Selon l'objectif fixé par la règle budgétaire, le déficit structurel de l'administration centrale devrait être progressivement ramené de 2,3 % en 2014 à 1 % du PIB en 2025. Pour mener à bien cet assainissement budgétaire sans réduction drastique des dépenses, la Colombie devra réformer en profondeur son système fiscal de manière à accroître les recettes. En décembre 2014, le Congrès a adopté une loi prolongeant de quatre ans l'application de l'impôt sur le patrimoine et de la taxe sur les transactions financières, pour

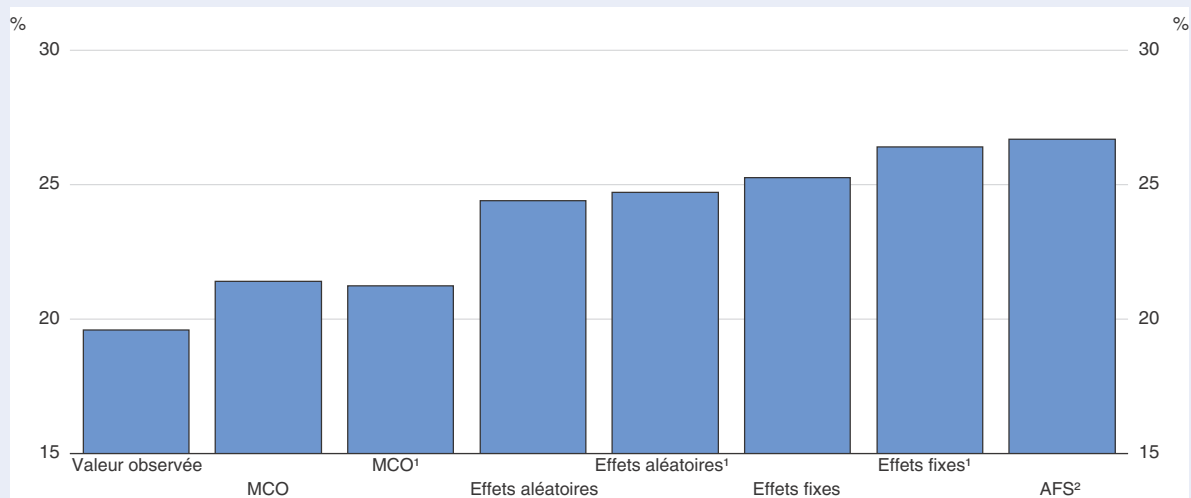
Encadré 1.1. Estimations de l'effort fiscal en Colombie

Les écarts de recettes fiscales entre les pays découlent de caractéristiques structurelles et de variables explicatives comme le PIB par habitant, l'ouverture commerciale et la composition sectorielle du PIB. En général, les niveaux élevés de développement et d'ouverture commerciale ainsi que la taille du secteur manufacturier se traduisent par des recettes fiscales plus élevées (Pessino and Fenochietto, 2010). Les estimations relatives à la Colombie, obtenues grâce à l'équation suivante en employant différentes techniques économétriques pour un panel de 45 économies de l'OCDE et d'Amérique latine, révèlent des écarts négatifs importants :

$$\frac{\text{Recette fiscales}}{\text{PIB}}_{it} = \alpha + \beta \ln(\text{PIB par habitant})_{it} + \gamma \text{Part de l'industrie dans le PIB}_{it} + \theta \frac{\text{Echange}}{\text{PIB}}_{it} + \varepsilon_{it}$$

L'écart varie entre 1.8 – selon la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO), qui fournit une valeur prévue de 21.4 % du PIB contre une valeur observée de 19.6 % (graphique 1.2) – et 7.1 points de pourcentage du PIB (selon l'analyse de frontière stochastique), la moyenne étant égale à 4.7, ce qui suggère que les recettes fiscales de la Colombie sont nettement inférieures à leur valeur potentielle. Par ailleurs, ces résultats sont cohérents avec les estimations obtenues à partir de panels plus larges et au moyen de techniques et de variables de contrôle légèrement différentes (IADB, 2013 ; Fenochietto and Pessino, 2013).


Graphique 1.2. Recettes fiscales estimées selon différentes méthodes (pourcentage du PIB)



1. Effets temporels pris en compte.

2. Analyse de frontière stochastique.

Sources : Calculs fondés sur les Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; OCDE/CEPALC/CIAT (2013) : Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012 ; et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177092>

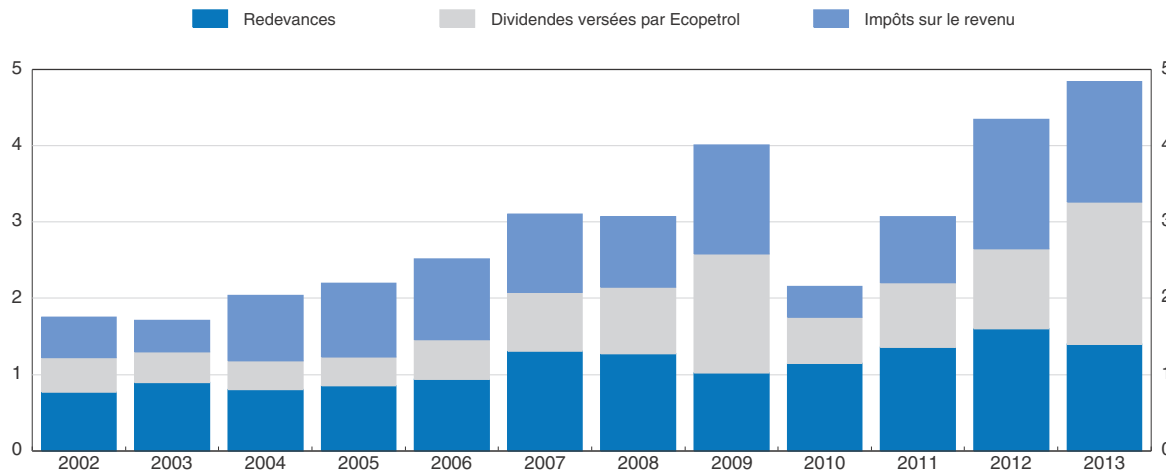
répondre au manque à gagner attendu sur les recettes durant les quatre prochaines années (encadré 1.2). Cependant, seule une approche plus globale permettra de surmonter les difficultés en matière d'efficacité et d'équité de la fiscalité.

La structure fiscale actuelle est inefficace et régressive


La structure fiscale accorde une place privilégiée aux impôts indirects et aux taxes sur la consommation. Cela permet, en principe, une approche plus favorable à la croissance, mais régressive (graphique 1.4, partie A). Cependant, la forte dépendance de la fiscalité directe vis à vis de l'impôt sur les sociétés peut affecter la capacité à maintenir le niveau

Graphique 1.3. **La part des recettes liées aux ressources naturelles dans le PIB a augmenté**

En pourcentage du PIB



Sources : Agence nationale des impôts et des douanes (DIAN) ; Système d'information colombien sur les industries extractives (SIMCO) et Agence nationale des hydrocarbures (ANH).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177109>

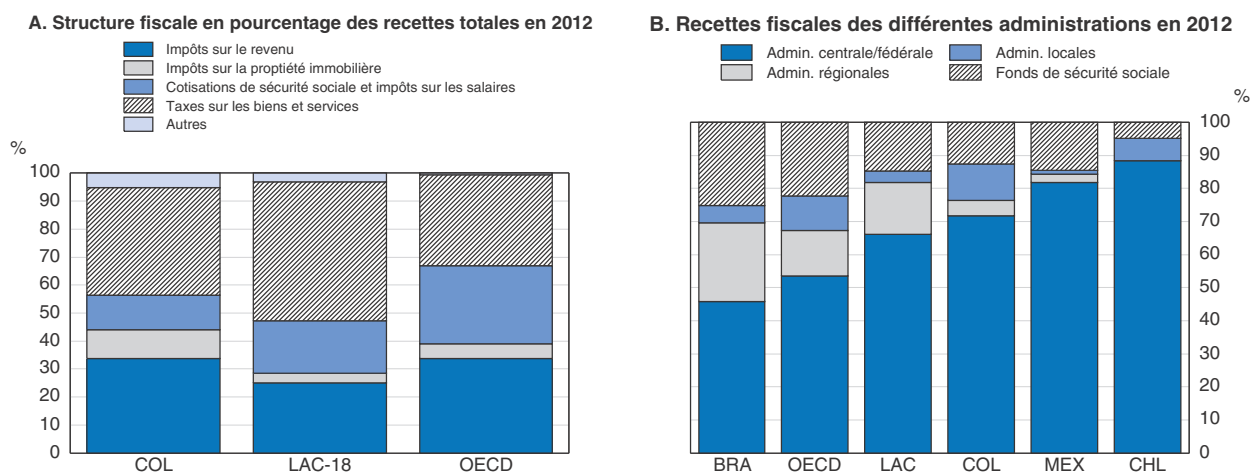
Encadré 1.2. **Modifications du régime fiscal approuvées pour 2015-18**

Début octobre 2014, le gouvernement a présenté au Congrès une nouvelle loi, adoptée mi-décembre 2014, apportant plusieurs modifications au régime fiscal visant à combler la baisse de recettes devant résulter de la suppression de l'impôt sur le patrimoine et de la taxe sur les transactions financières ainsi que de la diminution des revenus liés au pétrole. Les principales mesures prévues sont les suivantes :

- La taxe sur les transactions financières est prolongée jusqu'en 2018 – en conservant son taux actuel de 0,4 % – et sera supprimée progressivement de 2019 à 2021.
- Des changements sont apportés à la contribution des entreprises à l'équité (CREE, *Contribución sobre la Renta Empresarial para la Equidad*), qui rehausse l'impôt sur les sociétés depuis la réforme de 2012 :
 - ❖ Le taux de 9 % sera permanent à compter de 2016, alors qu'il devait à l'origine être abaissé à 8 %. Le surplus de recettes correspondant financera des programmes sociaux en faveur de la petite enfance (40 %) et de l'enseignement supérieur public (60 %).
 - ❖ De 2015 à 2018, une majoration additionnelle sera appliquée aux entreprises dont les bénéfices annuels dépassent 800 millions COP (environ 400 000 USD). Le taux de cette surtaxe sera de 5 % en 2015, 6 % en 2016, 8 % en 2017 et 9 % en 2018.
- Des changements sont apportés à l'impôt sur le patrimoine :
 - ❖ L'impôt sur le patrimoine verra son application prolongée et concernera les entreprises et les personnes physiques dont le patrimoine net, évalué au 1^{er} janvier 2015, dépasse 1 000 millions COP (environ 500 000 USD).
 - ❖ Pour les entreprises, cet impôt sera réduit progressivement de 2015 à 2017 puis supprimé en 2018. Par exemple, le taux maximal sera abaissé, passant de 1,5 % en 2014 à 1,15 % en 2015, 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017.
 - ❖ Pour les particuliers, le taux d'imposition de la tranche initiale (patrimoine compris entre 1 et 2 milliards COP, soit entre 500 000 et 1 million USD environ) est réduit, passant de 0,25 % à 0,125 %.
 - ❖ Pour les entreprises et les particuliers, plutôt qu'une imposition à taux proportionnel, la solution appliquée associerait taux marginal et taux progressif, avec des taux compris entre 0,125 % et 1,5 % par an. Ce changement permettra de réduire de manière significative le taux d'imposition effectif des tranches inférieures.
 - ❖ Les entreprises recevront un remboursement égal à deux points de pourcentage de la TVA de 16 % acquittée sur les biens d'équipement, sous la forme d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Encadré 1.2. **Modifications du régime fiscal approuvées pour 2015-18 (suite)**

- Les actifs détenus à l'étranger et les revenus perçus doivent être déclarés par les particuliers et les entreprises qui sont soumis à l'impôt sur le revenu. À compter de 2015, les déclarations inexactes intentionnelles dépassant 8 milliards COP (environ 4 millions USD) donneront lieu à des sanctions pouvant atteindre 200 % de l'impôt effectivement dû.
- Un dispositif temporaire de déclaration volontaire d'actifs détenus à l'étranger non déclarés, qui s'appliquerait de 2015 à 2017, permettrait aux contribuables de régulariser leur situation en évitant les sanctions pénales. Les taux de pénalité appliqués lors de la régularisation augmenteraient progressivement, passant de 10 % de la valeur des actifs concernés en 2015 à 11,5 % en 2016 et à 13 % en 2017.
- Une commission sera créée pour proposer des modifications du régime fiscal spécial des organisations à but non lucratif. Cette commission devra également définir les grandes lignes de la réforme fiscale structurelle qui sera, en principe, mise en œuvre en 2016.

Graphique 1.4. **Composition des recettes fiscales en 2012**

Sources : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques ; et OCDE/ECLAC/CIAT (2013), Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177115>

élevé de l'investissement et les incitations pour l'emploi dans le secteur formel (Arnold et al., 2012). L'effet redistributif de la fiscalité est également réduit par le fait que les entreprises, et non les ménages, acquittent la majorité des impôts sur le revenu et le patrimoine. Par exemple, les ménages ne représentent que 5 % environ des recettes de l'impôt sur le patrimoine.

En 2012, une réforme a allégé la charge fiscale sur le travail et a rendu la fiscalité plus favorable à la croissance (encadré 1.3), toutefois de nombreuses difficultés subsistent, notamment en matière d'efficacité et d'équité de la fiscalité. Dans l'ensemble, la baisse des charges patronales sur les salaires allait dans la bonne direction, puisqu'elle a réduit les coûts de main-d'œuvre non salariaux et a encouragé l'emploi formel. Cela étant, cette baisse des charges patronales aurait pu être financée par une hausse de la fiscalité indirecte ou un élargissement de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu, de manière à moins peser sur la croissance que la majoration de l'impôt sur les sociétés (CREE, *Contribución sobre la Renta Empresarial para la Equidad*) qui a été mise en œuvre. De plus, en

transférant une fraction de la charge fiscale depuis les salaires vers le bénéfice des sociétés, cette nouvelle taxe devrait peser plus sur les entreprises à forte intensité de capital que sur celles faisant appel à une main-d'œuvre abondante (Steiner and Medellín, 2014).

La mobilisation des recettes est concentrée au niveau de l'administration centrale, bien que les administrations infranationales disposent de prérogatives importantes en matière de dépenses, en particulier au niveau départemental. Les départements ont, en Colombie, des obligations importantes en termes de gestion des dépenses dans l'éducation, la santé et l'assainissement de l'eau, mais leurs propres revenus sont faibles par rapport à d'autres administrations infranationales d'Amérique latine et des pays de l'OCDE (graphique 1.4, partie B).

Encadré 1.3. Principales mesures de la réforme fiscale de 2012

La réforme avait pour objectif de réduire le fardeau fiscal sur l'emploi formel, de simplifier le système de TVA et de rendre plus progressif l'impôt sur le revenu, sans effets sur les recettes collectées.

La réforme a abaissé ou supprimé diverses cotisations patronales (dites « *parafiscales* ») qui finançaient le système d'assurance maladie contributif et des programmes de formation des chômeurs par le Service national d'apprentissage (SENA, *Servicio Nacional de Aprendizaje*). La contribution aux programmes pour la petite enfance menés par l'Institut de protection de l'enfance (ICBF, *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*) a également été supprimée pour tous les travailleurs dont les revenus n'atteignent pas 10 salaires minimums. Les cotisations obligatoires ont ainsi baissé, passant de 29,5 % à 16 % du salaire brut.

Pour compenser les sources de recettes ainsi supprimées, l'impôt sur les sociétés a été modifié. Si le taux nominal a baissé, passant de 33 % à 25 %, un nouvel impôt a été créé sur une assiette plus large : la CREE (« contribution du revenu des entreprises à l'équité ») doit compenser la réduction des cotisations patronales mentionnées précédemment (*parafiscales*). Les recettes générées par la CREE sont affectées directement au budget des institutions concernées, en marge du processus budgétaire général de l'État. En outre, une disposition garantit explicitement que le gouvernement fournira les fonds manquants si les recettes issues de la CREE ne couvrent pas les besoins budgétaires du SENA et de l'ICBF. Le taux nominal de la CREE a été fixé à 9 % pendant la période 2013-15 et à 8 % par la suite.

La réforme a également introduit un impôt minimum de substitution (IMAN, *Impuesto Mínimo Alternativo Nacional*) afin de limiter les effets des multiples exonérations à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela a permis de relever légèrement le taux d'imposition effectivement payé par les ménages à hauts revenus, qui bénéficient de nombreuses exonérations.

