

Chapter 1

Tax revenue trends, 2000-2016

Achieving the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs) and implementing the Addis Ababa Action Agenda calls for mobilising additional finance, in particular domestic resources, to fund public goods and services. Taxation provides a predictable and sustainable source of government revenue, in contrast with the volatility of official development assistance and mineral royalties. This report presents an internationally-comparable set of indicators on tax and non-tax revenues which can be used to track progress on domestic resource mobilisation (as envisaged in the SDGs, the Addis Ababa Action Agenda as well as related initiatives such as the Addis Tax Initiative) and to inform tax policy and reforms.

This chapter discusses the trends of the tax-to-GDP ratio, the tax structure and the share of tax revenue by level of government in 21 African countries: Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroon, the Republic of the Congo, the Democratic Republic of the Congo, Côte d'Ivoire, Egypt, Eswatini¹, Ghana, Kenya, Mali, Mauritius, Morocco, Niger, Rwanda, Senegal, South Africa, Togo, Tunisia and Uganda. The discussion supplements the detailed country information on tax revenue in Chapter 5.

This chapter provides cross-country comparisons of tax revenue data for the countries included in this publication. It also compares the averages of the 21 African countries with that of 25 Latin American and Caribbean (LAC) countries (OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2018^[1]) and that of 35 OECD countries (OECD, 2017^[2])².

Tax-to-GDP ratios

Tax-to-GDP ratios in 2016

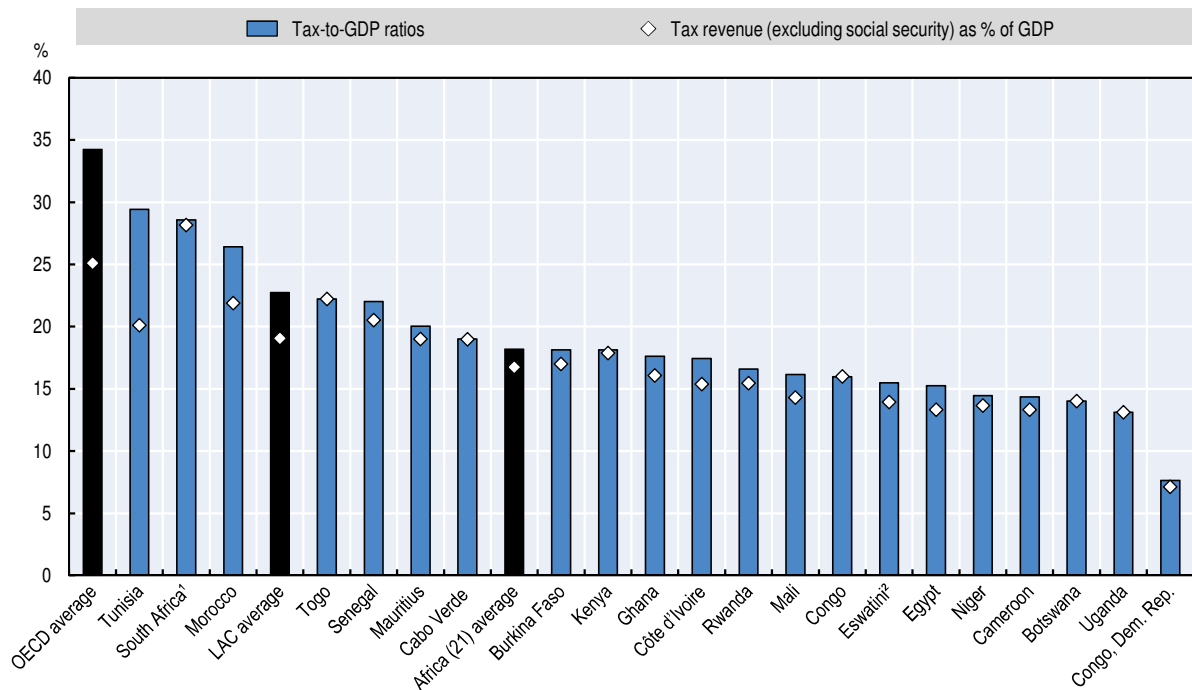
The average tax-to-GDP ratio in the 21 African countries in this publication (referred to as the "Africa (21) average") was 18.2% in 2016 (Figure 1.1). The tax-to-GDP ratio is measured as tax revenues (including social security contributions paid to general government) as a proportion of gross domestic product (GDP). The Africa (21) average needs to be interpreted with caution due to the incompleteness or unavailability of data for social security contributions in some African countries in this publication.³ In comparison, the LAC and the OECD average tax-to-GDP ratios were 22.7% and 34.3% respectively in 2016.

In 2016, tax-to-GDP ratios varied widely across the countries included in this publication. They ranged from 7.6% in the Democratic Republic of the Congo to 29.4% in Tunisia. Two-thirds of the countries had a ratio between 13.0% and 20.0% in 2016 (Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroon, the Republic of the Congo, Côte d'Ivoire, Egypt, Eswatini, Ghana, Kenya, Mali, Mauritius, Niger, Rwanda and Uganda). Six countries (Mauritius, Morocco, Senegal, South Africa, Togo and Tunisia) had tax ratios greater than 20% in 2016.

If social security contributions (SSCs) are excluded, the tax-to-GDP ratios show a different distribution. For example, the five countries with the highest tax-to-GDP ratios including SSCs (Morocco, Senegal, South Africa, Togo⁴ and Tunisia) still have tax-to-GDP ratios above 20% when SSCs are excluded but the relative positions of the countries change.

South Africa has the highest ratio without SSCs, at 28.2% of GDP, due to comparatively low tax revenues from SSCs as a percentage of GDP. In contrast, Tunisia, where SSCs equate to 9.3% of GDP, has the fifth-highest tax-to-GDP ratio of African countries if SSCs are excluded.

Figure 1.1. **Tax-to-GDP ratios and total tax revenue (excluding social security contributions) as percentage of GDP, 2016**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016. The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

The Africa (21) average should be interpreted with caution as data on social security contributions are not available for the Republic of the Congo, the Democratic Republic of the Congo (prior to 2012), Togo and Uganda and are only partially available in Cameroon and Senegal. Social security contributions for Botswana are deemed to be null as they do not meet the criteria to be classified as social security contributions set out in the OECD classification of taxes in the Interpretative Guide. See the country tables in Chapter 5 for further information.

1. The tax-to-GDP ratio should be interpreted with caution as it includes payments made by South Africa to the Southern African Customs Union (SACU) pool.

2. Previously Swaziland.

Source: Tables 4.1 and 4.2 in Chapter 4 and (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818777>

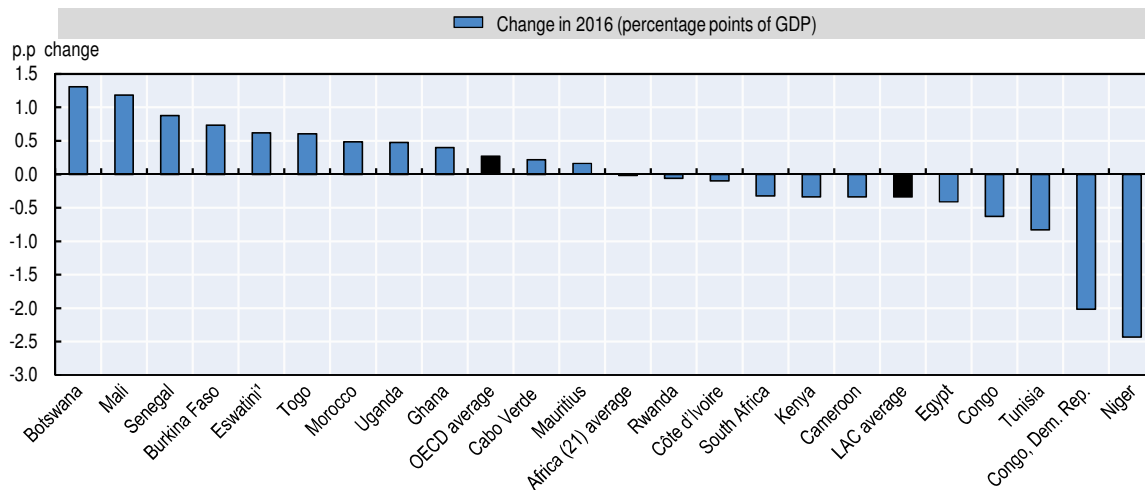
Changes in tax-to-GDP ratios between 2015 and 2016

The tax-to-GDP ratio for the Africa (21) average remained stable between 2015 and 2016 (Figure 1.2), in the context of a slowdown in economic activity in Africa. Amid a sustained decline in commodity prices and weak global economic conditions, GDP growth across Africa as a whole fell from 3.6% in 2015 to 2.2% in real terms in 2016 (AfDB/OECD/UNDP, 2017^[4]). In comparison, the LAC tax-to-GDP ratio average decreased by 0.3 percentage points and the OECD average increased by 0.3 percentage points over the same period.

The relative stability of the Africa (21) average is a result of two distinct situations within the group of countries: 11 countries recorded an increase in their tax-to-GDP ratio in 2016 whereas 10 countries recorded a decrease (Figure 1.2). Changes of over 1.0 percentage

points occurred in countries with low tax-to-GDP ratios (below 17.0%): Botswana registered the highest increase (1.3 percentage points) followed by Mali (1.2 percentage points). The largest decreases (of over 2.0 percentage points) occurred in the Democratic Republic of the Congo and Niger. These countries aside, there were no other changes of more than one percentage point in either direction.

Figure 1.2. **Change in tax-to-GDP ratios between 2015 and 2016 (percentage points of GDP)**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016. The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

The change in the Africa (21) average should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

1. Previously Swaziland.

Source: Authors' calculations based on data in Table 4.1 in Chapter 4 and (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818796>

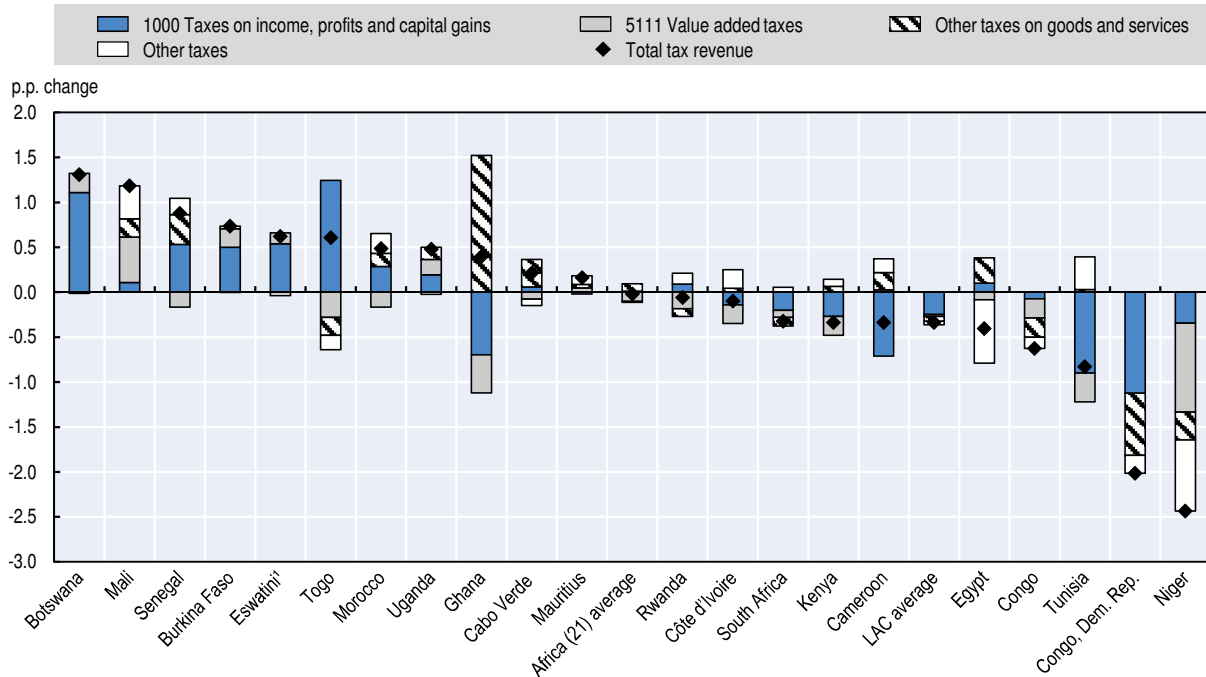
The main tax revenue categories (as a percentage of GDP) also remained stable between 2015 and 2016 but there was great heterogeneity among countries. In the two countries that recorded the biggest increases between 2015 and 2016 – Botswana and Mali – the tax revenue categories that drove the increases differed. An increase in income tax revenue equivalent to 1.1% of GDP was the main driver of the increase of Botswana's tax-to-GDP ratio. In Mali, the increase in the tax-to-GDP ratio was explained principally by a 0.5 percentage point increase in revenues from value added tax (VAT) and a 0.3 percentage point increase in social security contributions.

In Botswana, the increase in income tax revenue as a percentage of GDP (of 1.1 percentage points) was entirely driven by the "mineral tax", an income tax on companies in the mineral sector (predominantly diamonds). Sales of diamonds increased significantly in 2016, resulting in a large increase in Botswana's mineral exports and fiscal revenues (IMF, 2017^[5]).

In Mali, the overall increase in the tax-to-GDP ratio was 1.2 percentage points between 2015 and 2016, well above the target set by the government of 0.75% of GDP. Mali has implemented various reforms to expand the tax base, reduce exemptions and improve revenue-collecting agencies' civic-mindedness (IMF, 2016^[6]). For example, in recent years the Direction General of Taxes of Mali has operated targeted audits in companies not usually entitled to claim VAT refunds. These audits have resulted in an increase in the number of

businesses effectively paying VAT and helped to increase VAT revenue by 0.5% of GDP in 2016, an increase that accounted for 43% of the total increase in the tax-to-GDP ratio.

Figure 1.3. **Change in tax-to-GDP ratios by main tax heading between 2015 and 2016 and by country (percentage points of GDP)**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Mauritius, Morocco, South Africa and Eswatini (previously Swaziland). The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted. The Africa (21) average should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

1. Previously Swaziland.

Source: Authors' calculations based on data in (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818815>

The Democratic Republic of the Congo and Niger registered the largest decreases among the 21 countries included in this publication in their tax-to-GDP ratio, of 2.0 and 2.4 percentage points respectively. In Niger, the decreases in tax revenue as a percentage of GDP occurred across all the main categories, particularly VAT (1.0 percentage points) and other taxes such as registration fees (0.8 percentage points). In the Democratic Republic of the Congo, decreases in income tax revenues (equivalent to 1.1% of GDP) and in other taxes on goods and services⁵ (0.7% of GDP) explained the overall decrease in the tax-to-GDP ratio.