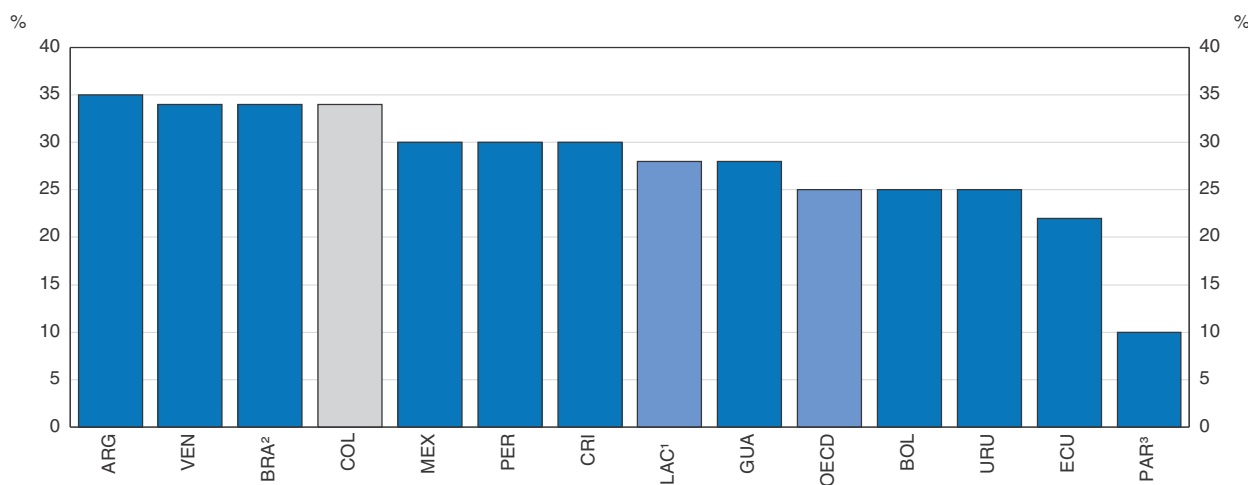
Le système de la TVA a été simplifié grâce à une réduction du nombre de taux, passé de sept (allant de 0 % à 35 %) à trois (0 %, 5 % et 16 %). Dans le même temps, la réforme a créé plusieurs droits d'accises remplaçant les taux de TVA les plus élevés (appliqués notamment aux bateaux et navires de plaisance, aux avions, motos et voitures de loisirs). Une taxe de 8 % sur le chiffre d'affaires des bars et restaurants a été introduite, en remplacement de la TVA de 16 %, étant donné que les entreprises de ce secteur, dont les acquisitions étaient pour l'essentiel exonérées de TVA, étaient peu incitées à appliquer la réglementation fiscale, ce qui se traduisait par une fraude très étendue. (Avendaño, 2013).

Vers une fiscalité plus efficace


La Colombie impose fortement, à double titre, les bénéfices des sociétés

La réforme fiscale de 2012 a abaissé le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui est passé de 33 % à 25 %, tout en créant la « contribution du revenu des entreprises à l'équité » (CREE) destinée à financer des programmes sociaux qui l'étaient jusqu'alors par les cotisations sur les salaires (*parafiscales*). La CREE, qui s'applique sur une base plus large que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, a été fixée à 9 % jusqu'en 2015 et à 8 % par la suite, bien que le gouvernement envisage de maintenir le taux de 9 %. Les sociétés sont ainsi soumises à un taux nominal d'imposition combiné de 34 %, supérieur à la moyenne de l'Amérique latine et des pays de l'OCDE (graphique 1.5), soit un taux effectif d'imposition élevé (encadré 1.4). Si la fiscalité des entreprises n'est que l'un des multiples facteurs des décisions d'investissement des entreprises, le maintien de taux d'imposition nominaux et effectifs élevés peut avoir des incidences négatives sur l'investissement national et étranger (Hajkova et al., 2007).

Graphique 1.5. **Impôt sur les bénéfices des sociétés : taux supérieurs applicables dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE**



1. Moyenne simple pour les pays figurant dans le graphique.
 2. Dont 9 % de cotisations de sécurité sociale.
 3. Hors surtaxe sur les dividendes.
- Sources : Base de données fiscales de l'OCDE ; KPMG Corporate Tax Rates (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177127>

L'efficacité des deux impôts appliqués aux bénéfices des sociétés pourrait être améliorée. Tant aux fins de l'impôt sur les sociétés que de la CREE, un impôt minimum de remplacement est calculé, pour faire en sorte qu'un niveau minimal d'impôt soit appliqué. Cet impôt minimum n'est pas fondé sur les revenus ni sur les bénéfices réels, mais sur une estimation du patrimoine net, ce qui accroît la complexité du système fiscal. De plus, l'impôt sur les sociétés étant payé sous la forme d'une retenue d'impôt, les montants prélevés par l'administration peuvent dépasser l'impôt réellement dû. Des remboursements, dont le versement est souvent retardé, sont ainsi dus par l'administration à de nombreuses entreprises. Enfin, la coexistence de plusieurs impôts, dont les bases d'imposition et les modes de déclaration et de paiement sont différents, augmente les coûts de mise en conformité pour les contribuables et les coûts d'application pour les autorités fiscales.

Encadré 1.4. **Impôt sur les bénéficiaires des sociétés en Colombie : taux effectifs marginaux et coût du capital selon différents scénarios**

Le calcul du coût du capital et du taux marginal effectif d'imposition des sociétés permet d'évaluer la pression exercée sur l'investissement par l'impôt sur les sociétés. Le coût du capital reflète le taux réel de rendement avant impôts requis pour qu'un investissement marginal permette à l'investisseur d'atteindre, après impôts, le seuil de rentabilité (c'est-à-dire pour que le projet d'investissement soit marginalement rentable). À partir de ce taux de rendement réel avant impôts, le taux marginal effectif d'imposition de l'entreprise (TMEI) peut être calculé comme suit : $ts = (p - r)/p$, où ts est le taux marginal effectif d'imposition des sociétés, r est le taux de rendement réel après impôts et p est le coût du capital. Les hypothèses de calcul sont les suivantes : le taux de retour sur investissement réel après impôts que l'investisseur attend est de 5 % et le taux d'inflation est de 2 %. Il est également supposé que les annuités d'amortissement fiscal correspondent aux annuités d'amortissement technique des actifs, en d'autres termes, que les amortissements n'ont aucun effet sur la charge fiscale de l'entreprise. Les résultats indiquent non seulement que les différents impôts se traduisent par des charges effectives très variables sur les investissements, mais aussi que la fiscalité induit des distorsions dans les décisions d'investissement (voir le tableau 1.1 dans le corps du texte).

Lorsque seuls s'appliquent l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés (IS) et la CREE, le TMEI des investissements financés sur fonds propres est de 34 % (25 % IS + 9 % CREE), alors qu'il est de -26 pour des investissements financés par l'endettement. En effet, les paiements d'intérêts déductibles des bases d'imposition aux fins de l'IS et de la CREE englobent non seulement les intérêts réels mais aussi les intérêts nominaux. Si l'on prend également en compte la TVA sur les immobilisations, le TMEI augmente, passant de 34 % à 52 % pour les investissements sur fonds propres, et de -26 % à 28.9 % en cas de financement par l'endettement. Il apparaît de fait que les entreprises doivent obtenir une rentabilité sur le coût total de l'investissement, TVA non récupérable incluse. Si l'on inclut de plus l'impôt sur le patrimoine de 1.5 %, ce qui correspond à la situation actuelle lorsque tous les impôts s'appliquent, le TMEI est d'environ 60 % pour les investissements sur fonds propres. En cas d'investissements financés par l'endettement, la prise en compte de l'impôt sur le patrimoine est sans effet pour le calcul du TMEI, puisque cet impôt concerne uniquement le patrimoine net (soit l'actif après déduction du passif). Le coût du capital augmente de plus de 1.5 % étant donné que l'impôt sur le patrimoine est dû sur le bénéfice après impôts.

Le tableau 1.1 décrit également certaines mesures de réforme actuellement à l'étude. La première simulation est celle de l'application d'un IS à 25 %, d'une CREE à 9 %, de la TVA sur les immobilisations et d'un taux d'impôt sur le patrimoine porté à 2.25 %. Dans ce cas, pour obtenir un taux de rendement réel après impôts de 5 % sur un investissement financé sur fonds propres, une entreprise devrait générer un rendement avant impôts de 14.2 %. Pour les investisseurs qui exigent un taux de rendement réel après impôts plus élevé, les contre-incitations fiscales à l'investissement sont encore plus fortes. Le TMEI s'établit alors à environ 65 %. Là encore, en cas d'investissements financés par l'endettement, le relèvement de l'impôt sur le patrimoine est sans effet sur le calcul du TMEI. La deuxième modélisation prévoit une augmentation, non plus de l'impôt sur le patrimoine, mais de la CREE, dont le taux passerait à 12 %. Avec cette mesure, le coût du capital pour les investissements financés par des capitaux propres financés augmenterait, atteignant 13.2 % ainsi que le TMEI, qui serait de 62 %, soit une hausse plus limitée que si le taux de l'impôt sur le patrimoine était porté à 2.25 %. Une solution alternative consiste à supprimer l'impôt sur le patrimoine et à augmenter la CREE à 18 %, ce qui correspond implicitement au régime que la loi fiscale de décembre 2014 devrait mettre en place d'ici à 2018. Cette réforme abaisse le coût du capital des investissements sur fonds propres à 11.8 % et ramène le TMEI à 58 %, soit légèrement en dessous des niveaux de départ. Enfin, une dernière simulation ne mesure que les effets de la CREE, de la TVA sur les immobilisations et de l'impôt sur le patrimoine, le taux de l'impôt sur les bénéficiaires étant ici fixé à 0 %. Cette dernière hypothèse évalue le coût du capital et le TMEI pour une petite entreprise qui décide de se constituer en société (et n'est pas soumise à l'impôt sur les bénéfices durant l'exercice suivant). Les résultats montrent que, si les petites entreprises bénéficient d'une incitation fiscale à se constituer en société, les effets réels de l'incitation sont limités par rapport à l'effet combiné de la TVA sur les investissements, de l'impôt sur le patrimoine et de la CREE (TMEI égal à 48 %).

Encadré 1.4. **Impôt sur les bénéfices des sociétés en Colombie : taux effectifs marginaux et coût du capital selon différents scénarios** (suite)

Observations générales :

- Un TMEI de 60 % est élevé pour les investissements sur fonds propres. La charge fiscale totale effective est encore plus élevée que les TMEI présentés dans le tableau du fait que les calculs ne tiennent pas compte des impôts acquittés par les entreprises auprès des administrations infranationales. Les TMEI augmenteront davantage en cas de relèvement du taux de l'impôt sur le patrimoine. En effet, lorsque ce taux atteint 2.25 %, la charge fiscale totale des entreprises atteint 65 % environ. Il serait ainsi plus nocif pour l'investissement d'augmenter à 2.25 % le taux de l'impôt sur le patrimoine que de relever à 12 % le taux de la CREE.
- Les entreprises sont fortement incitées à financer leurs investissements par l'endettement puisque les paiements d'intérêts sont déductibles aux fins de l'IS et de la CREE et qu'aucun impôt sur le patrimoine n'est alors effectivement appliqué.
- Des contre-incitations très marquées affectent les investissements à forte intensité de capital qui supportent une charge fiscale bien supérieure aux autres investissements sous l'effet de la TVA et de l'impôt sur le patrimoine. L'introduction de la CREE, qui remplace en partie les cotisations sociales patronales, a encore creusé l'écart entre la charge fiscale des entreprises à forte intensité capitalistique et celle des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre.
- Les petites entreprises bénéficient d'une incitation fiscale à se constituer en société et à régulariser leurs activités, puisque l'impôt sur les bénéfices ne s'applique pas l'année qui suit leur constitution et s'applique ensuite selon un taux réduit pendant quatre ans. Dans la pratique, cela étant, cette mesure a des effets relativement limités, la charge totale supportée par les petites entreprises du fait de la TVA sur les investissements, l'impôt sur le patrimoine et la CREE demeurant très élevé.
- Dans le cadre de la réforme fiscale de 2012, l'administration fiscale a introduit des règles plus strictes en matière de prix de transfert, de sous-capitalisation ainsi que d'autres dispositions plus générales de lutte contre l'évasion fiscale. Ces mesures compliquent la tâche des entreprises cherchant à échapper aux différents impôts levés au niveau des sociétés. L'adoption de ces règles internationales plus strictes, qui représente un pas dans la bonne direction, devrait maintenant être suivie par la mise en place d'une fiscalité des sociétés plus efficace et l'abaissement du taux effectif d'imposition des sociétés, pour éviter de faire peser une charge fiscale trop élevée sur les investissements des entreprises.

Une réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés serait favorable à la croissance. En particulier, l'abaissement du taux nominal de cet impôt stimulerait l'investissement, notamment dans les activités dont les marges bénéficiaires sont inférieures à celles du secteur des produits de base. Néanmoins, la baisse des recettes résultant d'une réduction du taux de cet impôt serait sans doute marquée sur le court terme tandis que les retombées positives en termes de nouveaux investissements et d'IDE seront obtenues à plus long terme (Steiner, 2014). Ce constat plaide en faveur d'une diminution progressive du taux nominal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Dans le même temps, une correspondance accrue entre les montants retenus au titre de l'impôt sur les sociétés et la créance réelle de l'administration fiscale en fin d'exercice permettrait de limiter les problèmes de flux de trésorerie que de nombreuses entreprises rencontrent à ce jour. Une telle amélioration serait particulièrement bienvenue pour les PME. Sur le plus long terme, il conviendrait de fusionner l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la majoration constituée par la CREE, ce qui supposerait que la CREE ne soit plus affectée à des programmes de dépenses particuliers.

Avantages fiscaux et régimes spéciaux généraux limitent les recettes générées par l'impôt sur les sociétés

Malgré les récents efforts visant à limiter les dépenses fiscales, celles-ci affectent encore la base d'imposition de l'impôt sur les sociétés. Depuis 2010, des limitations partielles ont été apportées aux abattements, exonérations et crédits d'impôt dont bénéficient les entreprises. L'abattement fiscal le plus généreux de la décennie écoulée, qui permettait aux investisseurs de déduire immédiatement 30 % des investissements en immobilisations des bénéfices imposables, a été supprimé en 2010 (sauf pour les entreprises ayant conclu avec l'administration fiscale un accord prévoyant la stabilité de leur imposition). En outre, certains revenus qui étaient auparavant totalement exonérés (*rentas exentas*), comme ceux liés aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, à la vente d'énergies renouvelables, à certaines activités agricoles, à l'édition, à la médecine ou au développement de logiciels, sont désormais soumis à la CREE.

Les incitations fiscales généreuses et les régimes spéciaux réduisent également les recettes tirées de l'activité des sociétés. D'une part, les bénéfices des activités mentionnées ci-dessus sont soumis à la CREE mais restent exonérés de l'impôt ordinaire sur les bénéfices des sociétés, et sont taxés à 9 % et non à 34 % (en taux nominaux). D'autre part, la Colombie dispose d'un régime très généreux pour ses zones franches, dans lesquelles les entreprises sont soumises à un taux d'imposition des sociétés de 15 % et sont exonérées de TVA et de droits de douane. En outre, les entreprises peuvent bénéficier d'une incitation aux activités de recherche-développement (R-D) sous la forme d'un abattement, aux fins de l'impôt sur les bénéfices, pouvant atteindre 175 % en cas d'investissement dans des projets scientifiques et technologiques. Enfin, la Colombie applique un régime spécial aux organisations à but non lucratif, avec un impôt préférentiel de 20 % pour l'impôt sur les sociétés et des exonérations fiscales pour les gains en capital réinvestis dans des activités à but non lucratif. Il semble de fait très probable que ce régime spécial ait été mal utilisé puisqu'environ une entreprise sur cinq en Colombie est enregistrée comme une organisation à but non lucratif. À cet égard, le projet du gouvernement de modifier le régime applicables aux organismes à but non lucratif est tout à fait pertinent (encadré 1.2).

Outre leur coût budgétaire important, ces avantages fiscaux et régimes spéciaux induisent des inégalités horizontales entre les catégories d'entreprises et les secteurs. Des écarts importants sont ainsi observés entre les taux d'imposition effectifs dans les différents secteurs de l'économie (Steiner and Cañas, 2013). Par ailleurs, les incitations fiscales sont souvent mal ciblées. L'incitation en faveur de la R-D, par exemple, bénéficie surtout aux plus grandes entreprises qui réalisent l'essentiel des dépenses de R-D et ont des bénéfices imposables important, ce qui leur permet de tirer parti de l'abattement. Enfin, les avantages fiscaux et les régimes spéciaux accroissent la complexité du système fiscal et, en fin de compte, augmentent les coûts de mise en conformité et d'application des règles. L'abattement en faveur de la R-D devrait être réduit. L'utilisation des autres avantages fiscaux et des régimes spéciaux, ainsi que leurs effets, devraient être étudiés avec soin afin de supprimer ou de modifier les mesures qui créent des distorsions, s'avèrent inefficaces ou sont mal utilisées.

Le régime des zones franches en Colombie induit d'importantes distorsions

La Colombie compte plus de 100 zones franches. En 2013 et 2014, 17 nouvelles zones ont été instituées et le gouvernement pourrait en créer une autre, autour d'activités d'exploration en haute mer. Les zones franches sont réparties en deux catégories : les

zones franches permanentes et celles créées pour une seule entreprise. Dans le premier cas, plusieurs entreprises sont situées dans une zone délimitée et gérée par un opérateur. Dans le second, une société particulière, qui remplit des conditions précises en matière d'investissement et de création d'emplois, bénéficie de mesures fiscales et douanières incitatives, quel que soit son lieu d'implantation dans le pays. En outre, la Colombie a créé des zones économiques spéciales dédiées aux exportations (ZEEE, *Zonas Económicas Especiales de Exportación*) pour les entreprises situées dans quelques villes ; ces activités ne bénéficient pas d'un taux d'IS préférentiel, mais de réductions de certaines charges sociales et taxes sur la main-d'œuvre. En outre, les bénéfices générés par certains projets d'infrastructures menés au sein de ces ZEEE sont exonérés de l'IS et de la CREE (Brys and Perret, 2015).

Le régime des zones franches induit des distorsions et a souvent été mal utilisé par les entreprises. Par exemple, les entreprises sont traitées différemment selon qu'elles se sont établies dans une zone franche avant ou après 2013 : seules celles qui étaient recensées dans une zone franche avant le 31 décembre 2012 sont dispensées d'acquiescer la CREE. De plus, les zones franches créées pour une seule entreprise défavorisent les PME nationales, peu susceptibles de répondre aux critères définis, en matière d'investissements et de création d'emplois, pour obtenir ce statut. En outre, beaucoup d'activités réalisées dans des zones franches ont été déclarées comme étant des activités de fabrication alors qu'en réalité les entreprises n'effectuent qu'une transformation mineure des produits, voire aucune opération de fabrication. Des agents des autorités fiscales ont par ailleurs indiqué que le régime spécial appliqué dans les régions frontalières aggrave les problèmes de contrebande. Enfin, les zones franches ont fait apparaître des possibilités d'évitement fiscal au moyen de prix de transfert falsifiés entre des entreprises situées à l'intérieur des zones franches et en dehors de celles-ci. Du point de vue de l'administration fiscale, le régime des zones franches est très difficile à contrôler.

En conséquence, parallèlement à la réduction du taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, la Colombie devrait élargir l'assiette de cet impôt, en supprimant ou en limitant les abattements et les exonérations en vigueur. L'argument qui justifie les incitations fiscales par leurs effets de stimulation des investissements n'est pas satisfaisant : des retombées similaires ou supérieures pourraient être obtenues en réduisant le taux nominal pour toutes les entreprises. Concernant le régime des zones franches, la Colombie devrait, à court terme, durcir encore les conditions régissant l'entrée des entreprises dans des zones franches permanentes, et éliminer progressivement les zones franches créées pour une seule entreprise, qui génèrent des distorsions importantes pour des entreprises comparables et s'avèrent très difficile à contrôler. Sur le plus long terme, si l'impôt sur le patrimoine des entreprises est supprimé – comme le gouvernement le prévoit à ce jour – et le taux de l'impôt sur les sociétés est abaissé, le régime des zones franches permanentes pourrait évoluer et prévoir seulement des avantages en matière d'application de la TVA et des droits de douane.

La TVA sur les immobilisations décourage les investissements

Dans la plupart des pays la TVA n'est prélevée que sur la consommation. Les entreprises qui acquièrent des biens et des services, sur le marché intérieur ou à l'étranger, paient la TVA sur ces achats mais sont ensuite remboursées de la TVA versée sur les intrants (pour les biens et services utilisés aux fins de l'activité régulière de l'entreprise). Une TVA basée sur la consommation prévoit donc un remboursement de la taxe versée lors

des achats d'immobilisations. En Colombie, toutefois, les entreprises ne sont pas remboursées de la TVA payée sur leurs immobilisations, ce qui augmente le coût du capital (encadré 1.4) et décourage fortement les investissements nationaux et étrangers

Le gouvernement a annoncé que les entreprises seront remboursées de la TVA versée sur les immobilisations selon un taux compris entre 0 % (aucun remboursement) et 16 % (remboursement total), le taux de remboursement effectif devant être défini en fonction de l'atteinte, par l'administration fiscale, de son objectif de recettes. Cela étant, aucun taux de remboursement effectif n'a été communiqué à ce jour par le gouvernement, en raison principalement de la perte importante de recettes qui découlerait d'un remboursement de la TVA perçue sur les immobilisations. Étant donné que le régime actuel génère des distorsions significatives, la Colombie devrait commencer à rembourser la TVA sur les immobilisations selon le taux normal de 16 % ou, si les ressources sont insuffisantes sur le court terme, à relever progressivement le taux de remboursement.

L'impôt sur le patrimoine des entreprises peut décourager les nouveaux investissements

Les entreprises représentent environ 95 % des recettes issues de l'impôt sur le patrimoine. Les contribuables concernés doivent acquitter une somme forfaitaire en fonction de leur patrimoine net déclaré au 1^{er} janvier 2011, payable sur quatre ans. Le taux marginal de la tranche supérieure était de 6 % pour les patrimoines de plus de 2.5 millions de dollars, soit 1.5 % par an pendant quatre ans. Le gouvernement a proposé d'augmenter le taux de la CREE en 2015 pour le porter, par étapes, à 18 % en 2018, tout en éliminant progressivement l'impôt sur le patrimoine des entreprises sur la même période (encadré 1.2).

En Colombie, l'impôt sur le patrimoine génère des distorsions sur les décisions d'épargne et d'investissement des particuliers. Il fait apparaître, ou accentue, un traitement préférentiel pour certaines formes d'épargne : les contribuables peuvent ainsi déduire de la base d'imposition la valeur des actions ou titres de participations d'entreprises colombiennes qu'ils détiennent, et un abattement de 160 000 USD de la valeur de leur résidence principale. L'impôt sur le patrimoine encourage en outre la planification fiscale et la fuite des capitaux. Il n'a pas réduit les écarts de revenus puisque la part que représentent les ménages à hauts revenus dans le revenu total perçu en Colombie avant et après impôts est pratiquement identique (Alvaredo and Londoño, 2013). Seules 50 000 personnes sont soumises à cet impôt, soit 0.01 % de la population.

Les effets de distorsion liés à l'impôt sur le patrimoine des entreprises sont d'autant plus marqués que cet impôt s'applique en sus de l'impôt sur les bénéfices et de la CREE, dont les taux sont déjà élevés. Les effets en cascade de ces trois impôts (IS, CREE et impôt sur le patrimoine) peut élever le taux d'imposition effectif d'une entreprise jusqu'à 51 % (Clavijo et al., 2013). L'OCDE a calculé le coût du capital et le taux marginal effectif d'imposition des entreprises dans différents scénarios (tableau 1.1 ; encadré 1.4). Dans l'hypothèse où les taux sont respectivement de 25 %, 9 % et 1.5 % pour l'impôt sur les sociétés, la CREE, et l'impôt sur le patrimoine, et en prenant en compte la TVA sur les immobilisations, les calculs de l'OCDE montrent que les entreprises qui veulent obtenir un retour sur investissement réel après impôts de 5 % doivent atteindre un rendement avant impôts de 12.7 %. La proposition de relever le taux de la CREE de 9 % à 12 % porte le coût du capital à 13.2 %. Cela signifie que la charge fiscale marginale effective supportée par les entreprises est proche de 60 % (tableau 1.1). Si l'on applique le calcul aux mesures approuvées par le Congrès en

décembre 2014 (relèvement de la CREE à 18 % et suppression de l'impôt sur le patrimoine) le coût du capital est ramené à 11.8 % et le taux marginal effectif d'imposition à 58 % pour des investissements financés sur fonds propres, soit une légère amélioration seulement par rapport à la situation de 2014. Plus généralement, ces résultats montrent que l'impôt sur le patrimoine et la TVA sur les immobilisations représentent une part importante de la charge fiscale totale effectivement supportée par les entreprises.

Tableau 1.1. **Coût du capital et taux marginal effectif d'imposition des sociétés (TMEI) en Colombie**

En pourcentage

	Investissements financés sur fonds propres		Investissements financés par l'endettement	
	Coût du capital	TMEI	Coût du capital	TMEI
IS et CREE, ni TVA, ni impôt sur le patrimoine	7.6	34	4.0	-26
IS, CREE et TVA, pas d'impôt sur le patrimoine	10.4	52	7.0	29
IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine	12.7	60	7.0	29
IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine de 2.25 %	14.2	65	7.0	29
IS, CREE +3 %, TVA et impôt sur le patrimoine	13.2	62	7.0	28
IS, CREE +9 % et TVA, pas d'impôt sur le patrimoine	11.8	58	6.9	27
Pas d'IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine	9.6	48	7.3	32

Source : Calculs des auteurs.

Une augmentation de l'impôt sur le patrimoine pourrait avoir des effets négatifs sur l'économie. Les particuliers seraient sans doute incités à investir davantage dans le logement, qui bénéficie d'un abattement intéressant aux fins de cet impôt. Des capitaux pourraient en outre sortir du pays vers de nouvelles destinations, comme des pays avec lesquels la Colombie n'a pas conclu d'accords d'échange de renseignements à des fins fiscales. Pour les entreprises, la hausse de la charge marginales effective d'imposition, qui approcherait alors 65 % pour les investissements sur fonds propres pourrait fortement réduire les incitations à investir, voire conduire à des désinvestissements de la part d'entreprises mobiles (tableau 1.1 ; encadré 1.4). Une augmentation de l'impôt sur le patrimoine pourrait en outre renforcer les incitations à financer les investissements par l'endettement et à prendre de nouvelles mesures de planification fiscale. Une nouvelle offensive de planification fiscale se traduirait par une pression importante sur l'administration fiscale. À ce titre, la proposition de supprimer progressivement l'impôt sur le patrimoine des entreprises d'ici à 2018 pour le remplacer par une CREE plus élevée réduirait en fait légèrement la charge effective d'imposition sur les investissements par rapport à la situation actuelle.

Pour les particuliers, l'impôt sur le patrimoine pourrait être maintenu en appliquant des taux inférieurs sur une base élargie pour inclure la valeur des actions détenues. En ce sens, les mesures récemment approuvées par le Congrès tendent à abaisse le taux effectif d'imposition (encadré 1.2). L'application d'un impôt sur le patrimoine est censée contribuer à limiter les inégalités, qui sont importantes en Colombie. Cependant, la meilleure manière d'accroître la charge fiscale des ménages les plus riches tout en renforçant la progressivité de la fiscalité, notamment sur le long terme, serait d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'instituer un barème de taux plus progressifs, en augmentant en parallèle la fiscalité sur les revenus du capital des personnes, y compris l'imposition des dividendes, des biens immobiliers et des terrains.

La Colombie conserve une taxe sur les transactions financières qui induit des distorsions

La taxe sur les transactions financières appliquée en Colombie, égale à 0.4 % du montant total des transactions, avait été présentée comme une mesure temporaire prise en réponse à la crise économique de 1998. Elle s'applique à toutes les transactions financières, y compris les échanges de billets de banque ou de billets à ordre et les services bancaires en ligne. Le gouvernement, qui avait annoncé sa suppression, a récemment décidé qu'elle serait maintenue jusqu'en 2018.

Des taxes sur les transactions financières comparables sont assez fréquemment rencontrées dans d'autres pays d'Amérique latine et en Asie (Matheson, 2011). Elles sont attractives, car elles peuvent générer des recettes importantes tout en restant assez faciles à appliquer. Toutefois, elles tendent à contrarier la financiarisation de l'économie, et ainsi à pénaliser la croissance du secteur des affaires, à encourager les transactions en espèces, qui bénéficie généralement au secteur informel et induit des pertes sur les recettes provenant d'autres impôts et taxes. De plus, les recettes générées par ce genre de taxes ont aussi tendance à décliner au fil des ans, car les contribuables trouvent des moyens de contourner leur application. Les États finissent souvent par relever le taux de la taxe pour endiguer l'érosion des recettes, ce qui peut se traduire par une réduction encore plus nette de l'assiette (Matheson, 2011). Si les recettes de la taxe sur les transactions financières ont été stables en Colombie, autour de 0.8 % du PIB, depuis que quelques failles ont été refermées en 2010, certains faits attestent néanmoins d'une érosion. Ainsi, malgré le doublement du taux de la taxe en 2004, les recettes perçues étaient, en termes de PIB, les mêmes en 2010 qu'en 2003.

Bien que les petites transactions soient exonérées, la taxe sur les transactions financières provoque une désintermédiation et génère des distorsions coûteuses en Colombie. Par exemple, une étude montre que la taxe sur les transactions financières représente environ 20 % des marges d'intérêts nettes et que son interaction avec les investissements obligatoires dans des titres de financement du développement de l'agriculture pourraient représenter jusqu'à 40 % de ces marges (Galindo and Majnoni, 2006). Les marges d'intermédiation élevées sont l'un des principaux obstacles à la financiarisation de l'économie et à l'intégration financière en Colombie (Daude et Pascal, 2015). La structure de la taxe tend aussi à limiter la concurrence entre les banques, puisqu'elle pousse les particuliers à confier à un même établissement la gestion de l'ensemble de leurs comptes et opérations. D'autres études indiquent que la taxe sur les transactions financières a causé une baisse sensible de la demande de services financiers (Kirilenko and Summers, 2002) et une hausse de la demande de liquidités (Arbeláez, Burman and Zuluaga, 2004). L'augmentation des transactions en espèces alimente également la fraude fiscale. De fait, selon certaines estimations, les retombées nettes de la taxe sur les transactions financières en termes de recettes fiscales pourraient être négatives, compte tenu du grand nombre d'opérations informelles qu'elle induit (Clavijo, Vera and Vera, 2013). Dans l'ensemble, cette taxe crée des effets de distorsion et pénalise aussi bien l'investissement que la croissance économique (Arias, Carrasquilla and Galindo, 2002 ; Suescun, 2001).

Une suppression de cette taxe semble peu envisageable à court terme, économiquement et politiquement, étant donné que les recettes qu'elle permet de collecter représentent environ 0.8 % du PIB. Cependant, le gouvernement devrait rechercher d'autres sources de recettes et entreprendre dès que possible sa suppression

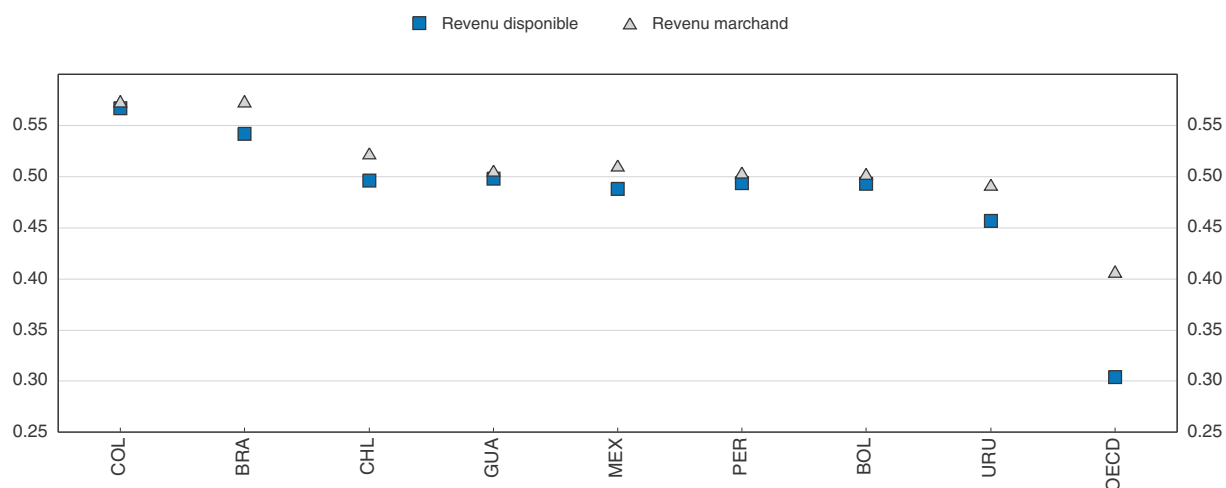
progressive. Une solution consisterait à appliquer la taxe sur les transactions financières à une autre catégorie de transactions. Par exemple, une taxe sur les transactions à haute fréquence pourrait continuer à faire progresser les recettes fiscales générées par le secteur financier tout en limitant les risques de bulles spéculatives. Cela étant, une telle taxe, comme toute taxe sur les transactions, aurait des effets en cascade, en augmentant le coût du capital pour certaines entreprises plus que pour d'autres et en favorisant sans doute la désintermédiation financière (Matheson, 2011).