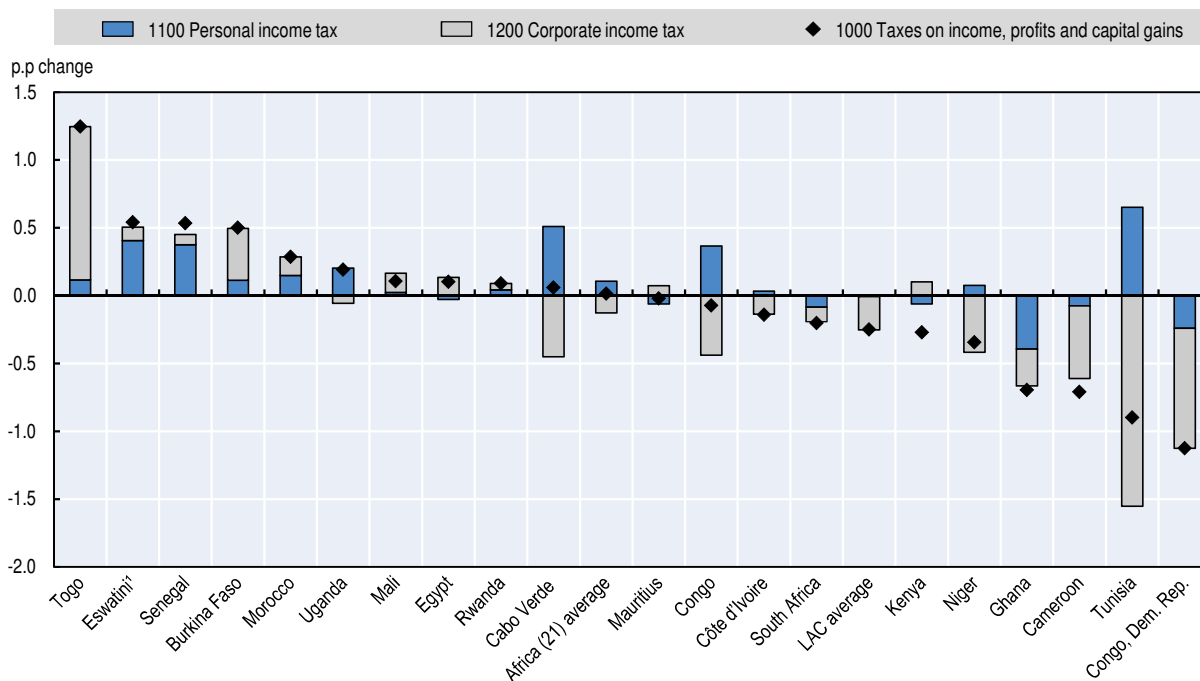
Some countries showed significant increases in certain tax types between 2015 and 2016. Ghana's revenues from other taxes on goods and services increased by 1.5% of GDP following the introduction of new excise measures included within the Energy Sector Levies Act passed in December 2015. New levies on petroleum products, the energy debt recovery levy and the price stabilisation and recovery levy, were introduced and the road fund and the energy fund — levied on diesel and petrol — were revised upwards. The increase in excises compensated for drops in revenues from the other tax categories (by 0.7% of GDP for income taxes and 0.4% for VAT). A decrease in crude oil production contributed to a decline in corporate income tax (CIT) (hellenicshippingnews, 2017^[7]).

The decrease in Niger's tax-to-GDP ratio in 2016 was largely attributable to lower activity among large companies, particularly in the mining, oil and telecommunications sectors. In addition, the depreciation of the Naira in Nigeria – following Nigeria's economic slowdown caused by the drop in international oil prices in 2014 – resulted in a drop in Niger's exports of petroleum products to Nigeria (IMF, 2017^{a[8]}).

Declines in oil prices reduced revenues from the mining sector in the Democratic Republic of the Congo and affected all the main tax categories (such as CIT, VAT and import duties). In addition, the government implemented a reform exempting import VAT for companies operating in the mining sector, leading to a decrease of revenues from VAT on imports equivalent to 1.1% of GDP (though this was offset by a decrease in VAT refunds).

Changes in revenues from personal income tax (PIT) and CIT as a percentage of GDP between 2015 and 2016 varied significantly across the 21 countries included in this publication (Figure 1.4). Changes in CIT revenue varied more than revenues from PIT. In 2016, Cameroon, the Democratic Republic of the Congo and Tunisia recorded decreases in CIT revenues of at least 0.5% of GDP. Tunisia registered the largest decrease (1.6% of GDP) while Togo showed the largest increase (1.1% of GDP). In contrast, most changes in PIT revenue were equivalent to between -0.1% of GDP and 0.4% of GDP over the same period.

Figure 1.4. **Annual changes in revenue from taxes on income and profits, by sub-category and by country between 2015 and 2016 (percentage points of GDP)**



Notes: The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted. Botswana is not included as the breakdown of income tax by 1100 personal income tax and 1200 corporate income tax is not available.

1. Previously Swaziland.

Source: Authors' calculations based on data in (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818834>

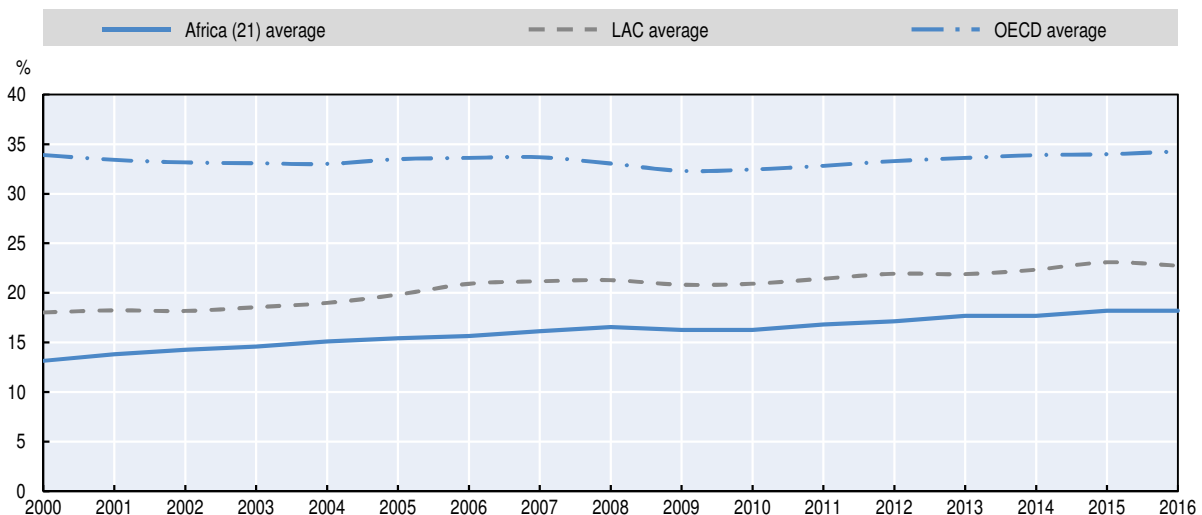
Evolution of tax-to-GDP ratios since 2000

With the exception of the period between 2008 and 2010, the average tax-to-GDP ratio for the Africa (21) rose more or less steadily between 2000 and 2015, before stalling in 2016 (Figure 1.5). It increased by 5.0 percentage points across the period as a whole, from 13.1% in 2000 to 18.2% in 2016. This growth reflects favourable macroeconomic conditions, changes in tax policy and strengthening of tax administrations. This trend is similar to that of LAC countries, where the average tax-to-GDP ratio increased by 4.7 percentage points over the same period. The performance of the 21 countries included in this publication and LAC contrasts with OECD countries, where the average tax-to-GDP ratio was 34.3% in 2016, 0.4 percentage points above its level in 2000.

The global financial crisis resulted in a decrease of the average tax-to-GDP ratio across the Africa (21) of 0.3 percentage points between 2008 and 2010. A slowdown in economic activity and lower commodity prices contributed to this decrease. Over the same period, a number of the 21 countries implemented measures to stimulate the economy. For example, Morocco reduced the CIT rate by 5 percentage points in 2008 to improve companies' competitiveness and enhance their resilience during the financial crisis (see Box 1.1).

The LAC average also decreased between 2008 and 2010, by 0.4 percentage points. In contrast, the OECD average was affected by the crisis mainly between 2007 and 2009, registering a decrease in the tax-to-GDP ratio of 1.4 percentage points over that period. OECD countries also recovered more slowly; the average tax-to-GDP ratio returned to its pre-crisis level of 33.7% in 2014, whereas the Africa (21) average exceeded its pre-crisis level (16.6% in 2008) in 2011.

Figure 1.5. **Average tax-to-GDP ratios for Africa (21), LAC and OECD, 2000-16**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the average for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD average (35 countries) are unweighted.

The Africa (21) average should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

Source: Table 4.1 in Chapter 4 for the OECD and Africa (21) averages and (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818853>

Since 2000, a large number of African countries have implemented major structural reforms of their tax administrations and have undertaken significant changes to their tax systems. For many countries, reforms were aimed at strengthening and modernising tax administrations. Among the reform initiatives introduced were taxpayer offices specialising in large and/or medium-sized companies; self-assessment systems; taxpayer segmentation and modern risk management (Kloeden, 2011^[9]); (Fossat; Bua, 2013^[10]). Some countries undertook reforms to expand their tax base, eliminating certain exemptions and simplifying tax legislation. These changes were often accompanied by programmes to educate taxpayers about tax systems and to improve taxpayer services, for example through the introduction of electronic tax service facilities.

Extensive reforms carried out by Rwanda since 2000, for example, have increased tax revenues significantly (AfDB, 2010^[11]). The objective of these measures was to expand the tax base by registering informal businesses and simplifying compliance processes. Other reforms contributing to the increase in tax revenues included the introduction of a VAT in 2001, new income tax laws and new tax rates in 2005 and 2006 as well as the strengthening of the compliance enforcement system and internal collection processes. The compliance rate of large taxpayers — who contribute around 75% of total domestic tax revenues — has risen to 97% following these reforms. Morocco has also implemented an extensive tax reform agenda since 2004 (see Box 1.1).

Revenue from income taxes contributed the most to the increase of the average tax-to-GDP ratio of the Africa (21) between 2000 and 2016. Income tax revenues increased by 2.6% of GDP over this period to reach 6.2% of GDP in 2016, driven mainly by CIT revenue, which increased by 1.4 percentage points from 1.4% to 2.8% of GDP. PIT revenue as a percentage of GDP has increased steadily since 2000 and reached its highest-ever level of 3.0% in 2016 versus 2.1% in 2000.

VAT revenue was the second main driver of the increase in the Africa (21) average tax-to-GDP ratio between 2000 and 2016. VAT revenue as a percentage of GDP increased by 2.0 percentage points, from 3.3% in 2000 to 5.3% in 2016 (Figure 1.6). Botswana, Cabo Verde and Rwanda introduced VAT in 2002, 2004 and 2001, respectively, and both the Democratic Republic of the Congo and Eswatini introduced VAT in 2012. In many countries, the introduction of VAT was accompanied by major tax administration reforms that contributed to increases in VAT revenues over that period.

In contrast, revenue from other taxes on goods and services as a percentage of GDP initially decreased, on average, after 2000 but rebounded between 2013 and 2016, which was the first year in which there was a shift away from VAT to other taxes on goods and services. The earlier decline was associated with trade liberalisation that resulted in changes to the taxation of imported and exported goods, as well as of specific goods and services, in the 21 countries of this publication. These changes included the reduction of import tariffs, the narrowing of the base of products and services subject to excises and the elimination of taxes on exports.

Trends observed for these different tax types in the 21 African countries are on average similar to those recorded in the LAC region. The Africa (21) average revenue from taxes on income and profits recorded a higher increase than the LAC average between 2000 and 2016 (2.6 percentage points compared to 1.8 percentage points in LAC). In contrast, the Africa (21) average for VAT revenue as a percentage of GDP grew by less than the LAC average (2.0 percentage points compared to 2.1 percentage points). As happened for the

Africa (21) average, the LAC average for revenues from taxes on other goods and services declined up to 2013 since when it has slightly increased. In contrast, revenues from taxes on income and profits and from taxes on other goods and services as percentage of GDP were relatively flat over this period for OECD countries; VAT revenues increased slightly, by 0.3 percentage points.⁶

Box 1.1. Tax reforms in Morocco between 2004 and 2013

Between 2004 and 2013, Morocco undertook a number of key tax policy reforms, which were accompanied by a reorganisation and strengthening of its tax administration. These reforms contributed to an increase in total tax revenues from 23.1% of GDP in 2004 to 28.1% in 2013.

The most substantial reforms concerned VAT; changes to the VAT system occurred nearly every year and included measures to expand the tax base, simplify taxation rules for certain products and reduce the number of products subject to exemptions and reduced rates. The number of VAT rates was also reduced. Between 2004 and 2013, VAT revenue as a percentage of GDP increased by 2.8 percentage points, accounting for 56% of the total increase in tax revenue over this period.

Reforms were made to the CIT (*impôt sur les sociétés*) in 2008, 2011 and 2013, with a view to improving competitiveness and assisting companies during the financial crisis. The main measures included:

- reducing the CIT rate from 35% to 30% and the tax on profits on the financial sector from 39.6% to 37% in 2008;
- the reduction of the CIT rate for small companies whose turnover did not exceed 3 million Dirhams in 2011; and
- further exemptions and reduced CIT rates for targeted small companies in 2013.

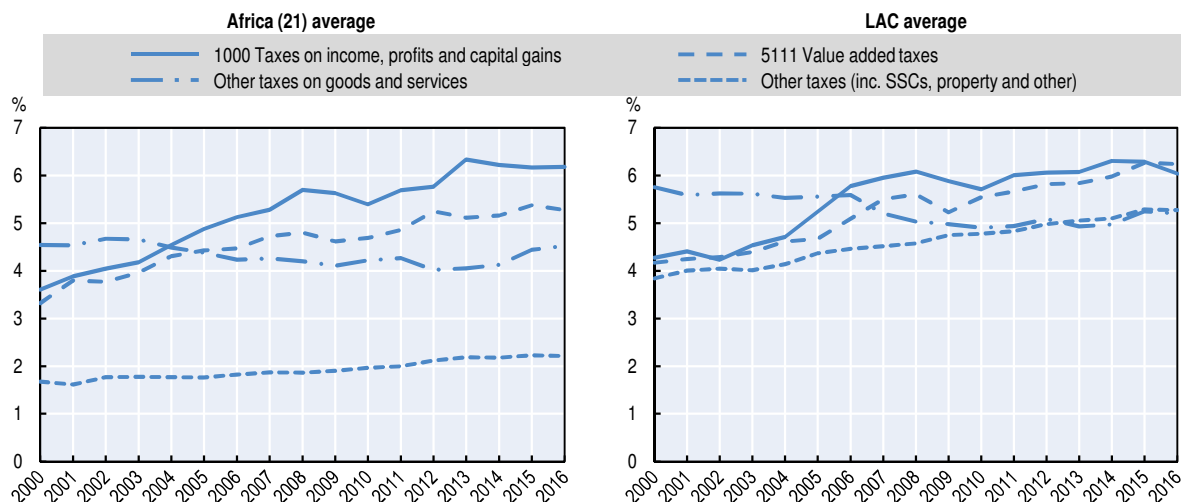
As a result of these reforms and the financial crisis, CIT revenues decreased by 2% of GDP between 2008 and 2013. However, between 2004 and 2013, CIT revenues increased by 1.5% of GDP, due to exceptional revenue growth resulting from enforcement measures and strong economic growth prior to the financial crisis.

The PIT system (*impôt sur le revenu*) was reformed in 2007, 2009 and 2010 with the goal of improving the purchasing power of households. Over this period, marginal PIT rates were reduced, tax scales were restructured and the threshold for exempt income increased significantly. The Direction Générale des Impôts (DGI) estimated that these measures led to a total reduction in revenue of 11 billion Dirhams over the period. As a percentage of GDP, PIT revenues declined by 1.0 percentage points between 2007 and 2010.

Significant improvements were made to tax administrations between 2004 and 2013. Targeted taxpayer services were created in 2005 (for large taxpayers and small companies, for example) to meet the needs of these groups and provide them with more tailored services. These efforts led to an increase in the number of taxpayers registered for VAT, CIT and PIT of 8%-13% in 2007. In addition, responsibility for CIT and VAT collection was passed to the DGI, resulting in an estimated growth in CIT revenue of 19% between 2004 and 2005. Finally, tax audits and inspections were reinforced, leading to an increase in compliance by companies.

Source: Lakhali, H., Moroccan Ministry of Finance (DGI), based on an analysis undertaken while on secondment at the OECD.