Vers une progressivité accrue de l'impôt

Les inégalités de revenus en Colombie figurent parmi les plus élevées au monde et la fiscalité contribue peu à les atténuer. Contrairement à la plupart des économies de l'OCDE, mais à l'image d'autres pays d'Amérique latine, les impôts directs et les transferts monétaires n'ont qu'un effet limité sur les inégalités de revenus en Colombie (graphique 1.6). Cela découle pour partie du niveau global relativement faible des recettes fiscales (même si les impôts et les transferts monétaires étaient progressifs, leurs retombées seraient faibles). Mais cela souligne aussi que la structure fiscale est régressive et que les très nombreuses exonérations en vigueur ne sont pas progressives (graphique 1.7).


Graphique 1.6. **Les effets redistributifs de la fiscalité sont limités**

Coefficient de Gini du revenu marchand et du revenu après impôts directs et transferts (vers 2010)¹



1. La valeur du coefficient de Gini varie entre 0 (tous les individus ont des revenus identiques), et 1 (le revenu total est détenu par un seul et même individu). Des valeurs croissantes du coefficient de Gini indiquent donc une inégalité plus grande dans la répartition des revenus.

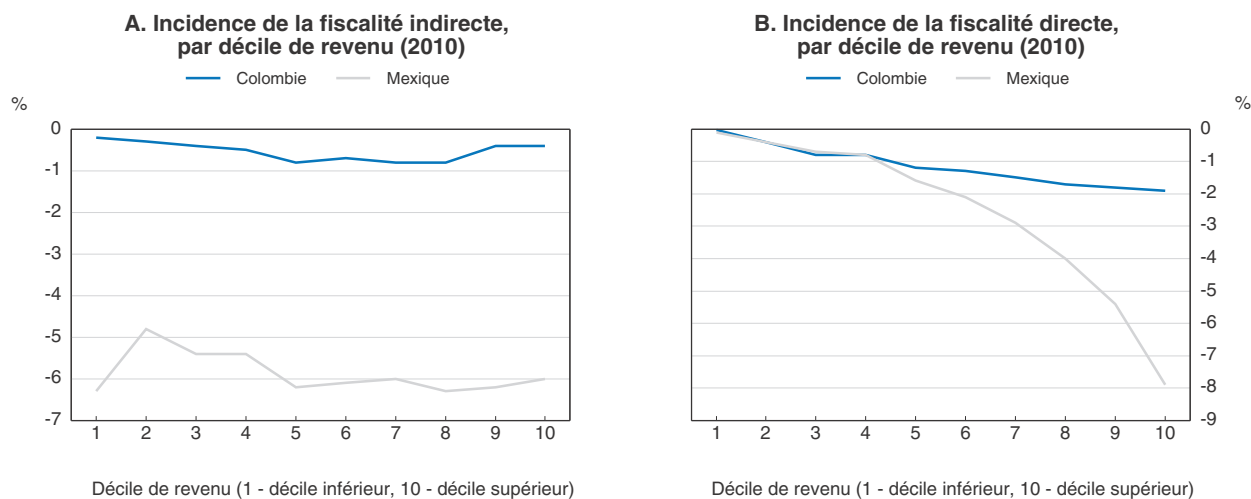
Sources : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; Lustig et al. (2013), « The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview », *CEQ Working Paper* No. 13, August ; Lustig and Melendez (2014), « The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia », *CEQ Working Paper*, No. 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177136>


La TVA reste relativement régressive malgré les exonérations sur les produits alimentaires de base

La TVA et les autres impôts indirects sont régressifs, malgré l'existence de taux réduits (5 % et 0 %). En conséquence, les impôts indirects réduisent deux fois plus les revenus des déciles situés au milieu de la distribution que ceux du décile supérieur. La Colombie se

Graphique 1.7. La fiscalité est moins progressive en Colombie qu'au Mexique



Source : Lustig et al. (2013) « The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview », *CEQ Working Paper*, No. 13, August. ; Lustig and Melendez (2014), « The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia », *CEQ Working Paper*, No. 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177146>

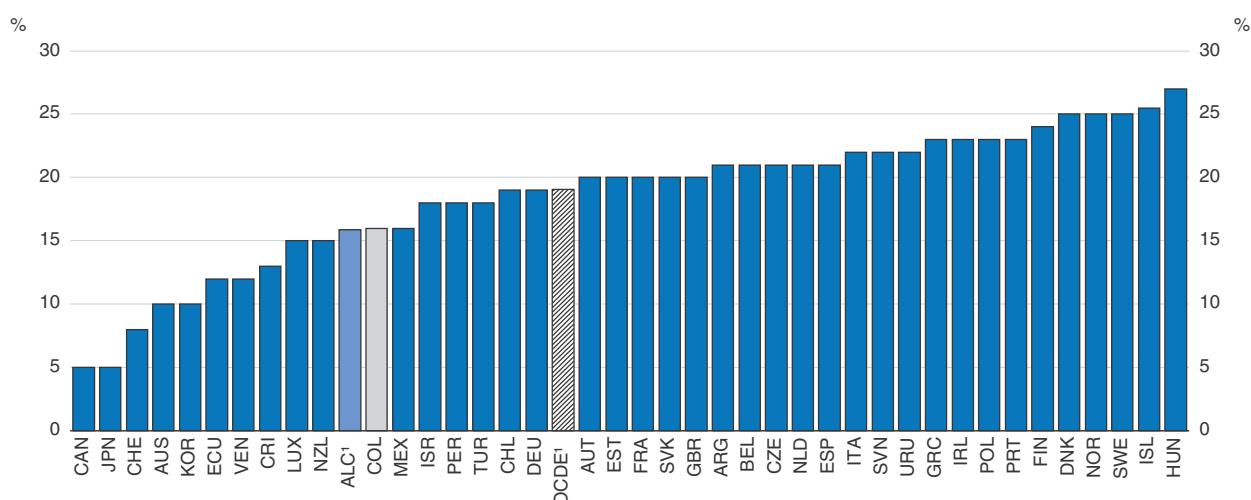
distingue ici d'autres pays d'Amérique latine, comme le Mexique, dans lesquels les impôts indirects sont plus élevés et ont une structure plus progressive (graphique 1.7, partie A). En outre, dans nombre de pays de l'OCDE et dans plusieurs pays latino-américains, la TVA est progressive lorsqu'elle est exprimée en pourcentage des dépenses de consommation des ménages (plutôt que rapportée au revenu, afin de compenser les effets de l'épargne). En Colombie, on observe que la TVA reste régressive même lorsqu'elle est exprimée en termes de dépenses de consommation (IADB, 2013).

L'application de la TVA à des activités à ce jour exonérées permettrait d'augmenter les recettes. Outre les produits alimentaires et d'autres biens essentiels qui bénéficient d'exonérations et de taux réduits, de nombreuses activités – en particulier dans le secteur des services – ne sont pas soumises à la TVA. Les exonérations de TVA et les taux réduits représentent environ 0.5 % du PIB en termes de manque à gagner de recettes fiscales (MHCP, 2014a). Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle ont confirmé que ces exonérations étaient nécessaires pour garantir les droits fondamentaux des plus pauvres à accéder à des biens essentiels à des prix abordables. Sur le moyen terme, les programmes de transferts monétaires existants en faveur des plus pauvres devraient être élargis et adaptés afin de compenser les effets négatifs de la suppression des exonérations et les taux réduits sur le pouvoir d'achat des ménages modestes. Le coût de cette mesure ne serait que de 0.1 % du PIB environ (Steiner and Medellín, 2014). Cependant, les retombées positives de cette mesure sont faibles au regard des pertes de recettes découlant de l'exonération de certaines activités (comme le bâtiment, l'électricité, le transport, l'éducation, les services financiers et d'autres services), estimées à environ 2.4 % du PIB (Yori Parra et al, 2013). Parmi les produits et services exemptés de TVA, beaucoup ne sont pas des biens essentiels pour les groupes de population vulnérable, et sont le plus souvent soumis à la TVA dans d'autres pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Par conséquent, il est tout à fait possible d'élargir l'assiette en appliquant la TVA à plus de secteurs de l'économie.

Il est également possible d'augmenter le taux normal de la TVA, si davantage de recettes sont nécessaires. Le taux normal de la TVA est relativement bas en Colombie au regard des normes internationales (graphique 1.8). S'il se situe dans la moyenne de l'Amérique latine, plusieurs pays émergents de la région appliquent un taux général plus élevé, comme le Pérou (18 %) ou le Chili (19 %). En outre, de nombreux pays de l'OCDE appliquent des taux de TVA bien supérieurs. Une modification de la structure fiscale qui donnerait plus de poids à la fiscalité indirecte serait favorable à la croissance, la TVA étant l'une des taxes qui crée le moins d'effets de distorsion (Arnold et al., 2011). Cependant, une telle augmentation devrait s'inscrire dans une réforme fiscale globale allant dans le sens d'une fiscalité progressive.

Graphique 1.8. **Le taux normal de TVA de la Colombie est relativement faible**

Taux en vigueur en 2013



1. Le taux indiqué pour l'OCDE et l'ALC est la moyenne simple des taux des pays.

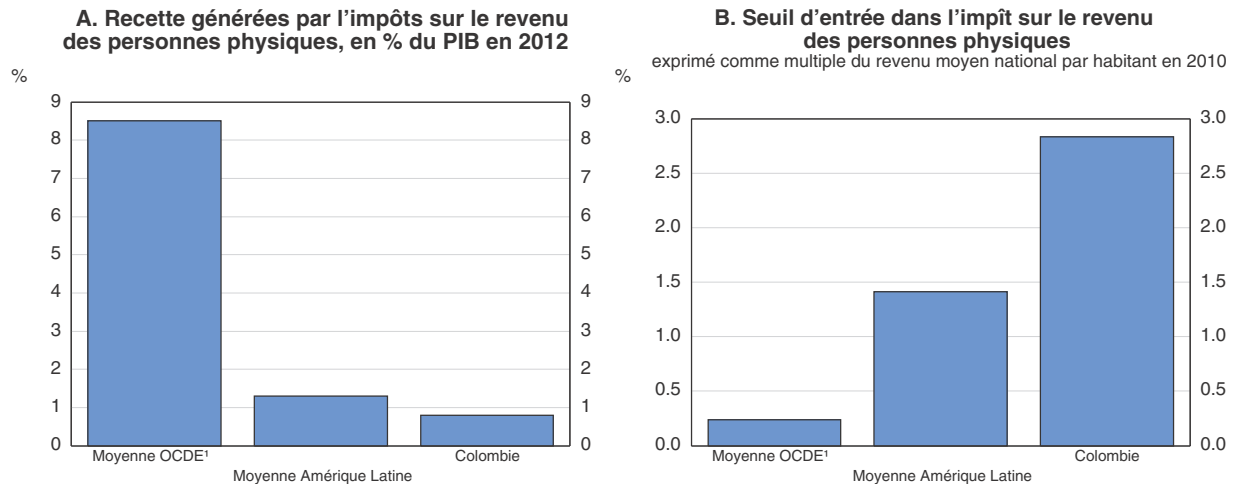
Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; et CIAT.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177150>

En outre, la productivité de la TVA – mesurée en divisant les recettes, exprimées par rapport à la consommation ou au PIB, par le taux général de la TVA – est faible en Colombie par rapport aux pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Cela découle pour l'essentiel de la fraude fiscale et d'une administration de l'impôt relativement défaillante (IADB, 2013). En conséquence, la lutte contre la fraude et l'amélioration de l'administration de l'impôt permettraient d'accroître les recettes de la TVA, même en conservant la structure fiscale actuelle.


Impôt sur le revenu des personnes physiques : peu de contribuables, qui acquittent trop peu d'impôt

Les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent seulement 0,8 % du PIB en Colombie, quand la moyenne de l'OCDE est de 8,5 % du PIB (graphique 1.9, partie A). Peu de ménages sont soumis à l'impôt sur le revenu, compte tenu de l'importance du secteur informel et du niveau relativement élevé du seuil d'entrée dans la première tranche de l'impôt. Ainsi, alors que dans les pays de l'OCDE, les particuliers deviennent imposables dès que leurs revenus dépassent le quart du revenu moyen national par habitant, en Colombie, ce seuil est égal à trois fois le revenu moyen national par habitant

Graphique 1.9. **Les recettes de l'impôt sur le revenu sont limitées, notamment du fait d'un seuil d'entrée dans l'impôt trop élevé**

1. Les données présentées pour l'OCDE correspondent à l'année 2011. Ne sont prises en compte que les recettes tirées d'impôts précisément identifiés comme des impôts sur le revenu des personnes physiques dans les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE ; dans certains cas, des montants importants n'ont été classifiés ni comme recettes d'impôts sur les sociétés ni comme recettes d'impôts sur le revenu des personnes physiques.

Sources : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* and OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Statistiques des recettes publiques en Amérique latine* : 1990-2012 ; et IADB (2013), *More than revenue: Tax policy as a development tool*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177166>

(graphique 1.9, partie B). De ce fait, moins de 10 % de la population est tenue de présenter une déclaration d'impôt, et seulement 5 % des colombiens environ sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il est vrai que les niveaux plus bas des revenus absolus et la répartition très inégale de ces derniers en Colombie peuvent expliquer qu'il soit plus difficile d'atteindre, sur le court terme, des niveaux de recettes comparables à ceux relevés dans l'OCDE. Toutefois, certains pays d'Amérique latine – soumis aux mêmes contraintes – collectent en moyenne des recettes deux fois plus élevées que la Colombie au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 1.9, partie A).

Le taux marginal supérieur d'imposition, égal à 33 %, est également faible par rapport aux taux correspondants en vigueur dans l'OCDE, mais reste proche de la moyenne latino-américaine. Toutefois, le seuil d'entrée dans la tranche supérieure d'imposition est extrêmement élevé en Colombie puisqu'il correspond à dix fois le revenu moyen par habitant. Au Mexique, cette tranche est atteinte pour les revenus supérieurs à trois fois le revenu moyen, et légèrement supérieurs à deux fois le revenu moyen dans les autres économies de l'OCDE (IADB, 2013). Cela implique que les contribuables colombiens commencent à payer le taux marginal supérieur quand ils sont, en termes absolus, près de 40 % plus riches que le contribuable de l'OCDE, en moyenne, soumis au taux marginal le plus élevé (en tenant compte des écarts de pouvoir d'achat entre pays).

Les exonérations fiscales avantagent les plus riches et réduisent les recettes

Les exonérations généreuses réduisent les recettes et limitent la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, puisqu'elles avantagent avant tout les plus riches. Selon des estimations de l'administration fiscale colombienne, le taux effectif d'imposition est presque inchangé à travers l'ensemble du barème de l'impôt, et s'établit à environ 5 % seulement. De ce fait, la progressivité n'existe qu'entre les contribuables qui

acquittent ce taux effectif d'imposition et ceux qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple, parce que leurs revenus sont inférieurs au seuil d'imposition (ce qui comprend les ménages pauvres, mais aussi ceux à revenus intermédiaires).

Le traitement fiscal des pensions est extrêmement généreux avantageant les contribuables, peu nombreux, qui ont un bon niveau de revenu et perçoivent une pension (voir le chapitre 2). Premièrement, les pensions inférieures à 50 fois le salaire minimum (environ 15 000 USD mensuels) sont entièrement exonérées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et, dans les faits, pratiquement toutes les pensions sont ainsi exonérées. Deuxièmement, les cotisations obligatoires aux fonds de pension, au régime public de retraite ou aux systèmes d'assurance santé sont entièrement exonérées, tandis que l'épargne volontaire dans des fonds de pension fait l'objet d'exonérations généreuses. Enfin, les revenus des placements des fonds de pension sont également exonérés. Tous les pays de l'OCDE imposent les pensions à l'une ou l'autre de ces trois étapes. Compte tenu de la générosité du régime public à prestations définies aujourd'hui en vigueur, il semble que la mesure la plus progressive consisterait à taxer les pensions élevées durant l'étape de versement des pensions, en appliquant des taux progressifs d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Selon les estimations du FMI, une mesure consistant à imposer les pensions supérieures à cinq fois le salaire minimum selon un taux modéré de 10 % se traduirait par des recettes supplémentaires à hauteur de 0.2 % du PIB.

Outre les pensions de retraite et l'assurance santé, les contribuables peuvent déduire de nombreux autres éléments. Il existe ainsi un abattement général de 25 % des revenus (plafonné à 3 500 USD par an environ) et un abattement supplémentaire de 10 % par personne à charge. Les paiements d'intérêts hypothécaires peuvent être déduits et l'épargne logement volontaire n'est imposée qu'au-delà d'un seuil assez avantageux pour les contribuables. Les ménages les plus riches sont en outre les plus avantagés par le traitement fiscal privilégié de l'épargne (voir ci-dessous).

La réforme de 2012 a créé un impôt minimum de remplacement (IMAN, *Impuesto Mínimo Alternativo Nacional*) pour les travailleurs salariés et les indépendants, qui limite certaines de ces exonérations pour les ménages dont les revenus sont élevés. L'IMAN prévoit moins d'exonérations et d'abattements et s'applique aux travailleurs dont les revenus mensuels dépassent 1 548 unités de valeur fiscale (UVT, *Unidad de Valor Tributario*), soit environ 23 000 USD. Selon les estimations de l'administration fiscale colombienne, cela rendrait l'impôt sur le revenu plus progressif, augmentant le taux effectif d'imposition pour les personnes à revenus élevés, qui passerait de 5 % à 15 %. Des simulations officielles indiquent une réduction de près de 2 points de pourcentage du coefficient de Gini, qui passerait de 0.57 à 0.55, sous l'effet de la création de l'IMAN. Cependant, les effets sur la réduction des inégalités seraient, selon d'autres analystes, plus modestes (Hurtado, Lustig and Melendez, 2014).

La fiscalité des revenus du capital perçus par des personnes physiques est légère

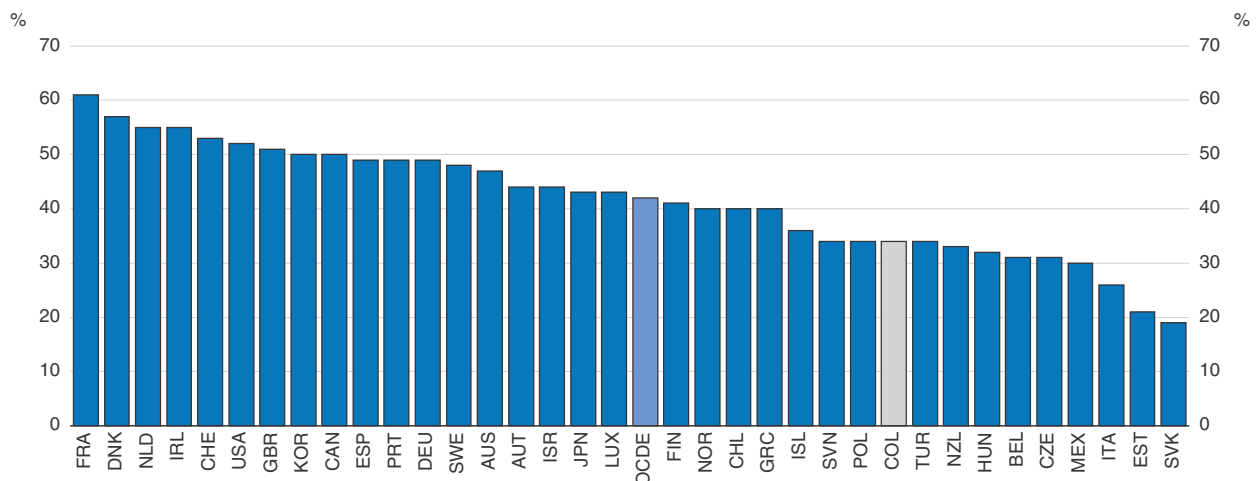
La Colombie n'impose pas les dividendes au niveau des actionnaires. Les plus-values sont taxées au taux de 10 %, mais celles qui sont réalisées sur la vente de certains actifs, notamment sur des actifs immobilisés, sont moins imposées, voire exonérées d'impôt. Les intérêts perçus sont imposés aux taux de droit commun d'imposition des revenus des personnes physiques (variant entre 0 % et 33 %), corrigés de l'inflation. La faible taxation des revenus du capital perçus par les personnes physiques explique en partie la part

relativement réduite de l'impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté par les ménages dont le revenu se situe dans la tranche supérieure ainsi que la faible progressivité de l'impôt (Alvaredo et Londoño, 2013).

Dans la zone de l'OCDE, malgré des différences marquées entre les pays, le taux d'imposition légal combiné appliqué aux dividendes est généralement supérieur à 40 % lorsque l'on prend en compte le taux d'imposition des bénéfices des sociétés et la taxation des dividendes au niveau des actionnaires. L'imposition des dividendes est inférieure en Colombie à la moyenne de l'OCDE puisque le taux légal appliqué est de 34 % si l'on tient compte de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la surtaxe CREE (graphique 1.10). Le principal avantage que retire la Colombie de la non-imposition des dividendes au niveau des personnes physiques tient au fait que le système est simple et que, contrairement à ce qui se produit dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'existe pas en Colombie de double imposition économique des bénéfices des sociétés (même si la charge fiscale globale importe plus que le fait que les dividendes soient taxés une ou deux fois). Néanmoins, pour renforcer la progressivité globale du système fiscal, mais aussi potentiellement utiliser les recettes générées pour abaisser le taux d'imposition des bénéfices des sociétés, la Colombie devrait envisager de taxer les dividendes au niveau des actionnaires individuels.

Graphique 1.10. **Taux légal combiné d'imposition des dividendes**

Au niveau des sociétés et des actionnaires individuels



Source : Calculs de l'auteur.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933171715>

Compte tenu du déséquilibre prononcé entre la fiscalité des revenus du capital au niveau des personnes physiques et des sociétés, l'adoption d'une taxe sur les dividendes au niveau des actionnaires exigerait une réduction de la fiscalité des entreprises. Le taux légal d'imposition des bénéfices des sociétés devrait être sensiblement abaissé pour éviter d'appliquer des taux combinés très élevés d'imposition des personnes physiques et des sociétés. Si le niveau global d'imposition des dividendes et des plus-values est très bas (impôt sur les bénéfices des sociétés et surtaxe CREE), la charge fiscale qui pèse sur les dividendes distribués est très lourde lorsqu'on prend également en considération la TVA acquittée sur les investissements et l'impôt sur les actifs des entreprises. Le charge fiscale combinée est alors supérieure à 60 % (voir ci-avant).

Pour imposer davantage le capital au niveau des personnes physiques, la Colombie pourrait imposer les dividendes distribués aux actionnaires colombiens tout en appliquant une retenue à la source au niveau des sociétés, comme l'a fait récemment le Mexique. Il est plus facile d'administrer une taxe sur les dividendes appliquée au niveau des sociétés parce qu'il y a moins de sociétés qui distribuent des dividendes que d'actionnaires percevant des dividendes, et parce qu'il est plus difficile d'échapper à ce type d'impôt (notamment pour les résidents colombiens percevant des dividendes qui sont versés sur des comptes détenus à l'étranger). Une telle mesure ne permettrait toutefois pas de taxer les dividendes aux taux d'imposition progressifs appliqués aux revenus des personnes physiques.

La bonne solution pour avoir un système plus progressif pourrait consister à évoluer vers un double régime d'imposition des revenus des personnes physiques. Certains pays de l'OCDE imposent les revenus du capital comme les revenus du travail en appliquant les taux progressifs d'imposition des revenus des personnes physiques. La plupart des pays de l'OCDE, dont le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, disposent d'un double système d'imposition des revenus au sein duquel les revenus du travail sont imposés à des taux progressifs et les revenus du capital imposés séparément à des taux proportionnels et généralement plus faibles. Récemment, plusieurs pays d'Amérique latine se sont orientés vers des systèmes similaires (BIAD, 2013). Si un régime de double d'imposition des revenus est peut-être légèrement moins progressif qu'un système consistant à appliquer aux revenus du capital les taux progressifs d'imposition des revenus des personnes physiques, il présente un certain nombre de caractéristiques qui en font une solution très prometteuse pour la Colombie. L'administration de l'impôt dans un tel système est plus aisée que dans un système unique car les prélèvements peuvent alors être opérés au moyen d'un mécanisme de retenue à la source et appliqués à une large assiette soumise à l'impôt sur les revenus du capital. En outre, si les taux sont fixés de manière cohérente, la tentation de l'évasion fiscale est moins forte. Un tel système est de fait souvent plus progressif qu'un système d'imposition unique dans des pays où l'administration fiscale manque de moyens et où la base d'imposition pour les revenus du capital n'est pas large. En comparaison de la situation actuelle, l'adoption d'un double système d'imposition permettrait de taxer les revenus du capital à des taux plus élevés et donc d'accroître la progressivité.

La fiscalité des dividendes devrait être compatible avec celle des plus-values. Le transfert des sociétés aux actionnaires individuels de l'imposition des revenus du capital devra peut-être s'accompagner d'un relèvement du taux d'imposition des plus-values. Si les dividendes devaient être imposés à des taux effectifs plus élevés que les plus-values, les sociétés ne seraient plus incitées à distribuer des bénéfices, et choisiraient plutôt de les conserver pour les réinvestir. Les bénéfices seraient donc « verrouillés », ce qui réduirait la possibilité pour des entreprises jeunes et en croissance d'attirer des financements extérieurs sous forme de capitaux propres.

Combattre la fraude fiscale

La fraude fiscale est généralisée

La fraude fiscale généralisée ampute largement les recettes fiscales de la Colombie. Selon les estimations officielles, le taux de fraude à la TVA avoisine actuellement 25 %, soit environ 2 % du PIB (Cruz, 2011). Le FMI l'a toutefois évalué récemment à 40 %, chiffre proche des estimations de certains analystes privés (Steiner et Medellín, 2014). Si le taux de fraude élevé traduit en partie le poids globalement élevé de l'activité informelle, il

s'explique également par certaines faiblesses institutionnelles au sein de l'administration fiscale et douanière. Il se trouve en particulier que la fraude à la TVA est pour une large part imputable à la faiblesse des contrôles aux frontières et des contrôles douaniers ainsi qu'à la corruption. Dans les faits, l'administration fiscale n'exerce guère de contrôle de la TVA sur les importations en raison de contraintes de personnel, mais aussi à cause des réglementations en vigueur et de la segmentation des systèmes d'information.

Selon les estimations officielles, le taux de fraude à l'impôt sur les bénéfices des sociétés a atteint environ 30 % en moyenne sur la période 2007-11. La Banque interaméricaine de développement l'évalue pour sa part à 2.3 % du PIB. Si l'on ne dispose pas d'estimations fiables de la fraude à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les données internationales montrent que de façon générale, elle est encore plus répandue que la fraude à la TVA ou à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (BIAD, 2013). C'est pourquoi le simple fait d'endiguer la fraude fiscale permettrait d'accroître les recettes sans même avoir à modifier la structure de la fiscalité.

La désintermédiation financière provoquée par la taxe sur les transactions financières a également tendance à favoriser la fraude fiscale. L'application de la taxe ayant multiplié les transactions en espèces dans le secteur informel, la fraude risque de se développer. Or, le système bancaire joue souvent un rôle essentiel en facilitant l'accès aux renseignements aux fins de la collecte et du recouvrement de l'impôt (OECD, 2007). Par ailleurs, la taxe aurait, selon une source, réduit de 10 % les recettes recouvrées au titre d'autres impôts, notamment au titre de l'impôt sur le revenu et de la TVA, et entraîné une baisse globale des recettes fiscales totales de 0.3 % du PIB (Clavijo, Vera et Vera, 2013). Aussi la suppression de la taxe sur les transactions financières, outre qu'elle contribuerait à éliminer les distorsions dans le secteur financier dont il a été question précédemment, serait-elle un moyen de faire reculer l'activité informelle et la fraude fiscale.

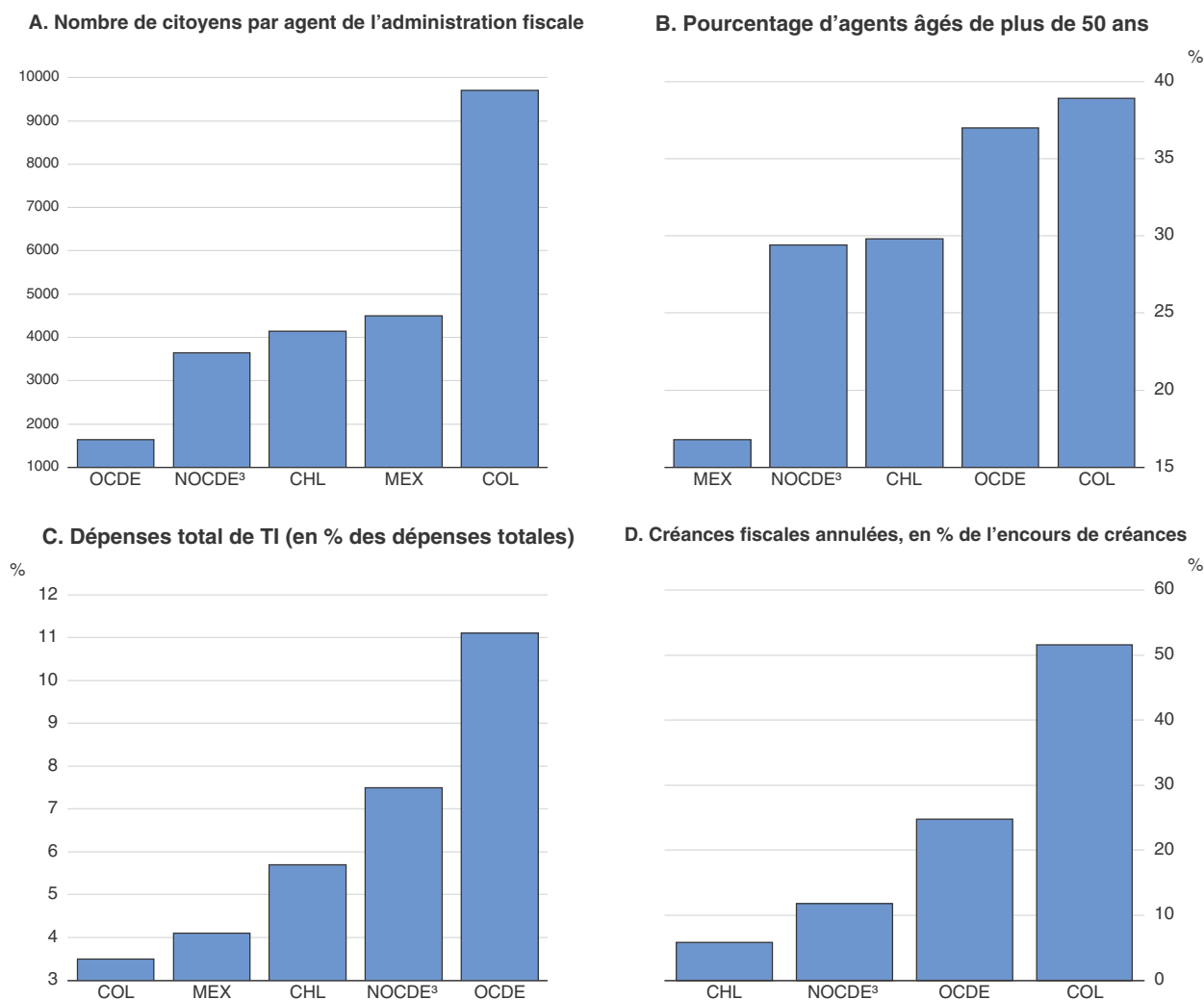
La Colombie est également victime d'une fraude fiscale internationale très développée qui consiste souvent à placer des actifs au Panama voisin ou dans des îles des Caraïbes. Cette pratique a été favorisée par l'existence de taxes induisant de graves distorsions (telles que l'impôt sur le patrimoine) et alimentée par des activités illicites et par l'instabilité résultant du conflit armé qui gangrène le pays. La Colombie a depuis peu conclu plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux d'échange de renseignements, et adopté une législation visant à taxer les transactions effectuées dans des pays ou territoires qui ne participent pas à l'échange de renseignements. Ces mesures devraient contribuer à endiguer la fraude fiscale, mais un allègement de l'impôt sur le patrimoine encouragerait également les déclarations volontaires et la discipline fiscale.