Figure 1.6. Revenue from taxes on income and profits, VAT and other tax headings as a percentage of GDP, 2000-16



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted. Due to lack of data availability, the Africa (21) average does not include Botswana prior to 2004, Egypt prior to 2002 and Kenya prior to 2001. The Africa (21) average for other taxes should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

Source: Table 4.1 in Chapter 4 for the OECD and Africa (21) averages and (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818872>

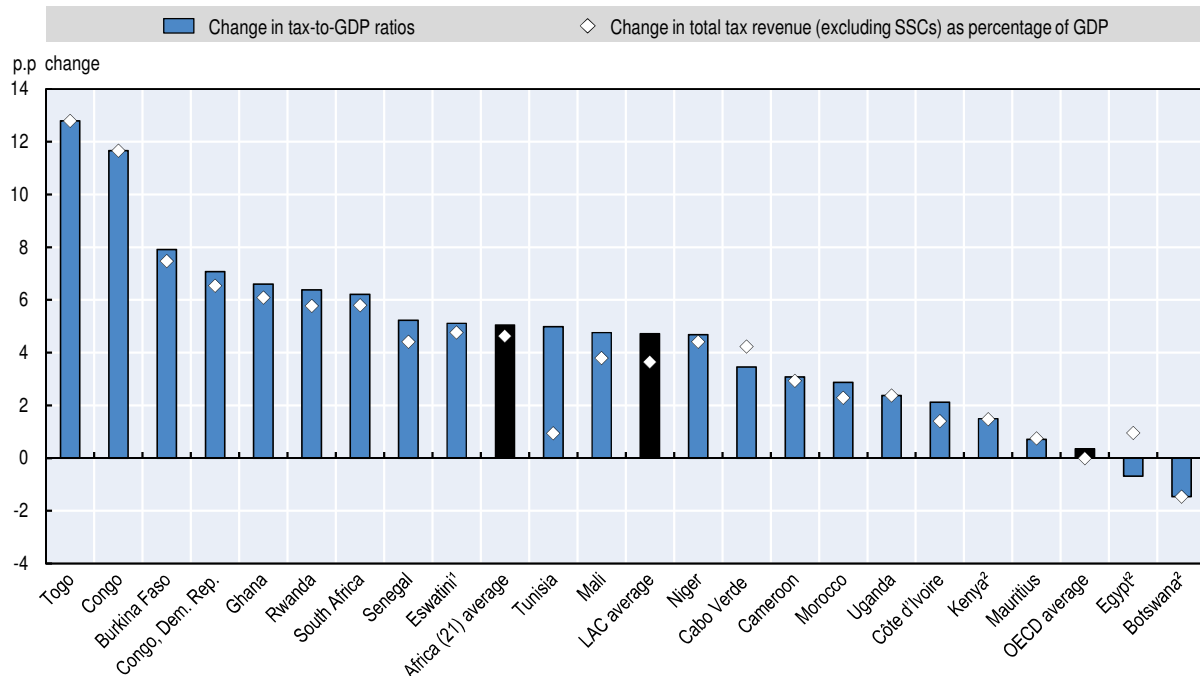
While the trends in income taxes, VAT and other goods and service taxes were very similar between the Africa (21) and the LAC averages, revenue from social security contributions, property taxes and other taxes evolved differently between 2000 and 2016, explaining the difference in the tax-to-GDP ratio between the two groups. In 2016, revenue from social security contributions, property taxes and other taxes amounted to 2.2% of GDP on average among the 21 countries included in this publication compared to 5.3% of GDP in the LAC region.

In 2016, social security contributions as a percentage of GDP in the LAC region stood at 3.7% compared to the Africa (21) average of 1.7%.⁷ Social security contributions in the LAC region as a percentage of GDP increased by 1.1 percentage points between 2000 and 2016 whereas the Africa (21) average increased by 0.4 percentage points⁸. From the 1980s onwards, many LAC countries have made substantial reforms to their social security systems that contributed to the increase of revenues from social security contributions.

The evolution of tax-to-GDP ratios was different for each country among the 21 countries included in this publication between 2000 and 2016 (Figure 1.8). The Republic of the Congo and Togo recorded the highest increases of more than 10 percentage points. Over this period, and in particular since 2006, Togo has made significant efforts to improve the processes of its three revenue administrations and to establish stronger revenue authorities. Measures implemented by Togo between 2010 and 2012 included initiatives to increase the number of tax offices; tackle fraud and tax evasion; establish the monitoring

of revenue systems; increase the number of registered taxpayers; modernise information systems; and reinforce staff capacity. Another reform was the establishment of the OTR (Office togolais des recettes) in 2014, which unified customs and tax services into a single administration. These reforms contributed to Togo increasing its tax revenues as a percentage of GDP by 7.2 percentage points between 2010 and 2016, which represents 57% of the total increase since 2000.

Figure 1.7. **Change in tax-to-GDP ratios (incl. and excl. SSCs) between 2000 and 2016 (percentage points of GDP)**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

1. Previously Swaziland.

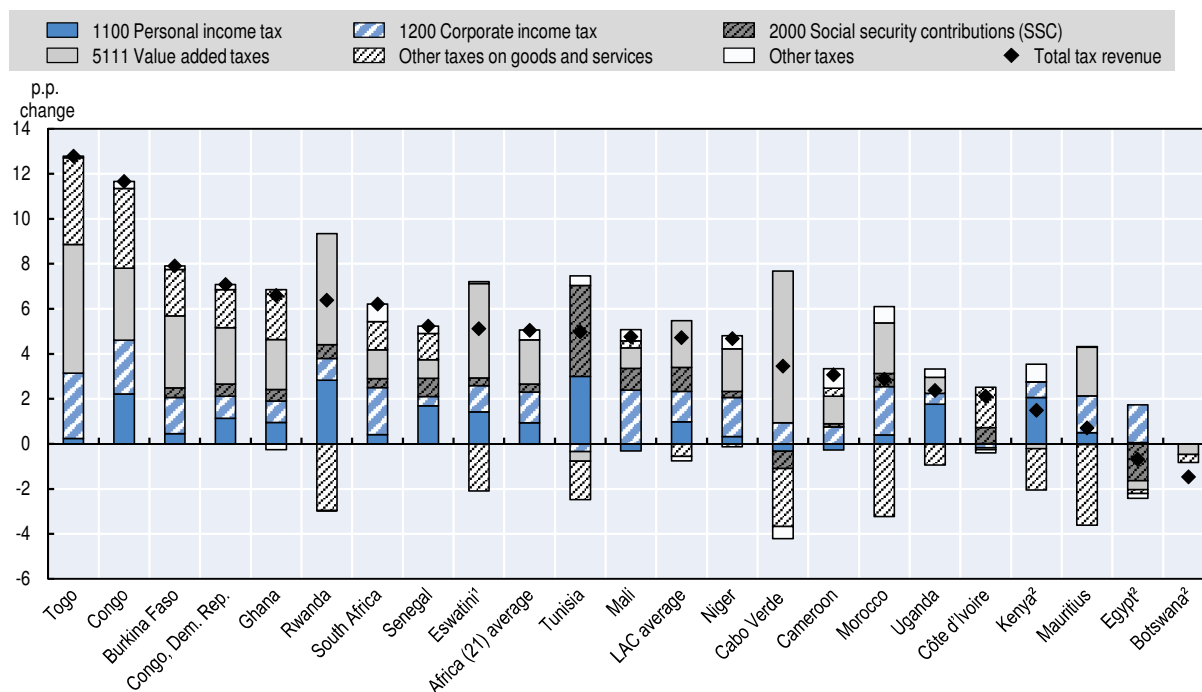
2. Change since 2001 for Kenya, since 2002 for Egypt, since 2004 for Botswana due to unavailability of data for previous years

Source: Tables 4.1 and 4.2 in Chapter 4 for the OECD and Africa (21) averages and (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>, for the LAC average.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818891>

The principal contributors to the change in tax-to-GDP ratios between 2000 and 2016 varied across countries. VAT was the main contributor for 10 countries (Figure 1.8). The biggest increases in VAT revenue (over 3 percentage points of GDP) occurred in three countries that introduced VAT in the 2000s (Cabo Verde, Rwanda and Eswatini) and in Burkina Faso, the Republic of the Congo and Togo (respectively 3.2, 3.2 and 5.7 percentage points). For the other countries, the main contributors varied between PIT (3 countries), CIT (2 countries), social security contributions (2 countries), other taxes on goods and services (3 countries) and other taxes (1 country).

Figure 1.8. **Change in tax-to-GDP ratios by main tax headings between 2000 and 2016 and by country (percentage points of GDP)**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

1. Previously Swaziland.

2. Change since 2001 for Kenya, since 2002 for Egypt, since 2004 for Botswana due to unavailability of data for previous years

Source: Authors' calculations based on (OECD/ATAF/AUC, 2018_[3]) "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933818910>

Box 1.2. Changes in tax-to-GDP ratios in African regions

Most of the 21 countries included in this publication belong to regional organisations whose members adopt common tax and external tariff rules and form a customs union. Kenya, Rwanda and Uganda belong to the East Africa Community (EAC), which also includes Burundi, South Sudan and Tanzania. Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal and Togo belong to the West African Economic and Monetary Union (WAEMU, also known by its French acronym, UEMOA). This union also includes Benin and Guinea-Bissau.

The evolution of different tax types between 2000 and 2016 in these two regions has differed. Since 2000, revenues from taxes on other goods and services in EAC countries have declined significantly whereas the reverse is observed in the WAEMU countries over this period. The decreases in the EAC countries ranged from 0.9% of GDP in Uganda to 3.0% of GDP in Rwanda. In contrast, these revenues decreased only slightly in Niger (by 0.1% of GDP) and increased in all other WAEMU countries. Togo registered the highest increase since 2000 (equivalent to 3.8% of GDP).

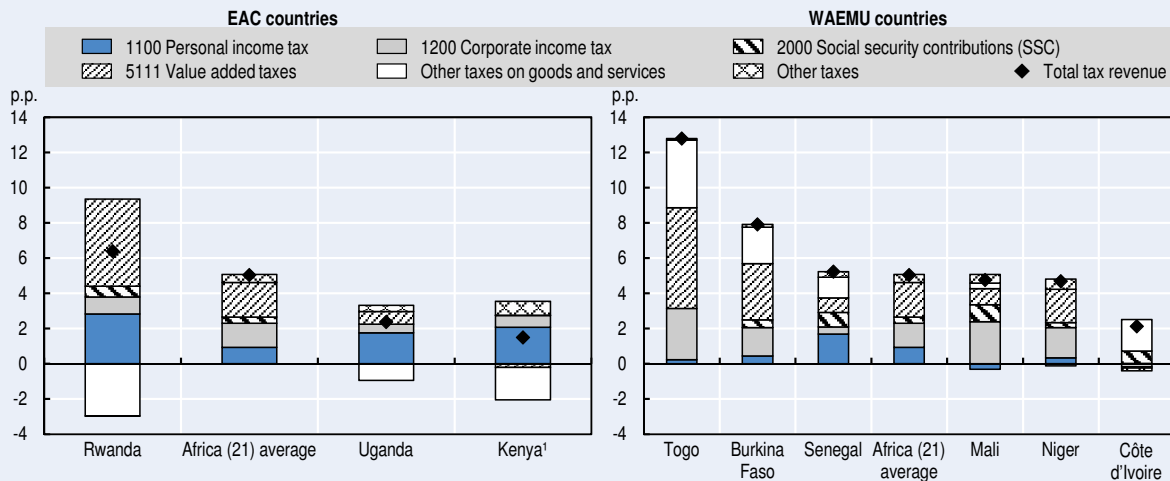
WAEMU introduced common external tariffs (CET) in 2000 whereas CET were implemented in EAC countries in 2005, and so occurred during the period considered in this analysis. This explains the significant reduction of revenues from other goods and services in EAC countries compared to WAEMU countries over this period.

Box 1.2. Changes in tax-to-GDP ratios in African regions (cont.)

PIT has increased significantly as a percentage of GDP in EAC countries since 2000, by 1.8 percentage points or more in all countries. In contrast, increases in PIT were modest in most WAEMU countries, with the exception of Senegal, which recorded an increase equivalent to 1.7% of GDP, and Mali, where PIT revenues decreased as a percentage of GDP.

CIT as percentage of GDP increased more in the WAEMU countries in this publication than in EAC countries between 2000 and 2016. Increases exceeded 1.5% of GDP in Burkina Faso, Mali, Niger and Togo whereas they did not exceed 1.0% of GDP in any of the EAC countries. Burkina Faso, Mali, Niger and Togo derive some of their tax revenues from mineral resources^a; the boom in commodity prices in the previous decades contributed to the large increases of CIT revenue over this period.

Figure 1.9. Change in tax-to-GDP ratios by main type of tax categories for EAC and WAEMU countries in this publication between 2000 and 2016 (percentage points of GDP)



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

1. Change since 2001 for Kenya due to unavailability of data.

Source: Authors' calculations based on (OECD/ATAF/AUC, 2018^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818929>

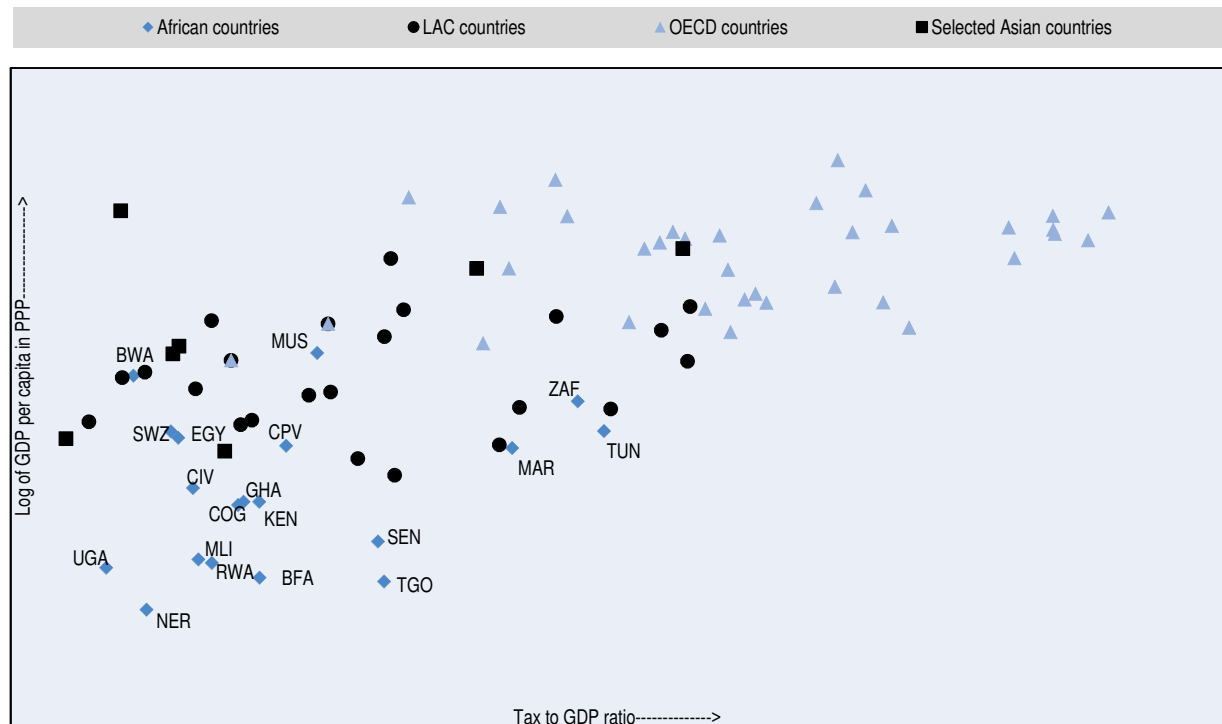
a. WAEMU member States benefit from natural minerals resources. Gold is the most important export in Burkina Faso and Mali. Niger and Togo are ones of the biggest producers and exporters of uranium and phosphates respectively. (WTO, 2018^[25])

Factors influencing tax-to-GDP ratios

Tax-to-GDP ratios are influenced by a variety of domestic and international factors. Domestically, macroeconomic characteristics such as the importance of agriculture in the economy, resource endowments, openness to trade and the size of the informal economy can influence tax-to-GDP ratios. The power of tax administrations, the levels of corruption and tax morale (or willingness of people to pay taxes) are also strongly linked to the level of tax revenues (OECD, 2014^[12]). Geographic location is relevant: landlocked countries are less able to impose taxes on goods and services entering the country than island countries. In addition, international factors, including the tax policies of other countries, can impact tax-to-GDP ratios.