Renforcer l'administration fiscale pour combattre la fraude fiscale

Le renforcement des capacités de l'administration fiscale concourt également à la lutte contre la fraude fiscale. Une proposition de restructuration visant à attribuer à l'administration colombienne un pouvoir accru de surveillance des services douaniers est actuellement en cours d'examen par le Congrès. La multiplication des vérifications fiscales serait également souhaitable. Seulement 0.1 % des contribuables fait l'objet d'une vérification, contre environ 3 % dans les autres pays d'Amérique latine, ce qui s'explique en partie par les effectifs relativement peu nombreux de l'administration fiscale colombienne. La Colombie compte deux fois moins d'agents des services fiscaux par habitant que le Mexique, le Chili ou d'autres économies émergentes (Gómez Sabaini et Jiménez, 2012 ; graphique 1.11, partie A). De plus, l'âge moyen des fonctionnaires de la

DIAN est relativement élevé et ceux-ci n'ont quelquefois pas les compétences en langue ou les connaissances techniques requises pour traiter des dossiers relevant de secteurs spécifiques ou de domaines tels que les prix de transfert (graphique 1.11, partie B). Par ailleurs, nombre d'agents ayant le statut d'agent contractuel ne peuvent bénéficier d'aucune formation. La DIAN pâtit enfin du fait qu'elle ne dispose pas de systèmes informatiques performants.

Graphique 1.11. **L'administration fiscale peut être renforcée**



- Note de la Turquie : les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
- Note de tous les États de l'UE membres de l'OCDE et de l'Union européenne : la République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.
- La moyenne des pays du G20 hors OCDE est la moyenne de 18 pays : Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chine, Colombie, Chypre, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Lettonie, Lituanie, Malaisie, Malte, Roumanie, Russie et Singapour.

Source : OCDE (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177188>

Les technologies de l'information (TI) et les campagnes de vérifications fiscales et autres outils du même type sont moins utilisées en Colombie que dans d'autres pays (BIAD, 2013), ce dont témoigne le niveau relativement faible des dépenses de TI (graphique 1.11, partie C). Un recours plus systématique aux TI simplifierait l'administration et le recouvrement de l'impôt tout en abaissant le coût de la discipline fiscale pour les contribuables. Il se trouve par exemple que 25 % seulement environ des entreprises établissent leurs déclarations de revenu ou de TVA par voie électronique en Colombie alors que dans d'autres pays d'Amérique latine comme l'Argentine, le Brésil, le Chili ou le Mexique, toutes les entreprises le font (OECD, 2013a).

Des évolutions positives ont été observées dans les méthodes de vérification employées par la DIAN. La DIAN avait l'habitude de procéder exclusivement à des vérifications approfondies représentant une lourde charge de travail et propices à bien des égards à la corruption. Un effort vient d'être engagé pour effectuer des croisements automatiques de données (« *fiscalización masiva* ») afin de déceler erreurs et omissions. Cet effort se concrétisera par une augmentation de nombre de vérifications réalisées chaque année et par une élévation du risque auquel le contribuable se sent exposé en cas de non-observation de ses obligations. Un manuel pour la conduite de vérifications a été élaboré et les dossiers de vérification sont désormais gérés de manière centralisée. Enfin, un nouveau système de vérifications conjointes associant les différentes unités concernées (services fiscaux, services douaniers, services spécialisés dans le contrôle des changes et les prix de transfert) a été mis en place.

Il se trouve également que la DIAN voit son champ d'action restreint par plusieurs réglementations qui limitent ses pouvoirs en matière de recouvrement des créances fiscales. Elle efface chaque année plus de la moitié des créances fiscales non acquittées, soit deux fois plus que les pays de l'OCDE et bien plus que d'autres économies de marché émergentes (graphique 1.11, partie D). Ce faible taux de recouvrement est en partie lié aux restrictions imposées à la DIAN au stade de la mise en recouvrement. Les entreprises ne sont par exemple pas tenues de produire une attestation fiscale prouvant qu'elles sont à jour du paiement de leurs impôts et taxes pour se voir attribuer un marché public ; elles ne peuvent pas non plus se voir refuser l'accès à certains services publics au motif qu'elles ne se sont pas acquittées de leurs créances fiscales, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, la DIAN ne peut demander un mandat de perquisition sans l'appui d'autres instances publiques, ni imputer la dette fiscale dont un contribuable est redevable sur les crédits d'impôt dont il bénéficie, ni ouvrir une procédure d'insolvabilité.

On pourrait renforcer encore la fonction de vérification au sein de la DIAN en modernisant les systèmes informatiques, en augmentant les effectifs et en faisant en sorte que les agents aient les compétences requises. Il conviendrait de préciser clairement les critères de sélection des dossiers à vérifier en fonction des risques et de renouveler régulièrement, au cours de l'exercice fiscal, le filtrage des dossiers afin de prendre en compte ceux des retardataires (USAID, 2013). On pourrait mettre davantage l'accent sur la fraude à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui a reçu moins d'attention que la fraude à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Enfin, si les services de vérification ont pour mission de contrôler la situation de contribuables inscrits au rôle, il conviendrait qu'ils s'intéressent en outre aux non-déclarants et aux acteurs de l'économie informelle relevant en principe de la compétence d'autres services de l'administration fiscale (notamment celui chargé des enquêtes pour escroquerie). L'objectif est de ramener les Colombiens qui exercent une activité informelle dans le giron de l'administration fiscale.

Un programme de régularisation des revenus et actifs non déclarés pourrait améliorer la discipline fiscale

La loi adoptée en décembre 2014 alourdit les sanctions appliquées en cas de fraude fiscale et prévoit une amnistie fiscale pour les actifs non déclarés détenus à l'étranger par des ressortissants colombiens (encadré 1.2). Les contribuables décidant de bénéficier de cette amnistie seraient assujettis à l'impôt sur le patrimoine et au paiement d'une amende. Les contribuables se refusant à rapatrier leurs actifs seraient condamnés à des amendes plus élevées. Actuellement, les contribuables ne sont pénalement responsables que lorsqu'ils omettent d'acquitter des impôts prélevés à la source et de la TVA dans les deux mois suivant la date de mise en recouvrement. Faire de la fraude fiscale un délit serait une mesure utile à cet égard.

Pendant, une amnistie de cette nature soulève un certain nombre de questions. Elle pourrait ne pas être crédible en raison des échecs d'amnisties fiscales lancées antérieurement en Colombie (en 1995 et 2003, sans compter une tentative avortée en 2012). Sa crédibilité pourrait en outre être compromise par la faiblesse relative des capacités de l'administration fiscale. Enfin, si l'amnistie n'est pas perçue comme une mesure exceptionnelle jouissant d'un certain crédit, elle pourrait se révéler contre-productive du fait que les contribuables honnêtes pourraient la contester et cesser d'acquitter leurs impôts tandis que les fraudeurs attendraient une amnistie future.

Pour que le rapatriement des actifs détenus à l'étranger se concrétise, une approche progressive de la régularisation s'impose. Premièrement, les amendes pour fraude fiscale pourraient être relevées, en s'inspirant de la pratique courante des pays de l'OCDE et en faisant de la fraude fiscale nationale et internationale un délit, comme proposé initialement dans le texte présenté au Congrès en octobre 2014, qui n'a finalement pas été approuvé. De telles mesures devraient aller de pair avec des efforts destinés à renforcer l'administration fiscale et à éliminer les impôts et taxes induisant de graves distorsions (notamment l'impôt sur le patrimoine). Lorsque ces réformes de large portée, garantes de la crédibilité de la volonté des pouvoirs publics de lutter contre la fraude fiscale, auront été mises en œuvre, la Colombie pourrait adopter un programme spécial de régularisation des actifs détenus à l'étranger, applicable pendant une période déterminée, afin d'encourager les contribuables à corriger des déclarations inexactes ou incomplètes ou à régulariser des revenus ou des éléments de patrimoine non déclarés ou des impôts non acquittés auparavant. Le programme devrait en outre prévoir que les contribuables qui déclarent leurs actifs à ce titre ne seront pas poursuivis rétroactivement et conserveront l'anonymat afin d'éviter les risques auxquels les exposerait éventuellement la divulgation de leurs actifs.

Aller vers une fiscalité plus verte

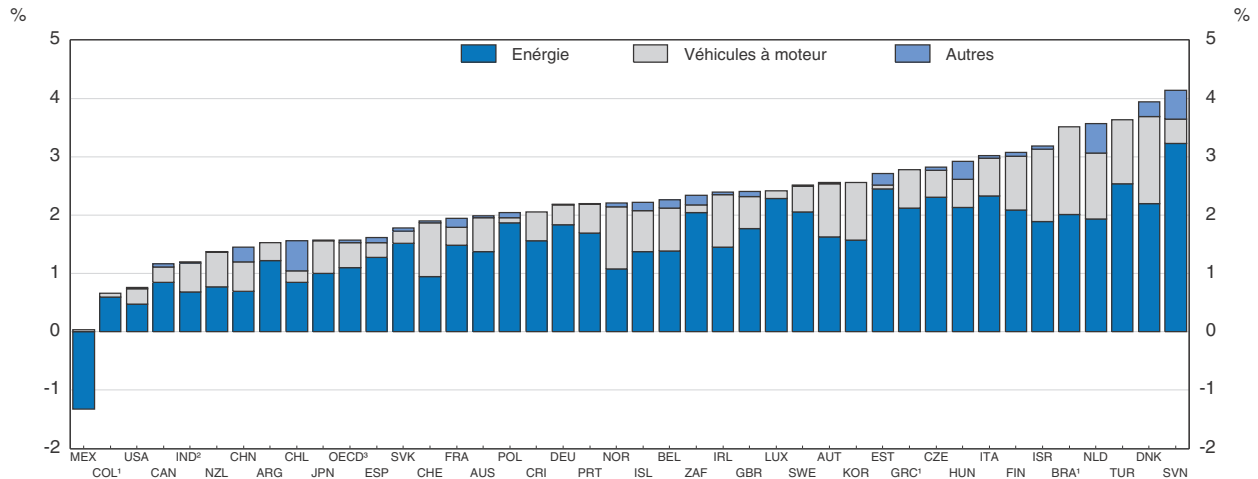
Le développement récent des industries extractives, de l'urbanisation, du trafic routier et du pacage du bétail (OECD/ECLAC, 2014) menace de plus en plus la biodiversité. L'intensité des émissions de gaz à effet de serre est également relativement forte à cause de la contribution de l'agriculture. La superficie utilisée pour l'exploitation minière et l'extraction de pétrole a de surcroît augmenté sensiblement, et certaines activités, notamment l'exploitation minière illégale, polluent les eaux et les sols. En dépit des avancées réalisées sur ce plan, les activités minières informelles et illégales demeurent largement répandues, ce qui ampute les redevances et les recettes fiscales susceptibles

d'en être tirées et cause des dommages considérables à l'environnement. Toutefois, les émissions de dioxyde de carbone liées à l'énergie sont faibles compte tenu de la forte dépendance du pays à l'égard de l'hydroélectricité.

Les recettes fiscales liées à l'environnement sont modestes


En Colombie, les recettes fiscales liées à l'environnement, représentant 0.9 % du PIB (nettes des subventions implicites aux carburants, mais redevances minières comprises), sont modestes comparativement aux pays de l'OCDE et aux autres pays d'Amérique latine (graphique 1.12). Environ les deux tiers de la totalité des recettes fiscales liées à l'environnement collectées en Colombie en 2012 étaient prélevés sur la consommation d'énergie. Le tiers restant provenait de la taxation des véhicules à moteur et autres biens liés à l'environnement. Depuis 2012, la Colombie taxe l'essence et le gazole non sur la valeur (taxe ad valorem), mais sur la quantité (taxe spécifique), et cette taxe est indexée sur l'inflation.

Graphique 1.12. Les taxes liées à l'environnement sont faibles



1. Données des 2011.
2. Données de 2010.
3. Moyenne pondérée par le PIB de 2011.

Source : OCDE/CEPALC (2014), *Examens environnementaux de l'OCDE : Colombie 2014*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177194>

La réforme fiscale de 2012 comportait des mesures allant dans la bonne direction. En particulier, les taxes spécifiques et ad valorem sur l'essence et le gazole qui étaient auparavant en vigueur ont été fusionnées en une seule taxe spécifique. Cette décision mérite d'être saluée car la taxation des carburants fondée sur la quantité correspond mieux au service énergétique rendu par les carburants et aux émissions qui en résultent. L'indexation de cette taxe sur l'inflation devrait être maintenue car elle permet de prévenir un déclin, en termes réels, des recettes fiscales liées à l'environnement. En dehors des taxes sur les carburants destinés au transport en vigueur à l'échelon national, il existe aussi des surtaxes appliquées à l'échelon infranational sur l'essence et le gazole. Si le taux pour le gazole est fixé au niveau central à 6 % du prix de vente net, les administrations infranationales peuvent toutefois imposer une surtaxe sur l'essence. Si les taux appliqués peuvent varier de 6.5 % du prix de vente net dans les départements de la Vallée du Cauca

et de Santander, à 18.5 % dans le Cundinamarca et 25 % à Bogotá, ils sont toujours supérieurs au taux national de taxation du gazole (Municipalité de Bogotá, 2014). Bien que la Colombie taxe davantage l'énergie que nombre d'autres pays producteurs de pétrole, les taux des taxes sur l'énergie y sont faibles par comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine, et sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE (tableau 1.2). Le niveau extrêmement bas des prix au Venezuela, qui a favorisé l'entrée en contrebande de carburants en Colombie, constitue un obstacle au relèvement des taxes sur les carburants dans le pays.

Tableau 1.2. **Taux de taxation de l'essence et du gazole dans quelques pays d'Amérique latine et moyenne de l'OCDE**

	Colombie	Chili	Argentine	Uruguay	Moyenne OCDE
Essence (EUR/GJ)	3.0	10.3	6.9	13.2	15.5
Gazole (EUR/GJ)	3.2	2.2	4.2	12.5	10.5

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Gouvernement colombien (2014) et OCDE (2013b). Les taux sont ceux en vigueur à compter d'août 2014 pour les pays d'Amérique latine et au 1^{er} avril 2012 pour la moyenne de l'OCDE.

Éliminer l'écart de taxation essence-gazole et taxer les combustibles autres que les carburants

Le fait que le gazole soit moins taxé que l'essence a contribué à faire progresser la demande à un tel point que la part du gazole dans la consommation de carburant a doublé depuis 2000. Vu sous l'angle de l'environnement, l'application d'un taux de taxation plus faible au gazole ne se justifie pas. Les véhicules diesel rejettent davantage de dioxyde de carbone et de polluants atmosphériques nocifs (notamment de particules fines) par litre de carburant utilisé. L'avantage des véhicules diesel par rapport aux véhicules essence en termes de consommation de carburant ne justifie pas l'écart de taxation au litre. Par ailleurs, amener le taux de taxation du gazole au même niveau que celui de l'essence pourrait rapporter des recettes considérables (Harding, 2014).

Actuellement, la Colombie ne taxe que l'énergie consommée pour les transports alors que les pays de l'OCDE taxent aussi l'énergie destinée au chauffage, aux procédés industriels et à la production d'électricité au taux moyen de 0.9 EUR par GJ (OECD, 2013b). Les trois quarts de la consommation totale d'énergie de la Colombie sont imputables à ces trois usages. Près de la moitié de l'électricité est d'origine hydraulique, un tiers est produite à partir du gaz naturel et 16 % à partir de charbon. La production d'électricité à partir de charbon a augmenté ces dernières années, entraînant une hausse des émissions de dioxyde de carbone (OECD/ECLAC, 014) et une aggravation de la pollution atmosphérique à l'échelle locale. Il serait plus cohérent de taxer les émissions provenant de l'utilisation d'énergie destinée au chauffage, aux procédés industriels et à l'électricité. Élargir la base d'imposition de l'énergie afin de tenir compte de ces usages permettrait en outre d'accroître les recettes tirées de la taxation de l'énergie.