Tax-to-GDP ratios tend to be higher in high-income countries: in general, OECD countries collect a higher amount of tax revenues than non-OECD countries, measured as a percentage of GDP. Several of the 21 countries included in this publication have lower income and development levels and lower tax-to-GDP ratios than LAC countries (Figure 1.10). African countries show a wider range of GDP per capita compared with LAC and OECD countries.

Figure 1.10. **Tax-to-GDP ratios and GDP per capita (in PPP) in African countries, LAC, OECD and selected Asian countries, 2016**



Notes: The y-axis is on a logarithmic scale. The purchasing-power-parity (PPP) between two countries is the rate at which the currency of one country needs to be converted into that of a second country to ensure that a given amount of the first country's currency will purchase the same volume of goods and services in the second country as it does in the first. The implied PPP conversion rate is expressed as national currency per current international dollar. An international dollar has the same purchasing power as the US dollar has in the United States. An international dollar is a hypothetical currency that is used as a means of translating and comparing costs from one country to the other using a common reference point, the US dollar (definitions derived from IMF, 2018 and (WHO, 2015_[13])).

Source: (IMF, 2018_[14]) for figures of GDP per capita. Tax-to-GDP ratios are sourced from the regional Revenue Statistics publications.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933818948>

Higher shares of agriculture in GDP are associated with lower tax-to-GDP ratios in many studies (Addison and Levin, 2012_[15]) (Profeta and Scabrosetti, 2010_[16]). This reflects the fact that agriculture is a challenging sector to tax in many countries:

- In developing economies, most people working in this sector receive low incomes and many are not registered for tax purposes (PEAKS, 2013_[17]).
- There is less taxation of the agricultural sector in Africa due to a high level of informality and a low level of monetisation (AfDB/OECD/ECA, 2010_[18]).
- The agriculture sector often benefits from numerous tax exemptions.

Countries that receive substantial revenues from oil exports for example often exhibit low tax ratios. Countries with more revenues from natural resources tend to resort less to politically-demanding forms of taxation such as income taxes (AfDB/OECD/ECA, 2010_[18]) and have relatively narrow tax bases. The three countries (Botswana, Cameroon, and the

Republic of the Congo) that collected oil and mineral royalties and dividends amounting to more than 10% of non-tax revenues in 2016 all had tax ratios below the Africa (21) average. These kinds of revenues, which are not classified as taxes, are discussed in detail in Chapter 2.

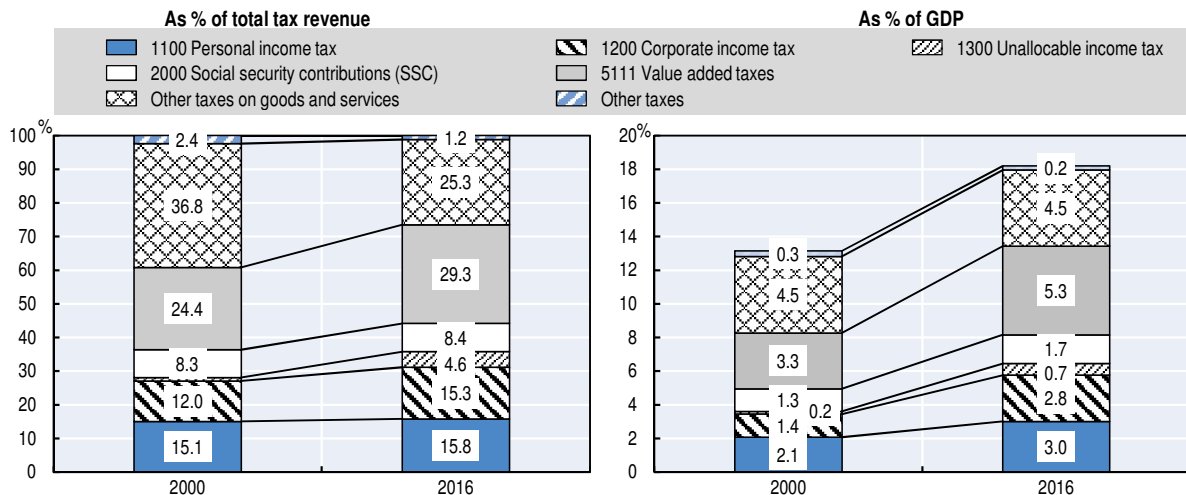
Tax structures

A country's tax structure identifies the composition of tax revenues by different tax types. This is an important indicator since different taxes have different economic and social effects. The composition of taxes varies widely across 21 countries included in this publication, reflecting countries' different policy choices, economic structures and conditions, tax administration capabilities and historical factors.

Evolution of tax structures

The Africa (21)'s average tax structure shifted towards VAT and taxes on income and profits between 2000 and 2016. VAT revenue accounted for the highest share of tax revenues in 2016 at 29.3% (5.3% of GDP), an increase of 4.9 percentage points from 2000 (Figure 1.11). The revenue share of other taxes on goods and services was the second highest at 25.3% of total tax revenue in 2016 (4.5% of GDP), although it has declined by 11.5 percentage points since 2000. The share of total tax revenues generated by CIT and PIT grew by 3.3 and 0.8 percentage points respectively, to 15.3% (2.8% of GDP) and 15.8% (3.0% of GDP) over the same period.⁹

Figure 1.11. Tax structure, Africa (21) average as percentage of total tax revenue and percentage of GDP, 2000 and 2016



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted. They should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

Due to lack of data availability, the Africa (21) average does not include Botswana prior to 2004, Egypt prior to 2002 and Kenya prior to 2001.

Source: Authors' calculations based on data on (OECD/ATAF/AUC, 2018_[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818967>

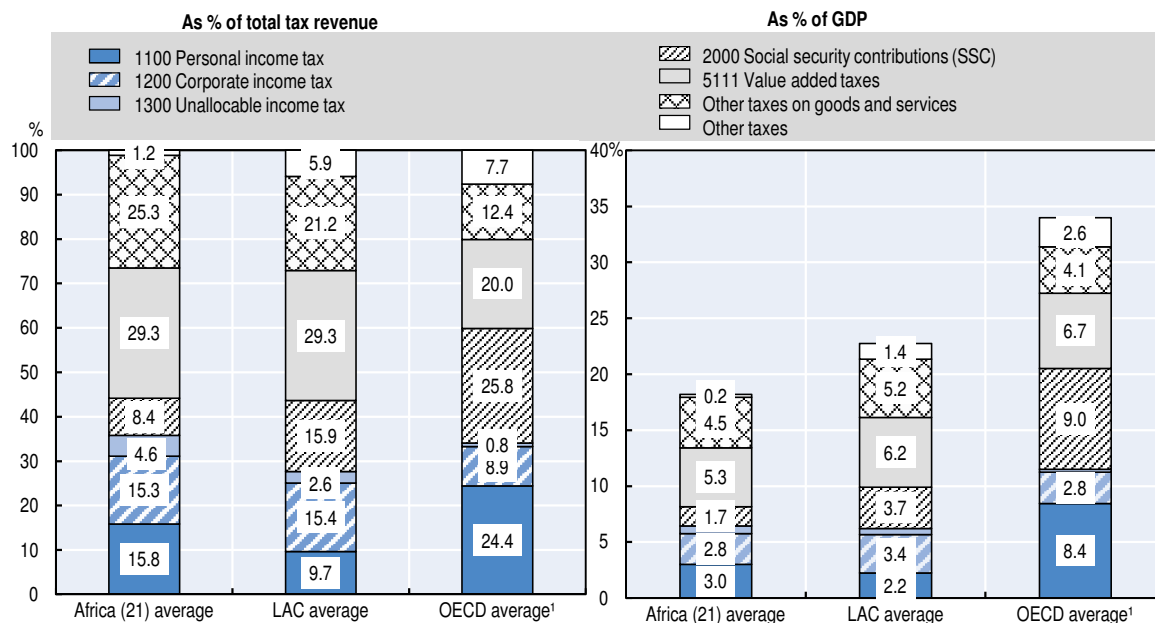
Tax structures in 2016

VAT's contribution to total tax revenues across 21 countries included in this publication on average was the same as its average contribution in LAC and about 10 percentage points higher than the OECD average (20.0%). However, as a percentage of GDP, VAT revenues for the Africa (21) average are lower than the LAC average (6.2%) and OECD average (6.7%) (Figure 1.12).

The Africa (21) average share of CIT revenues in total tax revenue amounted to 15.3% in 2016 (similar to the LAC average at 15.4%) and was higher than the OECD average of 8.9% (2015 figure). Reported as a percentage of GDP, the Africa (21) average and the OECD average have the same share of CIT revenues at 2.8% of GDP; these were lower than the LAC average at 3.4% of GDP (Figure 1.12).

In contrast, the Africa (21) average share of PIT revenues to total tax revenue at 15.8% was lower than the OECD average of 24.4% (2015 figure) but higher than the LAC average (9.7%). As a percentage of GDP, the share of PIT revenues of the OECD average (8.4%) was more than double the Africa (21) average (3.0%).

Figure 1.12. **Tax structure for the Africa (21), LAC and OECD averages as a percentage of total tax revenues and as a percentage of GDP, 2016**



Notes: The figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016.

The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted. The Africa (21) average y should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

The data for the OECD are for 2015 as data for 2016 are not available.

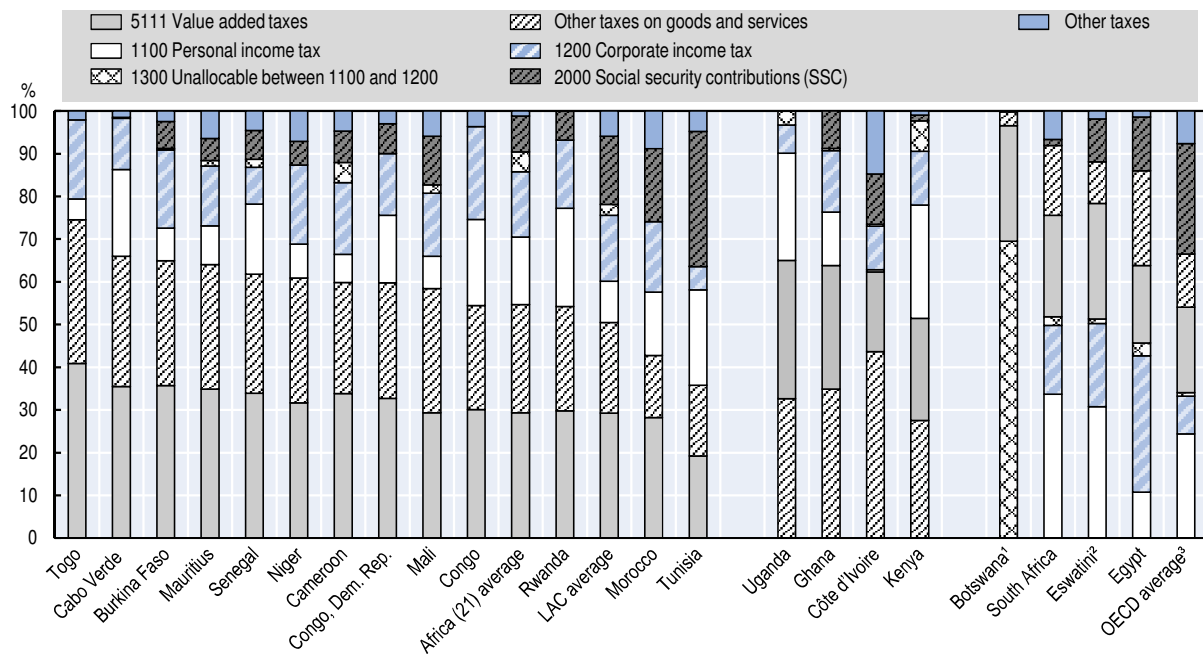
Source: Authors' calculations based on data on (OECD/ATAF/AUC, 2018_[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933818986>

Tax structures vary considerably among the countries covered in this publication. Figure 1.13 shows the decomposition of tax revenues between income taxes (both personal and corporate), social security contributions, and taxes on goods and services (including VAT and other goods and services taxes).

Taxes on goods and services were the principal source of tax revenues for 17 of the countries, where they ranged from 35.8% of tax revenues in Tunisia to 74.6% of tax revenues in Togo. For these countries, VAT was the main component of revenue from taxes on goods and services except in Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya and Uganda, which rely more on other taxes on goods and services.

Figure 1.13. Tax structures, 2016



Notes: Figures include sub-national government tax revenues for Eswatini (Swaziland in previous editions), Mauritius, Morocco and South Africa for 2002-2016. The Africa (21) average, the averages for LAC (25 Latin American and Caribbean countries) and the OECD (35 countries) are unweighted.

The Africa (21) average should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. See the country tables in Chapter 5 for further information.

1. The breakdown of revenue from income tax by 1100 personal income tax and 1200 corporate income tax is not available.

2. Previously Swaziland

3. The data for the OECD are for 2015 as data for 2016 are not available.

Source: Authors' calculations based on data on (OECD/ATAF/AUC, 2018_[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819005>

Among the four remaining countries (Botswana, Egypt, Eswatini and South Africa), taxes on income and profits accounted for the principal share of total tax revenue and in all four countries represented a greater share of tax revenues than for the OECD and LAC averages. Among these countries, income tax revenues ranged from 45.7% of total tax revenue in Egypt to 69.5% in Botswana. Within the income tax category, South Africa was the only country with a ratio of PIT revenue to GDP that exceeded the average for the OECD.

The importance of social security contributions¹⁰ varies greatly across the 21 countries participating in this publication. The share of social security contributions in total tax revenue is highest in Morocco and Tunisia but they account for a smaller proportion of total tax revenue in the remaining countries, ranging from less than 1.5% in Botswana, Cabo Verde, Kenya and South Africa to above 10% in Côte d'Ivoire, Egypt and Mali. This variation reflects the diversity of the social security programmes and contribution rates in African countries.

For example, social security contributions in South Africa consist only of contributions to the Unemployment Insurance Fund. Other social risks, such as old age and disability, are covered by tax-financed social assistance programmes. In contrast, social security schemes in Morocco and Tunisia are modelled on the French system and cover a wide range of risks including old-age, disability, sickness and maternity, work injury (Tunisia), unemployment (Morocco) and family benefits (SSA, 2015_[19]).

Excise taxes

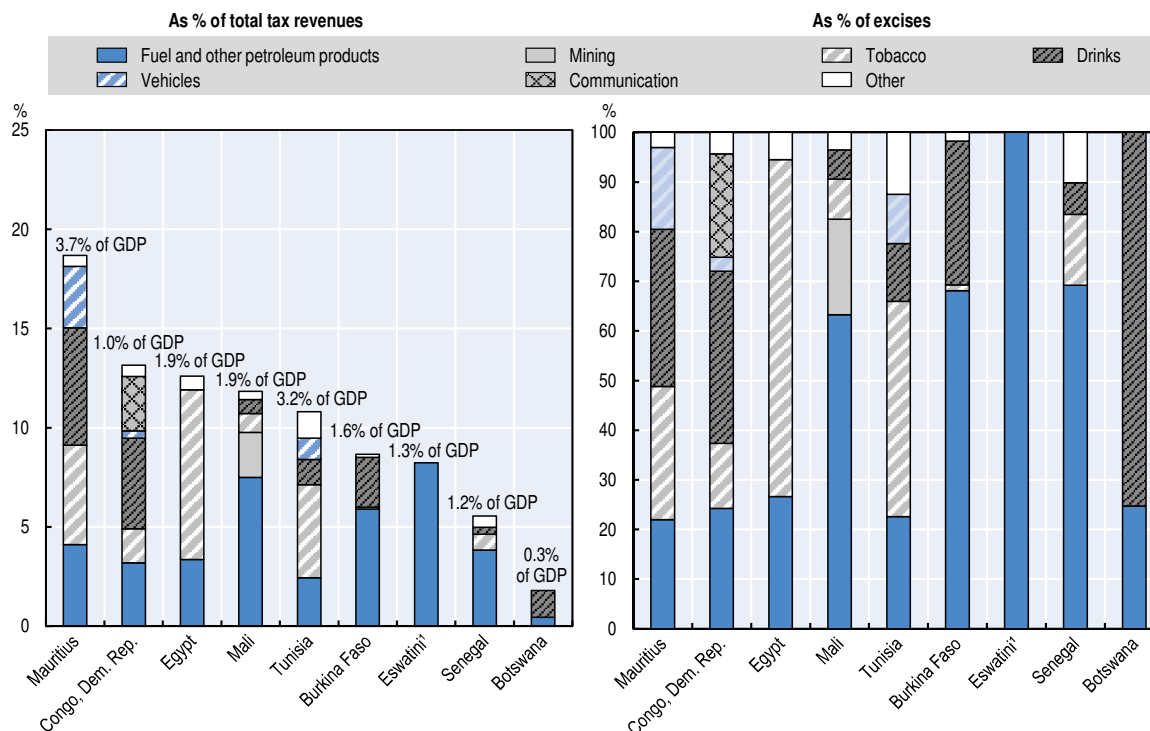
As in most OECD countries, excise taxes are both an important source of tax revenues and are used to influence consumer behaviour. Many countries levy taxes on tobacco and/or alcohol to reduce consumption of these products or impose environmental taxes (such as taxes on transport fuels) to reduce pollution and other negative environmental externalities.

Where possible, the 21 countries participating in this publication have provided a detailed breakdown of their excises by type of products. Excises were classified into seven types: fuel and other petroleum products, mining, tobacco, beverages (both alcohol and soft drinks), vehicles, communication and other.

Excises as a proportion of total tax revenue and of GDP vary greatly across the nine countries (Botswana, Burkina Faso, the Democratic Republic of the Congo, Egypt, Eswatini, Mali, Mauritius, Senegal and Tunisia) for which a detailed breakdown of excise revenue is available. In 2016, they ranged from 1.8% of total tax revenue in Botswana to 18.7% in Mauritius (equivalent to 0.3% and 3.7% of GDP, respectively).

Although the composition of excises is different for each country, the breakdown presented in Figure 1.14 should be treated with caution as it may not cover all products. All nine countries tax fuel and other petroleum products; this category contributed about 25% of total revenues from excises in five countries and two-thirds or more in four countries in 2016 (Figure 1.14). The two other categories that represent a significant share of excises are tobacco and beverages. Revenues from excises on tobacco exceeded 25% of total excise revenues in Egypt, Tunisia and Mauritius and revenues from excises on beverages exceeded 25% of total excise revenues in Botswana, Burkina Faso, the Democratic Republic of the Congo and Mauritius.

Figure 1.14. **Composition of excise taxes in selected African countries, 2016**



1. Previously Swaziland.

Source: Authors' calculations based on data on (OECD/ATAF/AUC, 2018_[3]) from the individual country tables.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819024>

Taxes by level of government

Analysis of taxation by level of government for the 21 countries participating in this publication is limited by the fact that data on sub-national tax revenues were only available in four countries: Eswatini, Mauritius,¹¹ Morocco and South Africa. Revenues collected at sub-national levels are considered to be low in the 21 African countries. AfDB/OECD/UNDP (2015_[20]) states that “in Africa, on average, the weight of local government revenue is 7% of the total revenue of local, regional and national governments combined”. In 2016, sub-national government revenues as a percentage of total tax revenues were low in the four countries for which data exist: less than 1% in Eswatini and Mauritius, 3.5% in Morocco and 5.0% in South Africa.

Revenues from property taxes are the most important source of tax revenue for sub-central governments in Eswatini, Mauritius, Morocco and South Africa. They represented more than 80% of total tax revenues collected locally in the four countries. Most of the remainder derives from taxes on goods and services. There are wide differences in local taxation among African countries and many of them do not levy any local taxes on buildings and landholdings, or on economic activities (AfDB/OECD/UNDP, 2015_[20]).

Sub-central governments generally have limited tax collection responsibilities and most tax revenue is collected at the central government level. AfDB/OECD/UNDP (2015_[20]) observed that “Many local governments receive a significant share of their total revenues from central government transfers”.

Local governments across Africa have limited resources and their tax administrations are not appropriately equipped to collect taxes efficiently or to properly account for them. This results in high collection costs and an extensive number of low-yield taxes. Moreover, the processing of data on revenue collections and the exchange of information with other public institutions is poor and there is usually little co-operation with the central government. This leads to the duplication of taxes or taxes that are contrary to national objectives (such as local taxes on export crops). Apart from South Africa, appropriate property registers are lacking, which is a major challenge for the collection of property taxes (Fjeldstad; Chambas; Brun, 2014_[21]). In Mauritius, for instance, property tax provides a low yield partly due to outdated cadastres and valuations of property (IMF, May 2014_[22]).

Although many African countries have undertaken major reforms of their central tax legislation and administrations over the last decades, less has been done at the local government level. Central government taxation has been a greater priority because of the need to reduce national fiscal deficits. It is also easier and less costly to reform central tax legislation and systems than those for local taxes and the potential revenue gains from tax reform at a national level are greater.

Morocco has been reforming local government tax systems and administrations since 2007 to strengthen local tax revenue (Boisard; de Freitas; Hidouci, 2014_[23]). South Africa has successfully decentralised urban property tax collection and has developed a modern system to collect property tax revenue. Municipal governments there benefit from appropriate expertise and resources (Monkam and Moore, 2015_[24]).

Notes

1. Previously Swaziland.
2. Lithuania became an OECD member country on 5 July 2018. Data for Lithuania will be included for the first time in the OECD Revenue Statistics publication that will be released in November 2018.

3. Data on social security contributions are not available for the Republic of the Congo, the Democratic Republic of the Congo (prior to 2012), Togo and Uganda; and are only partially available in Cameroon and Senegal. Social security contributions for Botswana are deemed to be null as they do not meet the criteria to be classified as social security contributions set out in the OECD classification of taxes in the Interpretative Guide. See the country tables in Chapter 5 for further information).
4. This ranking should be interpreted with caution as social security contributions data are missing for Togo.
5. These represent mainly excises, customs and import duties
6. Change between 2000 and 2015 as data for 2016 are not available.
7. The Africa (21) average for social security contributions as a percentage of GDP should be interpreted with caution due to the unavailability and incompleteness of social security contributions data in some African countries in this publication.
8. The Africa (21) average should be interpreted with caution as data for social security contributions are not available or are partial in a few countries. Specifically, social security contributions are not available for the Republic of the Congo, the Democratic Republic of the Congo (prior to 2012), Togo and Uganda and are only partially available in Cameroon and Senegal.
9. The Africa (21) average for the corporate income and personal income tax revenue as a percentage of GDP and as a percentage of the total tax revenue should be interpreted with caution as a proportion of income tax revenue could not be allocated within corporate income tax and personal income tax revenue (0.7% of GDP and 4.9% of total tax revenue in 2016).
10. The data for social security contributions are unavailable for the Democratic Republic of the Congo (prior to 2012), Togo and Uganda and are incomplete for Cameroon and Senegal [figures include social security contributions from the Institution de Prévoyance Retraites du Sénégal (IPRES) and data from the Caisse de Sécurité Sociale (CSS). The latter are only available from 2012].
11. Data from Mauritius were derived from financial statements produced by Statistics Mauritius.

References

- Addison, T. and J. Levin (2012), *The Determinants of Tax Revenue in Sub-Saharan Africa*, Swedish Business School at Örebro University, Örebro, Sweden, <http://oru.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A570456&dswid=4207>. [15]
- AfDB (2010), *Domestic Resource Mobilization for Poverty Reduction in East Africa: Rwanda case study*, African Development Bank, Abidjan, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Rwanda%20case%20study%20paper%20final.pdf>. [11]
- AfDB/OECD/ECA (2010), *African Economic Outlook 2010: Domestic Resource Mobilisation and Aid*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2010-en>. [18]
- AfDB/OECD/UNDP (2017), *African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialisation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2017-en>. [4]
- AfDB/OECD/UNDP (2015), *African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2015-en>. [20]
- Boisard; de Freitas; Hidouci (2014), *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique*, Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), Paris, <http://delog.org/web/wp-content/uploads/2016/03/Etude-FMDV-Fiscalite%CC%81-locale-Villes-Afrique-8-Cas.pdf>. [23]
- Fjeldstad; Chambas; Brun (2014), *Local government taxation in Sub-Saharan Africa: a review and an agenda for research*, 2, Chr. Michelsen Institute, Bergen, <http://www.cmi.no/publications/file/5098-local-government-taxation-in-sub-saharan-africa.pdf>. [21]
- Fossat; Bua (2013), *Tax administration reform in the francophone countries of sub-Saharan Africa*, International Monetary Fund, Washington, DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13173.pdf>. [10]
- hellenicshippingnews (2017), "Ghana: Crude Oil production declined in 2016", *hellenicshippingnews*, <https://www.hellenicshippingnews.com/ghana-crude-oil-production-declined-in-2016/>. [7]
- IMF (2018), *World Economic Outlook*, IMF. [14]
- IMF (2017), *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, DC, <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>. [5]

- IMF (2016), *Sixth review under the extended credit facility arrangement and request for modification of a performance criterion—debt sustainability analysis*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2016/dsacr16375.pdf>. [6]
- IMF (May 2014), *Mauritius: 2014 article IV consultation-staff report (2014b)*, International Monetary Fund, Washington, DC,, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14107.pdf>. [22]
- IMF (2017a), *Niger : 2016 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Niger*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/24/Niger-2016-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-Three-Year-Arrangement-Under-the-44704>. [8]
- Kloeden, D. (2011), *Revenue administration reforms in anglophone Africa since the early 1990s*, IMF Working Paper, WP/11/162,, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11162.pdf>. [9]
- Monkam, N. and M. Moore (2015), *How Property Tax Would Benefit Africa*, Africa Research Institute, <http://www.africaresearchinstitute.org/publications/property-tax-benefit-africa>. [24]
- OECD (2017), *Revenue Statistics: 1965-2016*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283183-en>. [2]
- OECD (2014), *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD Publishing, Paris, <http://OECD Publishing, Paris>., [12]
- OECD/ATAF/AUC (2018), *Revenue Statistics in Africa: Comparative tables*, OECD Publishing, Paris,, <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>. [3]
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr. [1]
- PEAKS, E. (2013), *Taxation and Developing Countries*, Overseas Development Institute training notes, London, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/5045.pdf>. [17]
- Profeta, S. and S. Scabrosetti (2010), *The Political Economy of Taxation: Lessons from Developing Countries*, Edward Elgar Publishing, <https://books.google.fr/books?isbn=1849805490>. [16]
- SSA (2015), *Social Security Through the World: Africa*, SSA Publication Social Security Administration, Washington, DC, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/africa/ssptw15africa.pdf>. [19]
- WHO (2015), *Purchasing Power Parity 2005*, World Health Organization, <http://www.who.int/choice/costs/ppp/en/>. [13]
- WTO (2018), *WT/TPR/S/362 • WAEMU member countries*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/s362-00_sum_e.pdf. [25]

Chapitre 1

Tendances des recettes fiscales, 2000-2016

Pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies et mettre en œuvre le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est nécessaire de mobiliser des fonds supplémentaires, et notamment des ressources intérieures, afin de financer l'offre de biens et de services publics. L'impôt représente une source de recettes publiques prévisible et stable, contrairement à l'aide publique au développement et aux redevances minières, marquées par une forte volatilité. Le présent rapport contient un ensemble d'indicateurs internationalement comparables sur les recettes fiscales et non fiscales qui peuvent servir à mesurer les progrès en matière de mobilisation des ressources intérieures (comme le prévoient les ODD, le Programme d'action d'Addis-Abeba ainsi que des initiatives connexes telles que l'initiative fiscale d'Addis-Abeba) et à éclairer les politiques et les réformes fiscales.

Ce chapitre examine l'évolution du ratio impôts/PIB, de la structure fiscale et de la part des recettes fiscales par niveau d'administration dans 21 pays d'Afrique : Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, République du Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Eswatini¹, Ghana, Kenya, Mali, Maroc, Maurice, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Togo et Tunisie. L'analyse proposée vient compléter les informations détaillées par pays consacrées aux recettes fiscales figurant au chapitre 5.

Ce chapitre livre des comparaisons internationales sur les recettes fiscales des pays couverts par cette publication. Il compare également les moyennes des 21 pays d'Afrique avec celles des 25 pays d'Amérique latine et Caraïbes (ALC) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018^[1]) et des 35 pays de l'OCDE (OCDE, 2017^[2])².

Ratios impôts/PIB

Ratios impôts/PIB en 2016

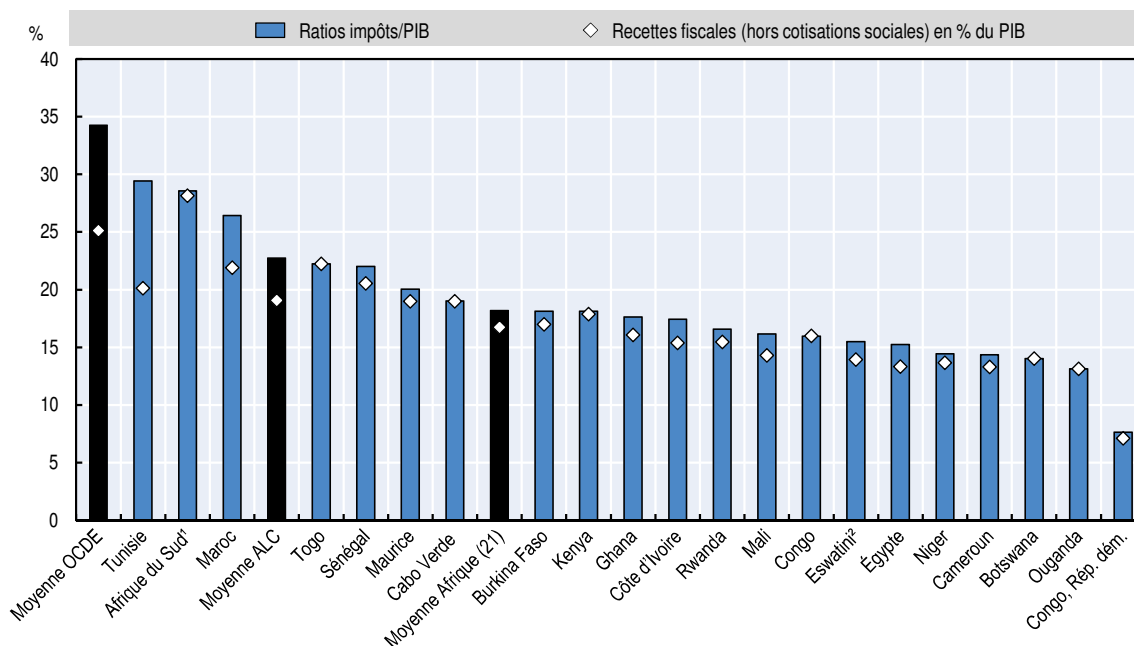
Le ratio moyen impôts/PIB dans les 21 pays d'Afrique couverts par la publication [désigné ci-après « moyenne des pays d'Afrique (21) »] s'est établi à 18.2 % en 2016 (graphique 1.1). Le ratio impôts/PIB correspond aux recettes fiscales (y compris les cotisations de sécurité sociale versées à l'administration générale) exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Il convient d'interpréter la moyenne des pays d'Afrique (21) avec prudence en raison du fait que les données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont incomplètes ou indisponibles pour certains pays africains considérés³. À titre de comparaison, les ratios impôts/PIB moyens pour la région ALC et pour la zone OCDE étaient respectivement de 22.7 % et 34.3 % en 2016.

En 2016, les ratios impôts/PIB ont affiché de grandes variations entre les pays couverts par la publication, allant de 7.6 % en République démocratique du Congo à 29.4 % en Tunisie. Deux tiers des pays ont enregistré un ratio compris entre 13.0 % et 20.0 % en 2016 (Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, République du Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Eswatini, Ghana, Kenya, Mali, Niger, Ouganda et Rwanda). Six pays (Afrique du Sud, Maroc, Maurice, Sénégal, Togo et Tunisie) ont obtenu des ratios supérieurs à 20 %.