Les mécanismes de stabilisation des prix jouent le rôle de subventions implicites aux carburants fossiles

La réglementation des prix des carburants impose des prix inférieurs à ceux du marché, ce qui revient de fait à subventionner implicitement les prix des carburants. Le Fonds colombien de stabilisation des prix de l'essence et du gazole avait vocation à réduire les subventions, mais il s'est endetté à hauteur de 0.3 % du PIB entre 2008 et 2011, ce qui a

conduit à continuer de subventionner les prix (Kojima, 2013). Les réformes de la tarification mises en œuvre en 2011 et 2012 ont amélioré la transparence de la réglementation des prix et permis de réduire de 28 % le déficit du fonds (Garcia et Calderon, 2013). Il faut encore renforcer les liens entre les prix intérieurs et internationaux. Une série de hausses progressives des prix, à l'image de celles qui sont actuellement instaurées au Mexique, pourrait être un moyen d'avancer malgré l'opposition et les manifestations provoquées récemment par les hausses de prix.

Mieux cibler l'aide aux familles pauvres

Le subventionnement croisé des services d'utilité publique (électricité, gaz, eau et traitement des déchets) n'est pas bien ciblé et ne crée pas d'incitations à utiliser efficacement les ressources. Il se concrétise par une baisse des prix pour les ménages relevant de la catégorie des bas-revenus, financée par une surtaxe de 20 % appliquée aux ménages des catégories à revenu élevé et aux usagers industriels et commerciaux (OECD/ECLAC, 2014). L'absence de ciblage est telle que près de 90 % des ménages colombiens bénéficient de tarifs subventionnés pour les services d'utilité publique (OECD, 2013c). Il serait possible de mieux cibler l'aide sur les ménages à faible revenu en recourant à des transferts monétaires soumis à condition comme par exemple au Brésil (OECD, 2013b), où l'État a octroyé dans un premier temps des bons d'essence avant de fusionner ce dispositif avec un programme de transferts monétaires conditionnels pour en faire un nouveau programme national de transferts monétaires conditionnels baptisé *Bolsa Familia*. Les versements ne sont pas directement liés à la consommation de combustibles, ce qui autorise une plus grande souplesse au niveau des dépenses et une utilisation plus efficace des combustibles. En Colombie, on pourrait mettre en place un dispositif de ce type dans le cadre du programme *Más Familias en acción*.

Une taxe carbone permettrait de s'attaquer efficacement au problème des émissions de CO₂

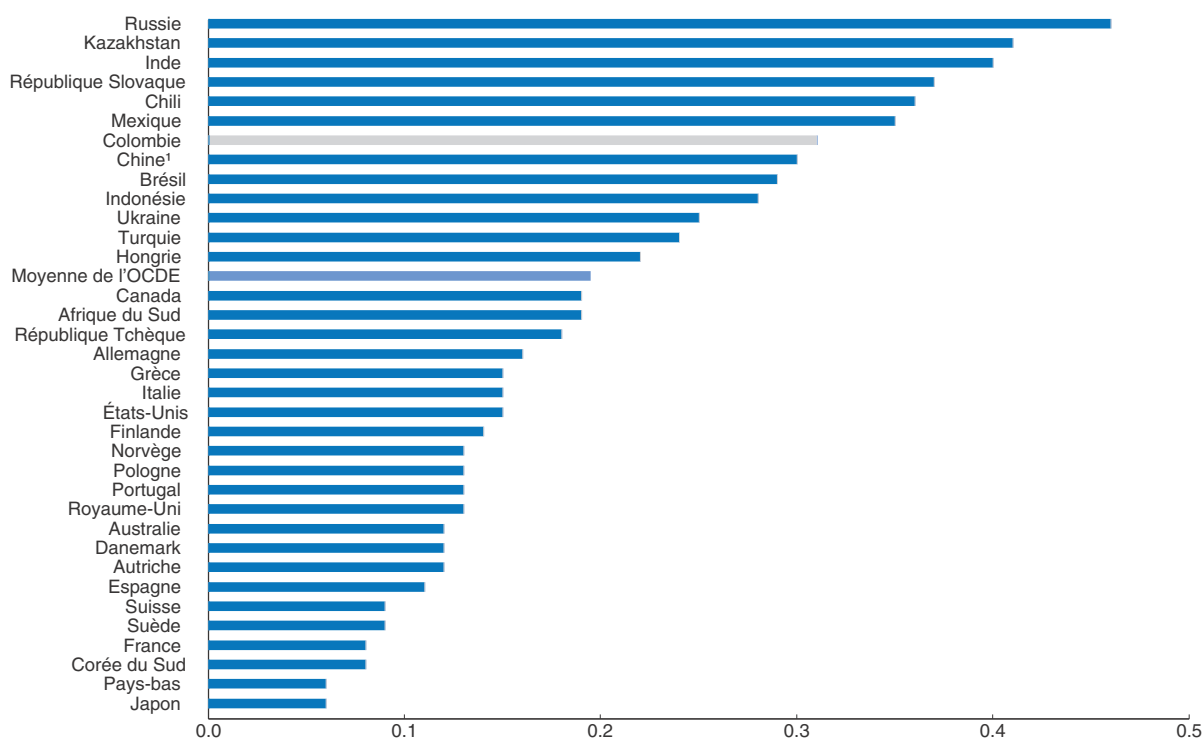
L'adoption d'une taxe sur la teneur en carbone des combustibles serait le moyen de faire supporter aux pollueurs les coûts sociaux de leurs émissions de CO₂. Parce qu'elle accroît le prix des combustibles, une taxe carbone constitue une incitation à réduire la consommation et à passer à des combustibles plus propres et à des sources d'énergie renouvelables, et elle adresse un signal invitant à investir dans des infrastructures plus propres. Si la taxe carbone est appliquée au niveau des importateurs de combustibles et des entreprises d'extraction, et si la taxe est répercutée sur les utilisateurs, tous les secteurs de l'économie la paieront, y compris le secteur informel. Tirer des recettes fiscales d'un « mal » tel que les émissions de CO₂ permet de minimiser les distorsions économiques et est donc une forme de taxation très efficace. En appliquant la taxe carbone très largement à l'ensemble des combustibles et des usages qui en sont faits, la Colombie accroîtrait en outre considérablement l'assiette de la fiscalité de l'énergie. Instituer une taxe carbone aiderait aussi le pays à orienter son économie vers une trajectoire de croissance plus verte en invitant les investisseurs à se tourner dès à présent vers des infrastructures propres et à se garder d'une politique se résumant ainsi « la croissance d'abord, l'environnement ensuite », qui serait probablement plus coûteuse en fin de compte. Les pays de l'OCDE de la région, le Mexique et le Chili, ont pour leur part opté récemment pour l'adoption d'une taxe carbone. Aussi le gouvernement colombien devrait-il envisager de le faire à son tour, comme déjà proposé en 2012.

Renforcer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

Les signes de convergence entre les niveaux de vie dans les différents départements sont rares malgré l'effort considérable de décentralisation budgétaire engagé depuis une vingtaine d'années (Bonet, 2006). Les disparités de PIB par habitant entre les départements sont marquées comparativement aux économies de l'OCDE et aux autres grandes économies de marché émergentes (graphique 1.13). Il ressort d'une étude récente qu'il faudrait 200 ans au département de Choco pour rattraper le niveau de revenu par tête des habitants de Bogota (Galvis et Meisel, 2012). Le système de partage des recettes entre les administrations centrale et infranationales (SGP) n'a guère concouru à effacer ces disparités car la péréquation budgétaire n'a pas été une priorité. Le système ne compense pas non plus le fait que certains départements et municipalités plutôt bien lotis sont mieux à même de se procurer des recettes propres en prélevant des taxes locales et départementales que des départements plus pauvres.

Graphique 1.13. **Les inégalités de revenu par habitant entre les régions sont prononcées**

Coefficient de Gini par région



1. Pour la Chine, les régions autonomes de Hong Kong, Macao et Taipei ont été exclues.

Source : OCDE (2013d), *Panorama de régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177204>

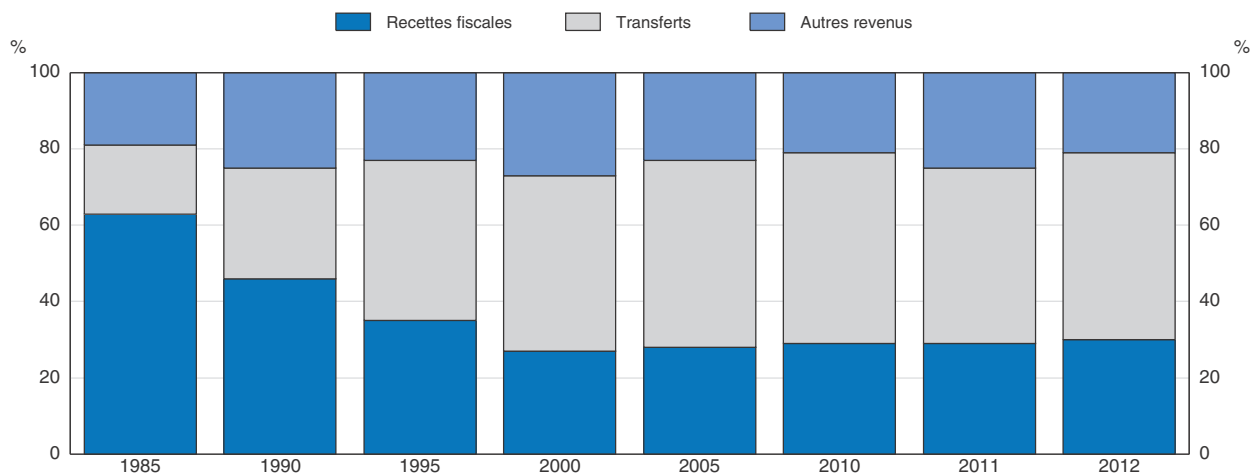
Les administrations infranationales disposent de ressources financières considérables et exercent également d'importantes responsabilités en matière de dépenses. Les dépenses effectuées au niveau infranational représentent actuellement un tiers du total des dépenses des administrations publiques, soit légèrement moins que la moyenne de

l'OCDE qui se situe aux alentours de 40 %. Plus de la moitié des investissements publics sont réalisés par les administrations infranationales. Cependant, leurs recettes fiscales ne représentent que 18 % des recettes fiscales globales, à peine la moitié de la moyenne de l'OCDE (OECD, 2014). Ce déséquilibre budgétaire vertical n'est pas nécessairement un problème étant donné qu'il peut se révéler plus efficace de lever des recettes au niveau national tout en décentralisant les dépenses de façon à mieux répondre à la demande de biens publics locaux, mais il soulève néanmoins quelques difficultés.

Le degré effectif d'autonomie des administrations infranationales pour l'affectation des ressources est toutefois limité en Colombie. La plupart des taxes locales et des transferts au titre du système de péréquation sont préaffectés, et vont principalement à l'éducation, à la santé et à l'assainissement de l'eau. L'administration centrale fixe des objectifs de couverture et de qualité pour chaque secteur. Le principal objectif est de faire en sorte que tous aient accès à ces services publics essentiels et bénéficient de services de même qualité. Les administrations infranationales sont autorisées à affecter tout excédent de ressources aux domaines de leur choix, mais uniquement si les objectifs et les normes qui leur ont été fixés ont été respectés. C'est pourquoi en règle générale, elles ne disposent d'aucune autonomie dans l'exécution des dépenses et ne sont guère incitées à trouver des moyens d'améliorer les services qui sont de leur ressort.


La majeure partie des ressources financières disponibles à l'échelon infranational provient de transferts depuis le budget général, lesquels représentent la moitié des recettes des municipalités et départements. Si les transferts ne représentaient que 20 % des recettes infranationales totales en 1985, ils ont augmenté notablement après l'adoption de la Constitution de 1991 jusqu'à atteindre le niveau actuel. Dans le même temps, la part des recettes fiscales infranationales dans les recettes totales a chuté, passant de plus de 60 % à tout juste 30 % (graphique 1.14).

Graphique 1.14. **Composition des recettes infranationales (municipales et départementales)**



Note : Les autres revenus englobent les redevances, les recettes non fiscales et les revenus tirés du cofinancement de projets d'investissement.

Source : OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177219>

Vers une meilleure coordination des systèmes de partage des recettes et des redevances

Le système de partage des redevances a été réformé en 2012 afin de répartir plus largement les recettes pétrolières et minières entre les régions productrices et non productrices, et de tirer avantage de la flambée des prix des matières premières pour combler certains déficits d'infrastructure. Auparavant, la majeure partie des redevances étaient affectées aux municipalités et départements producteurs de pétrole et de minerais, et servaient à financer les dépenses courantes d'éducation, de santé et d'assainissement de l'eau ainsi que certaines infrastructures de base. Parce que plusieurs régions riches en ressources présentaient des faiblesses sur le plan institutionnel, une large part des ressources a été consacrée, en raison de la corruption, à des projets n'offrant aucune promesse de rentabilité (Echeverry et al., 2011). Après la réforme, tous les départements et la plupart des municipalités ont reçu, au titre du système de partage des redevances, des fonds destinés à financer des projets d'investissement. Ces projets ont dû être approuvés par un organe collégial (OCAD-Órganos Colegiados de Administración y Decisión) composé de représentants des pouvoirs publics issus de tous les niveaux d'administration ainsi que d'experts techniques. Par ailleurs, la Colombie est victime d'un grave problème d'exploitation minière illégale dans certaines régions parmi les plus reculées. Elle peut en revanche espérer accroître les redevances prélevées sur le secteur des industries extractives, principalement le secteur aurifère. L'Agence nationale des mines a mené à bien des opérations de contrôle d'une ampleur considérable auprès de l'ensemble des entreprises titulaires d'un permis d'exploitation, et il en est ressorti qu'environ 58 % des sociétés minières n'avaient pas acquitté les redevances dont elles étaient redevables.

Les départements et les municipalités comptent donc actuellement, pour financer leurs dépenses courantes, sur des transferts depuis l'État et sur leurs propres recettes fiscales, leurs dépenses en capital étant principalement financées par le système de partage des redevances. En principe, cette répartition est sensée. Les redevances sont des recettes ponctuelles et transitoires qui devraient en effet être employées pour encourager des projets d'investissement, les dépenses courantes ne pouvant être financées par le système de partage des redevances précisément en raison de leur caractère récurrent.

Si le nouveau système de partage des redevances a apporté des améliorations, il pose également quelques problèmes. Il a permis d'accroître sensiblement les ressources dirigées vers les régions pauvres (Bonet et Urrego, 2014). Cependant, la hausse de l'investissement au niveau infranational appellera, à moyen terme, une augmentation de la part des dépenses courantes d'entretien financées par le système de partage des redevances. Celui-ci sera donc mis à rude épreuve puisque les départements et les municipalités ne disposent pas de recettes propres suffisantes. C'est pourquoi une meilleure coordination des deux systèmes et l'adoption de mesures visant à encourager une mobilisation des recettes infranationales amélioreraient l'efficacité des dépenses au niveau infranational (OECD, 2014).

La viabilité des finances des administrations infranationales est assurée, mais le partage des risques peut être amélioré

Après que plusieurs administrations infranationales eurent rencontré des problèmes de viabilité budgétaire pendant les années 90, l'ordre a pu être rétabli dans les finances des administrations infranationales grâce à une série de modifications et d'amendements. La réforme du système de partage des redevances mise en œuvre en 2001 et la loi sur la

responsabilité budgétaire de 2003 en particulier se sont traduites par des évolutions dans la répartition des recettes, les objectifs et les règles pour les soldes budgétaires, les prêts et l'endettement des administrations infranationales, qui ont nettement amélioré la viabilité budgétaire de ces dernières (MHCP, 2014b; encadré 1.5).

Encadré 1.5. Évaluer la viabilité des finances des administrations infranationales

Une manière simple de déterminer si une politique budgétaire est viable est d'évaluer si le cadre dans lequel elle s'inscrit contraint les administrations infranationales à améliorer leur solde budgétaire – à savoir leur épargne – si le niveau d'endettement augmente (Bohn, 1998). Cet encadré contient une évaluation portant sur ce point précis qui a été réalisée en Colombie à l'échelon départemental selon De Mello (2005) pour l'estimation de la fonction de réaction budgétaire.

En particulier, l'équation suivante est estimée :

$$pb_{it} = \alpha pb_{it-1} + \gamma debt_{it-1} + \theta_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Où i représente le département, t l'année, pb le solde primaire, et $debt$ le niveau d'endettement. Outre un terme d'erreur pour représenter le bruit blanc, on intègre les effets fixes et les effets temporels au niveau départemental.