Si l'on exclut les cotisations de sécurité sociale (CSS), les ratios impôts/PIB présentent une répartition différente. Par exemple, les cinq pays obtenant les ratios impôts/PIB les plus

élevés en tenant compte des CSS (Afrique du Sud, Maroc, Sénégal, Togo⁴ et Tunisie) affichent toujours des ratios supérieurs à 20 % lorsqu'on exclut les CSS, mais la position relative de ces pays change. Ainsi, l'Afrique du Sud obtient le ratio le plus élevé hors CSS, soit 28.2 % du PIB, en raison du niveau relativement faible des recettes fiscales provenant des CSS en pourcentage du PIB. À l'inverse, la Tunisie, où les CSS représentent 9.3 % du PIB, se place au cinquième rang des pays d'Afrique quand on exclut les CSS.

Graphique 1.1. Ratios impôts/PIB et total des recettes fiscales (hors cotisations de sécurité sociale) en pourcentage du PIB, 2016



Note : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice. La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

Il convient d'interpréter la moyenne Afrique (21) avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles pour la République du Congo, la République démocratique du Congo (avant 2012), le Togo et l'Ouganda et sont incomplètes pour le Cameroun et le Sénégal. Les cotisations de sécurité sociale pour le Botswana sont égales à zéro dans la mesure où elles ne remplissent pas les critères retenus pour être considérées comme des cotisations de sécurité sociale, selon la classification des impôts de l'OCDE figurant dans le Guide d'interprétation. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

1. Il convient d'interpréter le ratio impôts/PIB avec prudence car il prend en compte les sommes recouvrées par l'Afrique du Sud au profit de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU).

2. Anciennement Swaziland.

Source : Tableaux 4.1 et 4.2 figurant au chapitre 4 et (OCDE/ATAF/GUA, 2018_[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

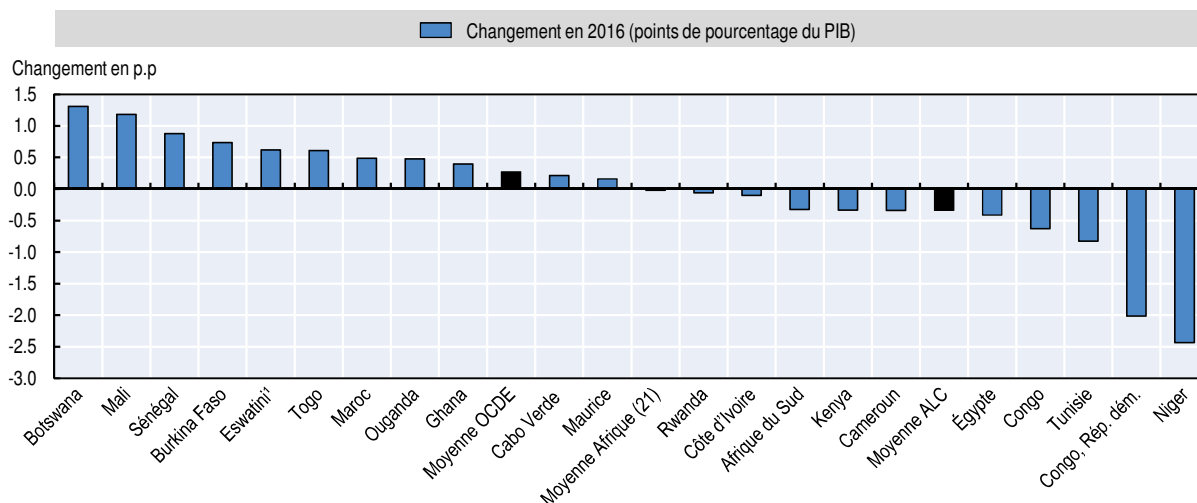
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819043>

Variation des ratios impôts/PIB entre 2015 et 2016

Le ratio moyen impôts/PIB pour les pays d'Afrique (21) est resté stable entre 2015 et 2016 (graphique 1.2), dans un contexte de ralentissement de l'activité économique en Afrique. Face au déclin constant des prix des matières premières et à la faiblesse de la conjoncture mondiale, la croissance du PIB du continent africain a fléchi de 3.6 % en 2015 à 2.2 % en volume réel en 2016 (BAfD/OCDE/PNUD, 2017_[4]). Par comparaison, la moyenne des pays ALC a baissé de 0.3 point de pourcentage et la moyenne de l'OCDE a augmenté de 0.3 point au cours de la même période.

La stabilité relative de la moyenne des pays d'Afrique (21) est la conséquence de deux configurations distinctes dans ce groupe de pays : 11 pays ont enregistré une hausse de leur ratio impôts/PIB en 2016, tandis que dix pays ont connu une baisse (graphique 1.2). Des variations supérieures à 1.0 point de pourcentage se sont produites dans des pays affichant des ratios impôts/PIB faibles (moins de 17.0 %) : c'est au Botswana que le ratio a le plus fortement augmenté (1.3 point de pourcentage), suivi du Mali (1.2 point). Les baisses les plus marquées (plus de 2.0 points) ont été constatées en République démocratique du Congo et au Niger. Ces pays mis à part, il n'y a pas eu d'autre variation supérieure à un point de pourcentage dans un sens ou dans un autre.

Graphique 1.2. **Variation des ratios impôts/PIB entre 2015 et 2016 (en points de pourcentage du PIB)**



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Esuatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice. La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

Il convient d'interpréter l'évolution de la moyenne des pays d'Afrique (21) avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

1. Anciennement Swaziland.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans le tableau 4.1 au chapitre 4 et (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819062>

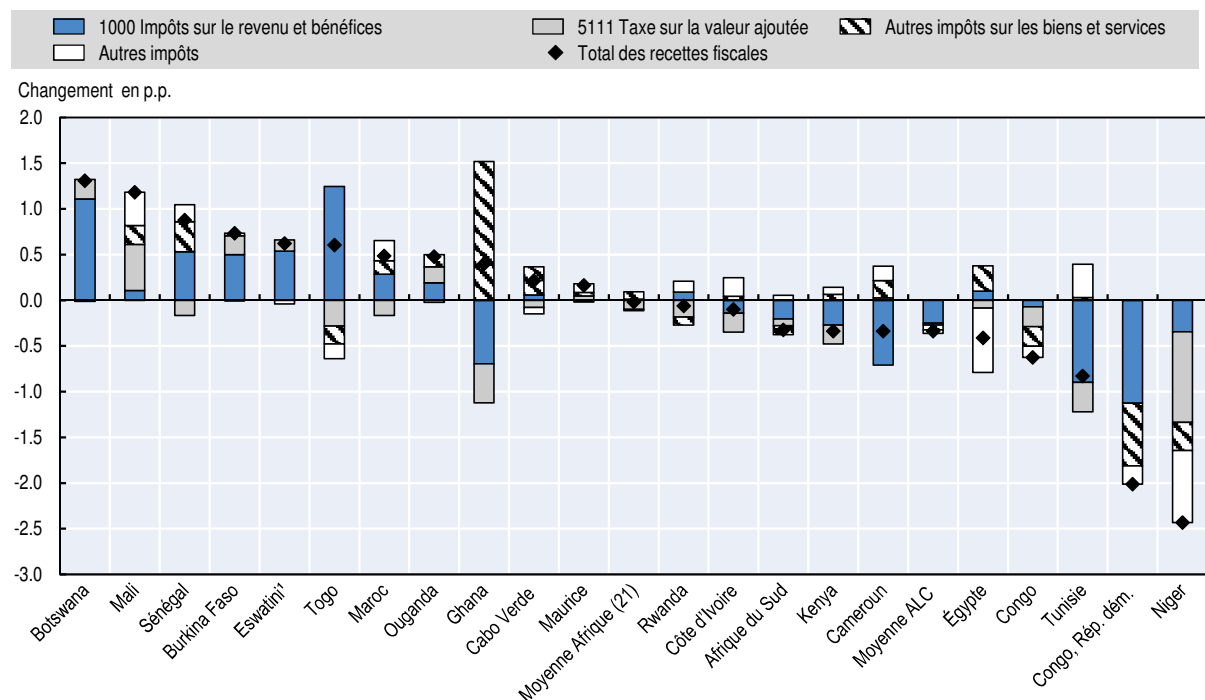
Les principales catégories de recettes fiscales (en pourcentage du PIB) sont également restées stables entre 2015 et 2016 s'agissant de la moyenne des 21 pays d'Afrique de cette publication. On observe néanmoins une forte hétérogénéité entre pays. Dans les deux pays qui ont enregistré les hausses les plus marquées entre 2015 et 2016 – le Botswana et le Mali –, les catégories de recettes fiscales à l'origine de la progression du ratio impôts/PIB ne sont pas les mêmes. Une augmentation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu et les bénéfices équivalente à 1.1 % du PIB a été le principal moteur de la hausse du ratio impôts/PIB au Botswana. Au Mali, l'augmentation du ratio impôts/PIB s'explique principalement par la hausse de 0.5 point de pourcentage des recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et par l'accroissement de 0.3 point de pourcentage des cotisations de sécurité sociale.

Au Botswana, l'augmentation des recettes générées par l'impôt sur le revenu et les bénéfices en pourcentage du PIB (1.1 point de pourcentage) provient entièrement de l'impôt

sur les ressources minérales, l'impôt sur les bénéfices des entreprises du secteur minier (qui pour l'essentiel produisent des diamants). Les ventes de diamants ont sensiblement augmenté en 2016, ce qui s'est traduit par une forte hausse des exportations minières et des recettes fiscales du Botswana (FMI, 2017^[5]).

Au Mali, la hausse globale du ratio impôts/PIB a atteint 1.2 point de pourcentage entre 2015 et 2016, soit bien plus que l'objectif de 0.75 % du PIB fixé par le gouvernement. Le Mali a mis en œuvre diverses réformes visant à élargir sa base d'imposition, supprimer des exemptions et améliorer le civisme des organismes chargés du recouvrement de l'impôt (FMI, 2016^[6]). Par exemple, la Direction générale des impôts du Mali a procédé ces dernières années à des vérifications ciblées d'entreprises qui n'étaient en principe pas éligibles à réclamer un remboursement de TVA. Ces vérifications ont abouti à une hausse du nombre d'entreprises qui ont effectivement acquitté la TVA et ont contribué à accroître les recettes de TVA de 0.5 % du PIB en 2016, une hausse qui représentait 43 % de la progression totale du ratio impôts/PIB.

Graphique 1.3. Variations des ratios impôts/PIB observées entre 2015 et 2016 par principales rubriques d'impôts et par pays (en points de pourcentage du PIB)



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud, l'Eswatini (anciennement Swaziland), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées. Il convient d'interpréter la moyenne des pays d'Afrique (21) avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

1. Anciennement Swaziland.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819081>

La République démocratique du Congo et le Niger sont, des 21 pays d'Afrique, ceux qui ont accusé les plus fortes baisses de leur ratio impôts/PIB, de respectivement 2.0 et 2.4 points de pourcentage. Au Niger, le recul des recettes fiscales en pourcentage du PIB a concerné toutes les principales catégories d'impôts, et en particulier la TVA (1.0 point de pourcentage)

et d'autres prélèvements tels que les droits d'enregistrement (0.8 point de pourcentage). En République démocratique du Congo, la diminution des recettes de l'impôt sur les bénéfices (équivalente à 1.1 % du PIB) et d'autres impôts sur les biens et services⁵ (0.7 % du PIB) explique la contraction globale du ratio impôts/PIB.

Dans plusieurs pays, les recettes générées par certains types d'impôt ont beaucoup progressé entre 2015 et 2016. Ainsi, au Ghana, les recettes provenant d'autres impôts sur les biens et services se sont accrues de 1.5 % du PIB après la mise en place de nouveaux droits d'accise dans le cadre de la Loi sur les prélèvements dans le secteur de l'énergie votée en décembre 2015. De nouveaux prélèvements sur les produits pétroliers, la taxe de remboursement de la dette du secteur énergétique et la taxe de stabilisation des prix ont été instaurés, tandis que les impôts alimentant les fonds routiers et le fonds des énergies — levés sur l'essence et le gazole — ont été revus à la hausse. L'augmentation des droits d'accise est venue compenser la chute des recettes provenant d'autres catégories d'impôts (de 0.7 % du PIB pour les impôts sur le revenu et les bénéfices et de 0.4 % pour la TVA). Le recul de la production de pétrole brut a contribué à l'érosion des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (Hellenic Shipping News Worldwide, 2017^[7]).

Le repli du ratio impôts/PIB du Niger en 2016 est en grande partie imputable au tassement de l'activité des grandes entreprises, notamment dans les secteurs miniers, pétrolier et des télécommunications. En outre, la dépréciation du naira au Nigéria, consécutive au ralentissement économique du pays dû à la chute des cours internationaux du pétrole survenue en 2014, a fait baisser les exportations de produits pétroliers du Niger vers le Nigéria (FMI, 2017a^[8]).

Le déclin des prix du pétrole a amputé les recettes du secteur minier en République démocratique du Congo et s'est également répercuté sur toutes les principales catégories d'impôts (comme l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA et les droits à l'importation). En outre, le gouvernement a engagé une réforme qui exempte de TVA à l'importation les entreprises opérant dans le secteur minier, aboutissant à une baisse des recettes tirées de la TVA sur les importations équivalente à 1.1 % du PIB (baisse néanmoins compensée par une diminution des remboursements de TVA).

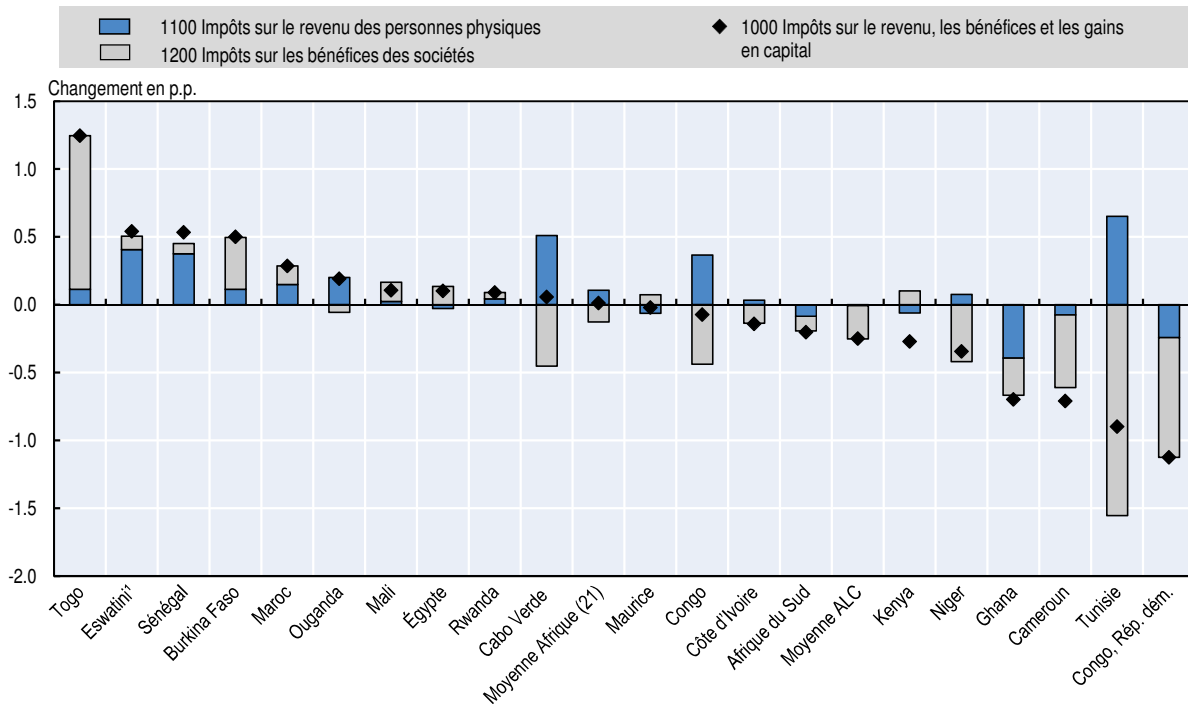
Les variations des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'IS en pourcentage du PIB entre 2015 et 2016 présentent une grande hétérogénéité dans les 21 pays d'Afrique (graphique 1.4). Les variations des recettes de l'IS ont été plus marquées que celles des recettes de l'IRPP. En 2016, le Cameroun, la République démocratique du Congo et la Tunisie ont enregistré une diminution de leurs recettes tirées de l'IS de plus de 0.5 % du PIB. C'est en Tunisie que la baisse est la plus forte (1.6 % du PIB) et au Togo que la hausse est la plus prononcée (1.1 % du PIB). En revanche, au cours de la même période, l'évolution des recettes de l'IRPP était généralement comprise entre -0.1 % et 0.4 % du PIB.

Évolution des ratios impôts/PIB depuis 2000

À l'exception de la période 2008-2010, le ratio moyen impôts/PIB dans les 21 pays d'Afrique a progressé de façon plus ou moins soutenue entre 2000 et 2015, avant de s'interrompre en 2016 (graphique 1.5). Il a gagné cinq points de pourcentage sur l'ensemble de la période, passant de 13.1 % en 2000 à 18.2 % en 2016, grâce à des conditions macroéconomiques favorables, à des évolutions dans l'orientation de la politique fiscale et la conception de la fiscalité, et au renforcement des administrations fiscales. Cette tendance fait écho à celle mise en évidence dans les pays ALC, où le ratio moyen impôts/PIB

a augmenté de 4.7 points de pourcentage pendant la même période. La situation des 21 pays d'Afrique de cette publication et de la région ALC tranche avec celle des pays de l'OCDE, où le ratio moyen impôts/PIB s'élevait à 34.3 % en 2016, soit 0.4 point de pourcentage de plus que son niveau en 2000.

Graphique 1.4. **Variations annuelles, entre 2015 et 2016, des recettes tirées des impôts sur le revenu et les bénéfices, par sous-rubrique et par pays (points de pourcentage du PIB)**



Notes : La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées. Le Botswana n'est pas inclus car la ventilation de l'impôt sur le revenu entre la rubrique 1100 Impôt sur le revenu des personnes physiques et la rubrique 1200 Impôt sur les bénéfices des sociétés n'est pas disponible.

1. Anciennement Swaziland.

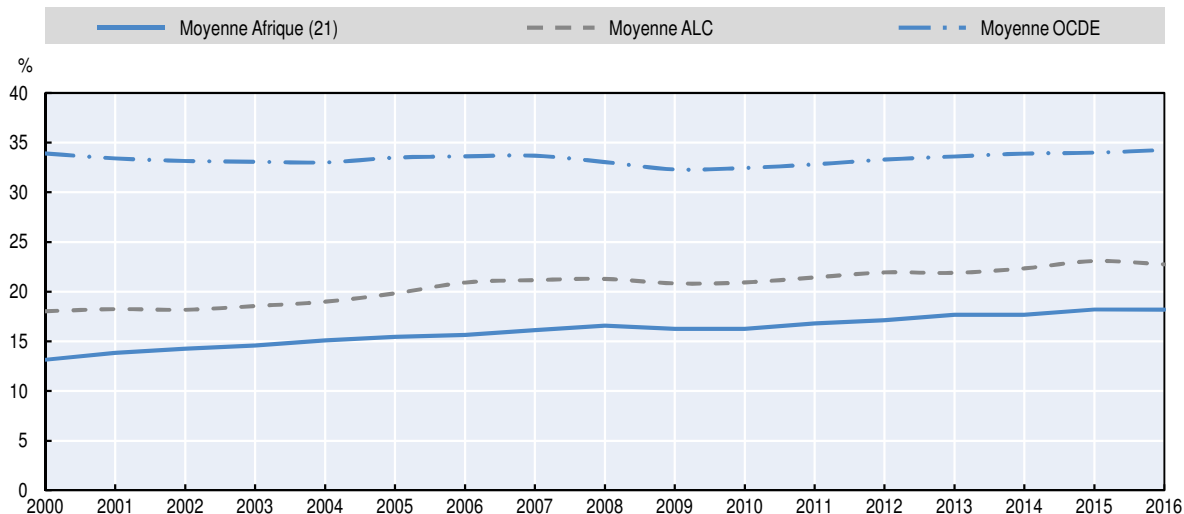
Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819100>

La crise financière mondiale a fait baisser le ratio moyen impôts/PIB dans les pays d'Afrique (21) de 0.3 point de pourcentage entre 2008 et 2010, le déclin de l'activité économique et des prix des matières premières expliquant en partie cette évolution. Pendant cette période, certains des 21 pays considérés ont mis en œuvre des mesures visant à stimuler l'activité économique. Le Maroc par exemple a réduit le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 5 points de pourcentage en 2008 en vue d'améliorer la compétitivité de ses entreprises et de les aider à devenir plus résistantes pendant la crise financière (voir l'encadré 1.1).

La moyenne des pays d'Amérique latine et des Caraïbes a reculé de 0.4 point de pourcentage entre 2008 et 2010. La moyenne de l'OCDE en revanche a surtout subi le contrecoup de la crise entre 2007 et 2009. C'est pendant cette phase que le ratio impôts/PIB a été le plus nettement altéré, avec une contraction se chiffrant à 1.4 point de pourcentage. La zone de l'OCDE s'est aussi remise plus lentement puisqu'elle n'a dépassé qu'en 2014 le niveau d'avant la crise, soit 33.7 %, alors que la moyenne Afrique (21) est parvenu dès 2011 à dépasser le ratio de 16.6 % en 2008.

Graphique 1.5. Ratios moyens impôts/PIB pour l'Afrique (21), l'ALC et l'OCDE, 2000-16



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (anciennement Swaziland), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

Il convient d'interpréter la moyenne des pays d'Afrique (21) avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

Source : Tableau 4.1 au chapitre 4 pour les moyennes de l'OCDE et de l'Afrique (21) et (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819119>

Depuis 2000, de nombreux pays africains ont procédé à des réformes structurelles majeures au sein de leurs administrations fiscales et entrepris de modifier radicalement leurs systèmes fiscaux. Pour nombre de pays, les réformes ont eu pour but de renforcer et de moderniser les administrations fiscales. Parmi les réformes adoptées, on compte l'introduction de bureaux des gros contribuables et/ou des moyens contribuables, des systèmes tels que l'impôt déclaratif, le ciblage des contribuables et une gestion moderne des risques (Kloeden, 2011^[9]) ; (Fossat; Bua, 2013^[10]). Certains pays ont engagé des réformes fiscales en vue d'élargir la base imposable, d'éliminer certaines exonérations et de simplifier la législation fiscale. Ces changements se sont souvent accompagnés de programmes destinés à éduquer les contribuables et à améliorer les services aux contribuables, notamment grâce à l'informatisation des services fiscaux.

Par exemple, les réformes de grande ampleur menées par le Rwanda depuis 2000 ont permis d'accroître sensiblement les recettes fiscales (BAfD, 2010^[11]). L'objectif de ces mesures était d'élargir la base d'imposition en obtenant l'immatriculation des entreprises du secteur informel et en simplifiant les procédures imposées aux contribuables pour l'exécution de leurs obligations fiscales. D'autres réformes ont contribué à l'accroissement des recettes fiscales, notamment l'adoption de la TVA en 2001, l'application d'une nouvelle législation sur l'imposition des revenus et de nouveaux taux d'imposition en 2005 et 2006, ainsi que le renforcement du système en place pour faire respecter la législation fiscale et des procédures internes de recouvrement. Le taux de respect de leurs obligations fiscales par les gros contribuables – qui procurent environ 75 % du montant total des recettes fiscales du pays – a atteint 97 % à l'issue de ces réformes. Le Maroc déploie lui aussi un important programme de réformes fiscales depuis 2004 (voir l'encadré 1.1).

Encadré 1.1. Réformes fiscales conduites au Maroc entre 2004 et 2013

Entre 2004 et 2013, le Maroc a entrepris un certain nombre de réformes fiscales essentielles qui ont été menées parallèlement à une réorganisation et un renforcement de l'administration fiscale. Ces mesures ont contribué à accroître le montant total des recettes fiscales qui ont été portées de 23.1 % du PIB en 2004 à 28.1 % en 2013.

La majeure partie des réformes de fond ont concerné la TVA qui a fait l'objet de modifications pratiquement chaque année, ayant notamment pour but d'élargir la base d'imposition, de simplifier les règles applicables à certains produits et de réduire le nombre d'exonérations et de produits soumis à des taux réduits. Le nombre de taux de TVA applicables a également été réduit. De 2004 à 2013, les recettes de TVA, exprimées en pourcentage du PIB, ont augmenté de 2.8 points de pourcentage, pour représenter 56 % de l'accroissement total des recettes observé pendant cette période.

L'impôt sur les sociétés a également fait l'objet de réformes en 2008, 2011 et 2013, réformes destinées à doper la compétitivité des entreprises et à les aider lors de la crise financière. Les principales mesures prises ont notamment consisté :

- en 2008, à ramener le taux de l'IS de 35 % à 30 % et de l'impôt sur les bénéfices dans le secteur financier de 39.6 % à 37 % ;
- en 2011, à abaisser le taux de l'IS applicable aux petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions MAD ; et
- en 2013, à accorder de nouvelles exonérations et à appliquer des taux réduits d'IS à certaines petites entreprises ciblées.

À la suite de ces réformes et de la crise financière, les recettes tirées de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, exprimées en pourcentage du PIB, ont reculé de 2 points entre 2008 et 2013. Sur la période 2004 à 2013, elles ont cependant progressé de 1.5 point de PIB grâce aux recettes exceptionnelles recouvrées pendant les années ayant suivi l'application de mesures répressives et une phase de bons résultats économiques avant la crise financière.

Le système d'imposition des personnes physiques a été réformé en 2007, 2009 et 2010 afin d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages. Pendant cette période, les taux d'imposition marginaux des revenus des personnes physiques ont été abaissés, les barèmes d'imposition réaménagés et le seuil d'exonération des revenus relevé sensiblement. La Direction Générale des Impôts (DGI) estime que ces réformes sont à l'origine d'une diminution des recettes de 11 milliards MAD au total pendant la période considérée. En pourcentage du PIB, les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont diminué de 1.0 point de pourcentage entre 2007 et 2010.

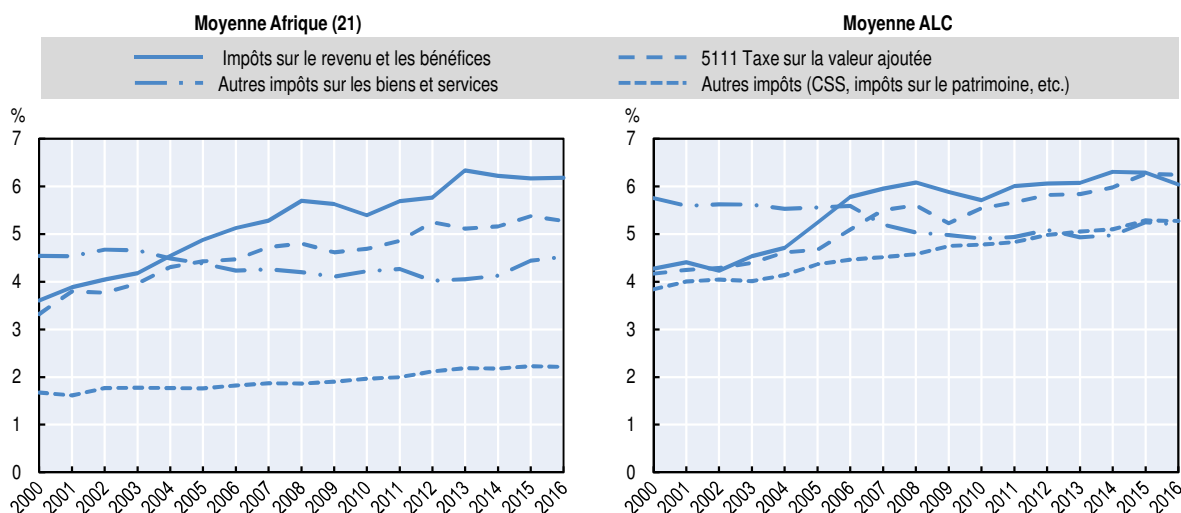
Les administrations fiscales ont été sensiblement améliorées entre 2004 et 2013. Des services ciblés au contribuable ont été créés en 2005 (à l'intention notamment des gros contribuables et des petites entreprises) afin que l'administration fiscale puisse mieux gérer les affaires de ces contribuables et leur offre des services plus adaptés à leurs besoins. Ces efforts ont permis un accroissement de la proportion de contribuables immatriculés à la TVA et de contribuables payant l'IS et l'IRPP entre 8 % et 13 % en 2007. En outre, c'est la DGI qui a été chargée du recouvrement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la TVA : il en est résulté une hausse estimée à 19 % des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés entre 2004 et 2005. Enfin, les vérifications et contrôles fiscaux ont été renforcés, ce qui a amélioré la discipline fiscale des entreprises.

Source : Lakhali, H, Direction Générale des Impôts (DGI), à partir d'une analyse entreprise pendant un détachement auprès de l'OCDE.

Les recettes générées par les impôts sur le revenu et sur les bénéfices ont le plus contribué à l'accroissement du ratio moyen impôts/PIB des pays d'Afrique (21) entre 2000 et 2016. Pendant cette période, ces recettes ont augmenté de 2.6 % du PIB pour atteindre 6.2 % du PIB en 2016, principalement grâce à la hausse des recettes de l'IS, qui ont gagné 1.4 point de pourcentage, passant de 1.4 % à 2.8 % du PIB. Les recettes de l'IRPP en pourcentage du PIB ont régulièrement progressé depuis 2000 et ont atteint leur niveau le plus élevé de 3.0 % en 2016, contre 2.1 % en 2000.

Les recettes de TVA étaient le deuxième principal moteur de l'augmentation du ratio moyen impôts/PIB de la moyenne Afrique (21) entre 2000 et 2016. Les recettes de TVA en pourcentage du PIB ont progressé de 2.0 points de pourcentage, passant de 3.3 % en 2000 à 5.3 % en 2016 (graphique 1.6). Le Botswana, le Cabo Verde et le Rwanda ont institué une TVA respectivement en 2002, 2004 et 2001, et la République démocratique du Congo et l'Eswatini ont fait de même en 2012. Dans de nombreux pays, la mise en place de la TVA s'est accompagnée de réformes de grande ampleur des administrations fiscales qui ont contribué à l'accroissement des recettes de TVA pendant la période considérée.

Graphique 1.6. Recettes tirées des impôts sur le revenu et les bénéfices, de la TVA et d'autres rubriques d'impôt, en pourcentage du PIB, 2000-16



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (anciennement Swaziland), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées. Faute de données disponibles, la moyenne des pays d'Afrique (21) exclut le Botswana avant 2004, l'Égypte avant 2002 et le Kenya avant 2001.