La politique budgétaire est viable si le coefficient γ est positif, ce qui signifie que le département épargne plus si sa dette s'accroît, de façon à stabiliser le niveau d'endettement. Dans le tableau ci-après, les variables sont exprimées en pourcentage du PIB ou de la population du département.

	Solde primaire en % ... indices		
	PIB	Population	Population
Variable dépendante retardée	0.049 (0.09)	0.397*** (0.11)	0.385*** (0.11)
Ratio retardé dette/PIB	0.148** (0.06)		
Ratio retardé dette/population		0.068 (0.05)	-0.119 (0.13)
Variable indicatrice pour après 2001 x ratio retardé dette/population			0.190** (0.08)
Constante	0.006*** (0.00)	0.053*** (0.01)	0.054*** (0.01)
Nombre d'observations	343	544	544

Note : Erreurs-types entre parenthèses. ***, **, significatives à 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

Les résultats montrent que le système actuel de responsabilité budgétaire garantit de fait la viabilité budgétaire au niveau départemental. En termes d'ordre de grandeur, une hausse d'un point de pourcentage de la dette entraîne une amélioration d'environ 0.15 point de pourcentage du solde primaire. En outre, la régression présentée dans la dernière colonne du tableau montre que ce résultat est imputable aux réformes conduites au début des années 2000 puisque le coefficient d'endettement n'est pas statistiquement significatif avant leur mise en œuvre. Ces résultats sont confirmés si l'on exclut du revenu courant les transferts depuis l'administration centrale dans la variable dépendante (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015).

La Constitution prévoit que, jusqu'en 2016, les transferts au profit des administrations infranationales doivent progresser de 3 % par an en valeur réelle. Des ressources ponctuelles supplémentaires sont transférées lorsque la croissance du PIB réel dépasse 4 %. Alors que la formule actuelle présente l'avantage d'une très grande prévisibilité et stabilité pour les administrations infranationales, elle impose un lourd fardeau à l'administration centrale en termes de stabilisation macroéconomique. Bien que l'administration centrale soit mieux placée pour se prémunir face à certains risques globaux, si un ralentissement prononcé de la croissance survenait, le dispositif actuel mettrait ses comptes budgétaires à rude épreuve. En outre, ce dispositif n'est pas très efficace pour répartir les risques spécifiques entre les régions (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015).

Une réforme sera possible en 2016, lorsque le dispositif en place prendra fin. Si aucune réforme n'est proposée, les transferts progresseront, par défaut, au même rythme que les recettes les quatre années précédentes. Si l'utilisation d'une moyenne sur quatre ans permet certes de lisser une partie des fluctuations potentielles à court terme, il serait préférable que les transferts varient en fonction des évolutions des recettes structurelles de l'administration centrale, conformément à la règle budgétaire. Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer la propension du système global à assurer le partage des risques et à atténuer les disparités régionales.

Il est possible d'augmenter les taxes foncières locales et de simplifier le système fiscal

Les administrations infranationales ont de grandes responsabilités en termes de dépenses mais leurs recettes sont limitées. Les recettes collectées au niveau départemental représentent moins de 1 % du PIB (environ 5 % des recettes fiscales totales) provenant de droits d'accise sur la bière, le tabac ou les liqueurs, de droits d'enregistrement ou de la taxe sur les véhicules. En dehors de leurs missions propres, les départements prennent souvent en charge l'acheminement de services essentiels à la place de petites municipalités auxquelles les capacités font défaut.

On observe des différences notables entre les départements pour ce qui est de la capacité de lever des recettes. Les recettes fiscales des sept départements les plus grands représentent près de 40 % de leurs recettes totales alors que les recettes collectées par le plus petit département au moyen de taxes départementales représentent moins de 10 % de ses recettes. On dispose de quelques données factuelles attestant que ces différences sont dues à une « fatigue budgétaire », l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale ou des redevances ayant pour effet d'amoindrir nettement les incitations à alourdir la fiscalité au niveau infranational (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015), sachant que d'autres facteurs comme les capacités administratives, la structure économique et la qualité des institutions entrent également en jeu (Cortes et Vargas, 2012).

Il est possible de relever les recettes fiscales tirées des taxes foncières au niveau municipal. Comme dans la plupart des économies de l'OCDE, les administrations locales ont principalement recours, en Colombie, aux taxes foncières. Elles sont habilitées à fixer un taux d'imposition se situant à l'intérieur d'une fourchette de 0.1 % à 1.6 % (bien que le taux maximum puisse atteindre 3.3 % dans certains cas). Cependant, le taux moyen est de 0.5 %, ce qui donne à penser qu'il est encore possible d'alourdir la fiscalité locale. Rares sont les municipalités qui tiennent à jour un plan cadastral ou un registre foncier du fait qu'elles doivent actuellement rémunérer l'office national (IGAC – *Instituto Geografico Agustín Codazzi*) chargé de calculer la valeur des biens fonciers, et qu'elles sont souvent

soumises aux pressions de groupes d'intérêt locaux qui les poussent à ne pas tenir à jour de cadastre. Aussi l'État devrait-il assurer gratuitement cette mission – ou accorder une subvention en conséquence – et récompenser les efforts plus intenses déployés par les administrations infranationales pour lever des recettes fiscales (en reliant les hausses des transferts depuis l'administration centrale à l'augmentation des recettes infranationales). Il concourrait ainsi au développement des marchés fonciers nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des terres.

Simplifier la fiscalité municipale permettrait d'en accroître l'efficacité et de réduire le coût de la discipline fiscale. Bien que les municipalités tirent plus de 80 % de leurs recettes de trois taxes : taxe foncière, taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises et surtaxe sur l'essence, on dénombre actuellement plus de 19 taxes et prélèvements locaux. De fait, bien que nombre de ces taxes ne rapportent guère de recettes, elles rendent plus complexe le respect de leurs obligations par les contribuables et imposent des coûts aux entreprises. Une simplification globale et la suppression de certaines de ces taxes seraient donc bénéfiques au climat des affaires au niveau local et n'amputerait pas notablement les recettes. En outre, l'assiette des taxes sur le chiffre d'affaires varie selon les municipalités, ce qui rend le système extrêmement complexe. L'État devrait définir une assiette et des critères d'imposition communs, les municipalités étant autorisées à fixer les taux à l'intérieur d'une fourchette préétablie.

Vers une réforme de grande ampleur de la fiscalité

La Colombie devra accroître considérablement ses recettes fiscales dans un proche avenir pour pouvoir financer ses dépenses sociales et les investissements dont elle ne saurait faire l'économie. Parallèlement, il conviendrait qu'elle adapte la structure de sa fiscalité pour que celle-ci induise moins de distorsions et soit plus inclusive, ce qui nécessitera une réforme fiscale de grande ampleur.

Pour que sa fiscalité soit plus propice à l'investissement, la Colombie devrait transférer des sociétés vers les actionnaires, personnes physiques, une partie du poids de l'impôt sur le revenu du capital. Les taux d'imposition des sociétés devront être abaissés et l'assiette de l'impôt sur les sociétés notablement élargie. Une réforme de grande ampleur de la fiscalité nécessitera également la taxation des dividendes et le relèvement du taux d'imposition des plus-values ainsi que la suppression de l'impôt sur le patrimoine des entreprises. Il existe nombre de solutions différentes, mais l'adoption d'un système d'imposition dual prévoyant l'imposition à la source des revenus du capital semble offrir une voie prometteuse pour avancer dans la bonne direction.

La Colombie doit élaborer une stratégie pour ramener des contribuables dans le giron de l'administration fiscale. Il conviendrait que le système de prélèvements et de prestations n'encourage plus les entreprises à demeurer dans le secteur informel. La réforme conduite récemment au Mexique est un exemple à suivre à cet égard. La taxe sur les transactions financières devrait donc être supprimée progressivement ; la suppression de l'impôt sur le patrimoine incitera également un plus grand nombre d'entreprises à intégrer le secteur formel. Les ressources de l'administration fiscale doivent être accrues pour que celle-ci soit en mesure de conduire des vérifications plus efficaces et recenser les non-déclarants ; il est primordial qu'elle parvienne à mieux identifier les contribuables, notamment en imposant des obligations déclaratives à de tierces parties telles que les établissements financiers et les fonds de pension.

Le développement du secteur formel offrirait à la Colombie une source de recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que le moyen de financer en partie le système de prestations par les cotisations de sécurité sociale. L'avantage d'une telle réforme tient au fait que les contribuables les plus riches supportent une plus large part du fardeau fiscal. L'élargissement de l'assiette de la TVA, et en particulier la suppression des exonérations de TVA pour les biens non essentiels, fait partie d'une stratégie de réforme de ce type. La TVA devrait être commuée en une taxe sur la consommation au sens strict.

La Colombie devrait en outre se donner pour objectif de lever davantage de recettes grâce aux taxes liées à l'environnement et à l'impôt sur les biens immobiliers, en particulier sur les terrains. Il lui faudra pour cela améliorer son système d'évaluation. Il est possible de donner aux administrations infranationales davantage de pouvoirs en matière fiscale, et le système de financement actuel des administrations doit être revu.

Enfin, la Colombie doit se doter d'une véritable stratégie énonçant explicitement ses besoins exacts en termes de recettes et décrivant les réformes fiscales à conduire pour lever des recettes selon des modalités qui soient à la fois inclusives et favorables à la croissance. Cette stratégie, passant peut-être par une refonte complète de la fiscalité à laquelle seraient associées les différentes parties prenantes, devrait contribuer à forger un consensus au sein de la société autour de la réforme de la fiscalité qui vient d'être décrite et donner à la Colombie les moyens de rattraper les économies de l'OCDE.

Recommandations relatives à la politique fiscale

Principales recommandations

- Engager une réforme de grande ampleur de la fiscalité afin de favoriser l'équité et la croissance.
- Réduire la charge fiscale sur l'investissement en abaissant peu à peu le taux de l'impôt sur les sociétés, en supprimant progressivement l'impôt sur le patrimoine pour les sociétés et en abandonnant la TVA sur l'investissement.
- Renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives.
- Réduire la fraude fiscale en renforçant l'administration fiscale et en relevant le montant des amendes.
- Augmenter le taux normal de TVA, si davantage de recettes sont nécessaires. À moyen terme, élargir l'assiette et éliminer les exonérations sur les biens non essentiels.
- Adopter une taxe carbone pour lutter efficacement contre les émissions de CO₂.

Renforcer la progressivité de la politique fiscale

- Envisager d'adopter un double système d'impôt sur le revenu afin de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives.
- Abaisser notablement le niveau d'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les retraites de sorte que celles-ci soient effectivement imposées à un taux progressif.
- Inclure les actions d'entreprises dans l'assiette de l'impôt sur le patrimoine pour les particuliers et réduire le taux d'imposition.

Recommandations relatives à la politique fiscale (suite)

Aller vers une fiscalité plus efficace

- Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en supprimant les exonérations et les régimes spéciaux. Fusionner l'impôt sur les sociétés et la surtaxe GREE à moyen terme.
- Durcir les critères d'accès des entreprises aux zones franches et supprimer progressivement les zones franches créées pour une seule entreprise.
- Adopter le nouveau code des douanes afin de renforcer le contrôle exercé par l'administration fiscale sur la facturation des importations.

Aller vers une fiscalité plus verte

- Modifier les taux d'imposition sur les carburants destinés au transport pour tenir compte de leur impact sur l'environnement.
- Élargir la taxation des carburants à d'autres types de combustibles utilisés notamment pour la production de chaleur et d'électricité.
- Éliminer progressivement les subventions aux carburants dans le cadre du dispositif de stabilisation des prix.

Renforcer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

- Aider les administrations infranationales à mettre à jour la valeur des biens immobiliers dans le cadastre. Établir une corrélation entre l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale et l'accroissement des recettes infranationales.
- Mieux coordonner le système de partage des recettes avec le système de partage des redevances pétrolières et minières. Établir un lien entre l'augmentation des transferts et les recettes structurelles de l'administration centrale.
- Simplifier la fiscalité infranationale en éliminant les taxes qui n'offrent pas de potentiel en termes de recettes et définir une assiette uniforme pour les taxes municipales sur le chiffre d'affaires.

Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson and L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth, » *Economic Journal* Vol. 121 issue 550, pp. 59-80.
- Alvaredo, F. and J. Londoño (2013), « High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010, » *CEQ Working Paper* No. 12, March.
- Avendaño, N. (2013), « Colombia's indirect tax system: slowly moving in the right direction, » *World Journal of VAT/GST Law*, Vol. 2 issue 2, pp. 136-140. <http://dx.doi.org/10.5235/20488432.2.2.136>.
- Bogotá Municipality (2014), « Surtax on gasoline. » Accessed on 25 August 2014: http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/impuestos/otros_imp/sobretasa_a_la_gasolina.
- Bohn, H. (1998), « The Behaviour of US Public Debt and Deficits, » *Quarterly Journal of Economics* Vol. 113(3), pp. 949-963.
- Bonet, J. (2006), « Fiscal decentralization and regional income disparities, » *Annals of Regional Science*, Vol. 40, pp. 661-676.
- Bonet, J. and J. Urrego (2014), « El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? » *Documentos de trabajo de economía regional #198*, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Bousquet, G., C. Daude and C. de la Maisonneuve (2015), « Fiscal decentralisation in Colombia: New evidence regarding sustainability, risk sharing and fiscal fatigue, » *Working Paper*, OECD, forthcoming.

- Clavijo, S., A. Vera and N. Vera (2013) Estructural fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-20), ANIF.
- Colombian Government (2014), « Official diary of 30 January 2014, Resolution 40 of 2014, adjusting fuel tax rates ». Accessed on 25 August 2014: www.leyex.info/diario/49049.pdf.
- Cortés, D. and J.F. Vargas (2012), « Inequidad Regional en Colombia, » Documentos CEDE 34, Universidad de los Andes.
- Daude, C. and J. Pascal (2015), « Efficiency and Contestability in the Colombian Banking System, » *Working Paper*, OECD, forthcoming.
- De Mello, L. (2005), « Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 423, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/556325773018>.
- Echeverry Garzón, J.C., G. Alonso Masmela and A. García Montaña (2011b), « Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías », *Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, No. 2, January.
- Fenochietto, R. and C. Pessino (2013), « Understanding Countries' Tax Effort, » *IMF Working Paper*, 13/244, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Galindo, A. and G. Majnoni (2006), « Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia, » *Finance, Private Sector and Infrastructure Group*, World Bank, June.
- Galvis, L.A. and A. Meisel (2012), « Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente, » Documento de trabajo sobre economía regional #177, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Gómez Sabaini, J.C. and J.P. Jiménez (2012), *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America*, CEPAL – Serie Macroeconomía del desarrollo N° 118
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia and K.-Y. Yoo (2007), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *OECD Economic Studies*, No. 43, Vol. 2006/2, OECD
- Harding, M. (2014), « The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use », *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en>.
- Inter-American Development Bank (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, Corbacho, A., V. Fretes Cibils and E. Lora (editors), Development in the Americas, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Kojima, M. (2013), « Petroleum product pricing and complementary policies ». *Policy Research Working Paper*, No. 6396, Sustainable Energy Department, World Bank.
- Matheson, T. (2011), « Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence », *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014a), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, June.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014b), *Quince Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1997-2012*, February
- Ministry of Mining and Energy (2012), « Escenarios de Oferta y Demanda de Hidrocarburos en Colombia, » *UPME*, December.
- OECD (2007), *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264014268-en>.
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, *OECD Tax Policy Studies*, No. 20, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.
- OECD (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>.
- OECD (2013b), *Taxing Energy Use. A Graphical Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OECD (2013c), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OECD (2013d), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.
- OECD/ECLAC (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208292-en>.
- OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris.
- Pessino, C., and R. Fenochietto (2010), « Determining Countries' Tax Effort, » *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 195, pp. 61-68.
- Steiner, R. (2014), « Taxation and Economic Growth in Colombia, » *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-493*, Inter-American Development Bank, Washington, DC. February
- Steiner, R. and A. Cañas (2013), « Tributación y equidad en Colombia ». *Mimeo. Fedesarrollo*.
- Steiner, R. and J.C. Medellín (2014), « Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria, » in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, Abril.
- USAID (2013), « Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean », *USAID Leadership in Public Financial Management*.
- Yori Parra, G., D.M. Parra Garzón and P.H. Sierra Reyes (2013), « El Gasto Tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2010 y 2011. Actualización. » *Cuaderno de Trabajo*, No. 50, DIAN, December.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Colombia 2015

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Axer davantage les politiques fiscales sur l'efficacité, l'équité et l'écologie », dans *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.