Il convient d'interpréter avec précaution la moyenne des pays d'Afrique (21) concernant d'autres impôts car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

Source : Tableau 4.1 au chapitre 4 pour les moyennes de l'OCDE et de l'Afrique (21) et (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]) « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819138>

En revanche, les recettes provenant d'autres impôts sur les biens et services en pourcentage du PIB ont dans un premier temps fléchi en moyenne après 2000, avant de rebondir entre 2013 et 2016, première année durant laquelle s'est opéré un transfert de la TVA vers d'autres impôts sur les biens et services. Le fléchissement initial est allé de pair avec la libéralisation des échanges qui a entraîné des modifications de l'imposition des biens importés et exportés et de l'imposition de biens et services spécifiques dans

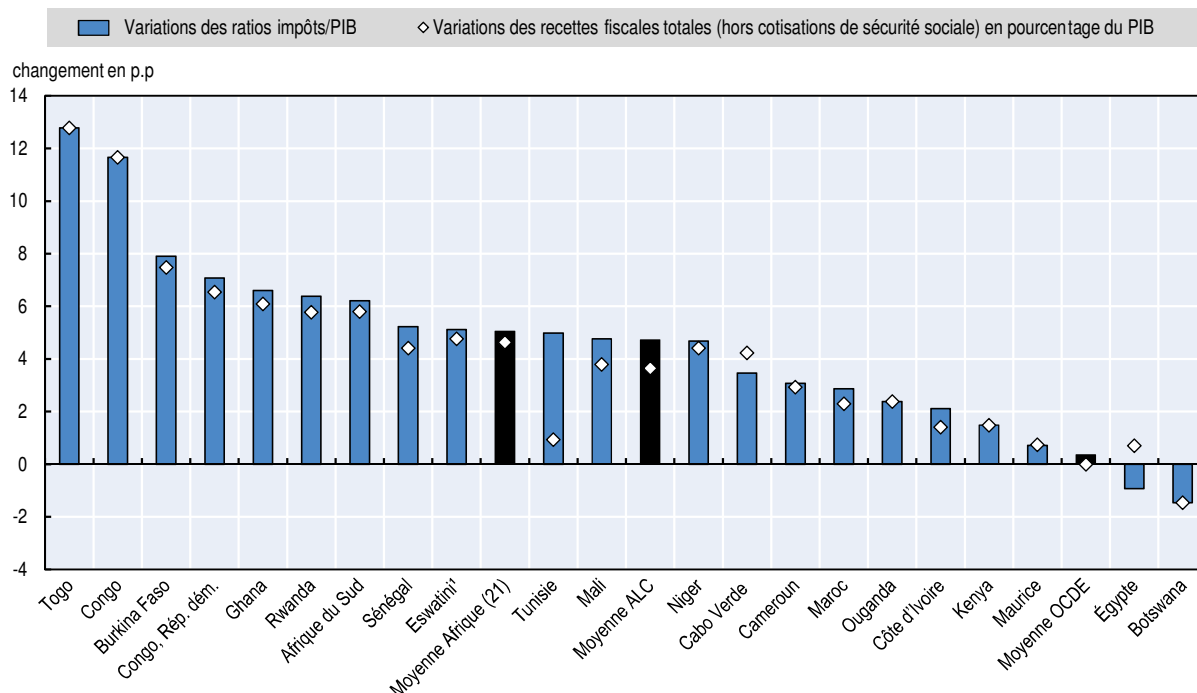
les pays d'Afrique (21), à savoir notamment un abaissement des droits à l'importation, une réduction de l'assiette pour les produits et services soumis à des droits d'accise et l'élimination des taxes sur les exportations.

Les tendances observées pour ces différents types d'impôt dans les 21 pays d'Afrique couverts sont en moyenne similaires à celles qui se sont dessinées dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Entre 2000 et 2016, les recettes moyennes tirées des impôts sur le revenu et les bénéfices dans les pays d'Afrique (21) ont crû plus vite que celles des pays ALC (2.6 points de pourcentage contre 1.8 point dans les pays ALC). À l'inverse, la moyenne des recettes de TVA en pourcentage du PIB a moins augmenté pour les pays d'Afrique (21) comparé à celle des pays ALC (2.0 points de pourcentage contre 2.1 points de pourcentage). Comme pour la moyenne Afrique (21), dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes les recettes moyennes provenant d'autres impôts sur les biens et services se sont repliées jusqu'en 2013, avant de se redresser légèrement. En revanche, les recettes tirées des impôts sur le revenu et les bénéfices et d'autres impôts sur les biens et services sont restées relativement stables sur la période en pourcentage du PIB dans la zone OCDE ; les recettes de TVA ont légèrement augmenté, de 0.3 point de pourcentage⁶.

Si les tendances observées concernant les impôts sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres impôts sur les biens et services ont été très similaires, au vu des moyennes, dans les pays d'Afrique (21) et de la région ALC, les évolutions entre 2000 et 2016 ont en revanche été différentes en ce qui concerne les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale, des impôts sur le patrimoine et autres impôts, ce qui explique l'écart entre les ratios impôts/PIB pour les deux groupes de pays. En 2016, ces recettes représentaient 2.2 % du PIB en moyenne dans les 21 pays d'Afrique contre 5.3 % dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes.

La part des recettes provenant des cotisations de sécurité sociale, en pourcentage du PIB, s'est maintenue en 2016 à 3.7 % dans les pays ALC, contre 1.7 % en moyenne dans les pays d'Afrique (21)⁷. Les recettes tirées des cotisations de sécurité sociale, en pourcentage du PIB, ont augmenté de 1.1 point de pourcentage dans la région ALC entre 2000 et 2016 alors qu'en moyenne en Afrique (21), elles n'ont progressé que de 0.4 point de pourcentage⁸. À partir des années 80, un grand nombre de pays de la région ALC ont conduit de vastes réformes de leurs systèmes de sécurité sociale qui ont contribué à l'essor des recettes provenant des cotisations de sécurité sociale.

Les ratios impôts/PIB ont évolué différemment dans chacun des 21 pays d'Afrique entre 2000 et 2016 (graphique 1.8). La République du Congo et le Togo ont enregistré les plus fortes hausses, supérieures à 10 points de pourcentage. Au cours de la période étudiée, et plus particulièrement depuis 2006, le Togo a déployé d'importants efforts pour améliorer les procédures de ses trois administrations des finances publiques et se doter d'autorités fiscales plus fortes. Les mesures déployées par le Togo entre 2010 et 2012 comprenaient des initiatives visant à densifier le réseau des centres des impôts ; lutter contre la fraude fiscale ; mettre en place un mécanisme de suivi des recettes ; augmenter le nombre de contribuables recensés ; moderniser les systèmes d'information ; et renforcer les capacités des agents. En 2014, le pays a par ailleurs regroupé ses services douaniers et fiscaux au sein d'une même administration, avec la création de l'Office Togolais des Recettes (OTR). Ces réformes ont permis au Togo d'accroître ses recettes fiscales en pourcentage du PIB de 7.2 points de pourcentage entre 2010 et 2016, soit 57 % de la progression cumulée depuis 2000.

Graphique 1.7. **Évolution des ratios impôts/PIB (avec et sans CSS) entre 2000 et 2016 (en points de pourcentage du PIB)**

Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-16), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

1. Anciennement Swaziland.

2. Évolution intervenue depuis 2001 pour le Kenya, depuis 2002 pour l'Égypte et depuis 2004 pour le Botswana faute de données disponibles pour les années antérieures.

Source : Tableaux 4.1 et 4.2 au chapitre 4 pour les moyennes de l'OCDE et de l'Afrique (21) et (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », Statistiques fiscales de l'OCDE (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>, pour la moyenne des pays ALC.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819157>

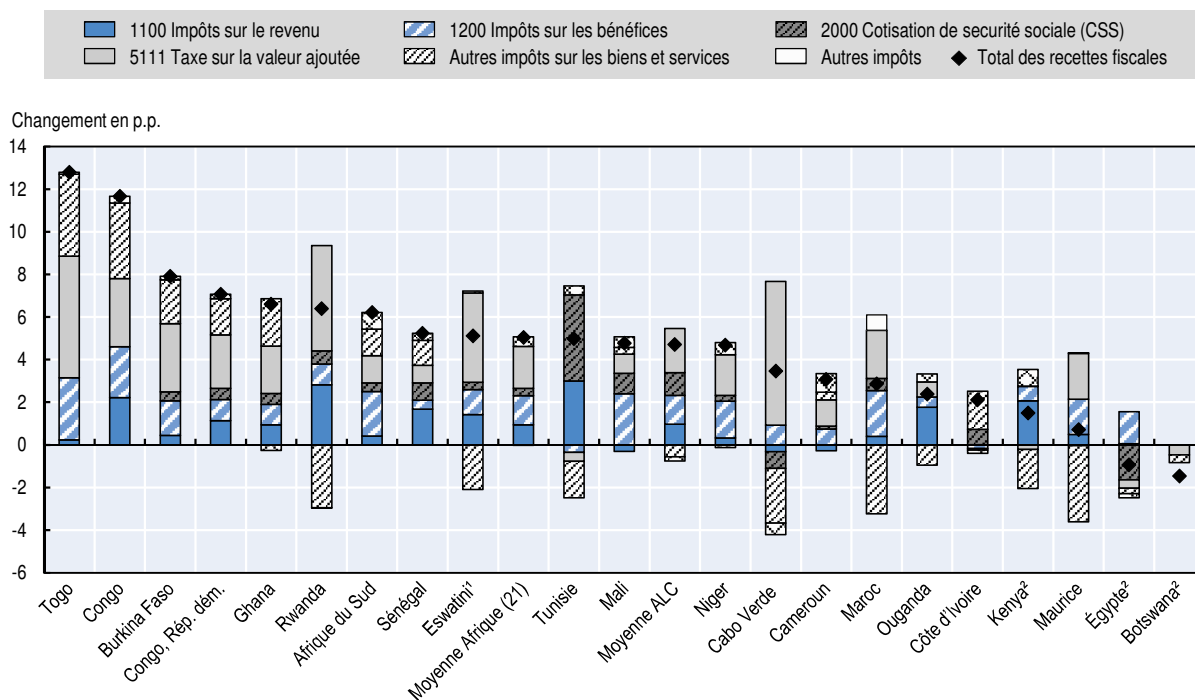
Les catégories d'impôts qui ont le plus contribué aux changements des ratios impôts/PIB entre 2000 et 2016 varient d'un pays à l'autre. La TVA arrivait en tête dans 10 pays (graphique 1.8). Les hausses les plus marquées des recettes tirées de la TVA (plus de 3 points de pourcentage de PIB) se sont produites dans trois pays qui ont mis en place un système de TVA dans les années 2000 (Cabo Verde, Eswatini et Rwanda) ainsi qu'en Burkina Faso, République du Congo et au Togo (respectivement 3.2, 3.2 et 5.7 points de pourcentage). Dans les autres pays, les plus fortes progressions du ratio impôts/PIB provenaient de l'IRPP (3 pays), de l'IS (2 pays), des cotisations de sécurité sociale (1 pays), et d'autres impôts sur les biens et services (3 pays) et d'autres impôts (1 pays).

Facteurs ayant un effet sur les ratios impôts/PIB

Les ratios impôts/PIB sont influencés par divers facteurs de portée nationale et internationale. Sur le plan national, des caractéristiques macroéconomiques telles que l'importance de l'agriculture dans l'économie, les dotations en ressources, l'ouverture aux échanges et la taille de l'économie informelle peuvent agir sur les ratios impôts/PIB. Le pouvoir de l'administration fiscale, le niveau de corruption et le civisme fiscal (le consentement à l'impôt) sont aussi étroitement liés au niveau des recettes fiscales (OCDE, 2015^[12]). L'emplacement géographique peut exercer une influence sur les niveaux d'imposition : par

exemple, les pays enclavés peuvent plus difficilement taxer les biens et services au port d'entrée que les pays ayant un accès à la mer. Enfin, des facteurs internationaux, y compris les politiques fiscales d'autres pays, peuvent se répercuter sur les ratios impôts/PIB.

Graphique 1.8. **Variation des ratios impôts/PIB par principales rubriques d'impôt entre 2000 et 2016 et par pays (points de pourcentage du PIB)**



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-16), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

1. Anciennement Swaziland.

2. Évolution intervenue depuis 2001 pour le Kenya, depuis 2002 pour l'Égypte et depuis 2004 pour le Botswana faute de données disponibles pour les années antérieures.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819176>

Encadré 1.2. Variations des ratios impôts/PIB dans les régions africaines

La plupart des 21 pays d'Afrique de cette publication appartiennent à des organisations régionales dont les membres adoptent des règles communes en matière fiscale et douanière et forment une union douanière. Le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda sont membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), à laquelle adhèrent également le Burundi, le Soudan du Sud et la Tanzanie. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo adhèrent à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cette union englobe également le Bénin et la Guinée-Bissau.

Les recettes générées par les différents types d'impôts ont suivi une évolution différente entre 2000 et 2016. Depuis 2000, les recettes provenant d'autres impôts sur les biens et services dans les pays de la CAE ont sensiblement baissé, tandis que la situation inverse s'est produite dans les pays de l'UEMOA au cours de la même période. Dans les pays de la CAE, le recul s'échelonnait entre 0.9 % du PIB en Ouganda et 3.0 % du PIB au Rwanda. En revanche, ces recettes n'ont que légèrement décliné au Niger (0.1 % du PIB) et ont crû dans tous les autres pays de l'UEMOA. Le Togo a affiché la plus forte hausse depuis 2000 (équivalente à 3.8 % du PIB).

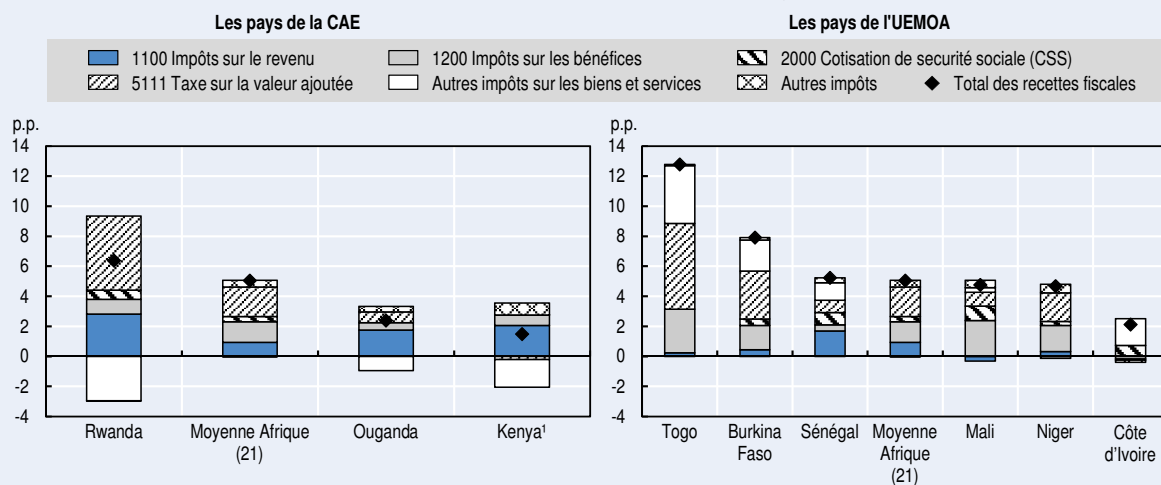
Encadré 1.2. Variations des ratios impôts/PIB dans les régions africaines (suite)

L'UEMOA a instauré des tarifs extérieurs communs (CET) en 2000 et les pays de la CAE ont fait de même en 2005, soit pendant la période analysée. Cela explique la forte baisse des recettes tirées d'autres impôts sur les biens et services dans les pays de la CAE par rapport aux pays de l'UEMOA au cours de cette période.

Les recettes de l'IRPP ont sensiblement progressé en pourcentage du PIB dans les pays de la CAE depuis 2000, l'augmentation atteignant 1.8 point de pourcentage ou plus dans tous les pays. A contrario, l'augmentation des recettes générées par l'IRPP a été modeste dans la plupart des pays de l'UEMOA, à l'exception du Sénégal, où leur progression a été équivalente à 1.7 % du PIB, et du Mali, où les recettes de l'IRPP ont fléchi en pourcentage du PIB.

Entre 2000 et 2016, les recettes de l'IS en pourcentage du PIB ont davantage augmenté dans les pays de l'UEMOA couverts par cette publication que dans les pays de la CAE. Les hausses ont dépassé 1.5 % de PIB au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Togo, tandis qu'elles sont restées inférieures à 1.0 point de pourcentage dans les pays de la CAE. Le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo tirent une partie de leurs recettes fiscales de leurs ressources minières^a ; la flambée des prix des matières premières au cours des dernières décennies a contribué aux fortes progressions des recettes de l'IS intervenues pendant cette période.

Graphique 1.9. Variation des ratios impôts/PIB par principales catégories d'impôts pour les pays membres de la CAE et de l'UEMOA entre 2000 et 2016 (points de pourcentage du PIB)



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

1. Évolution depuis 2001 pour le Kenya faute de données disponibles.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

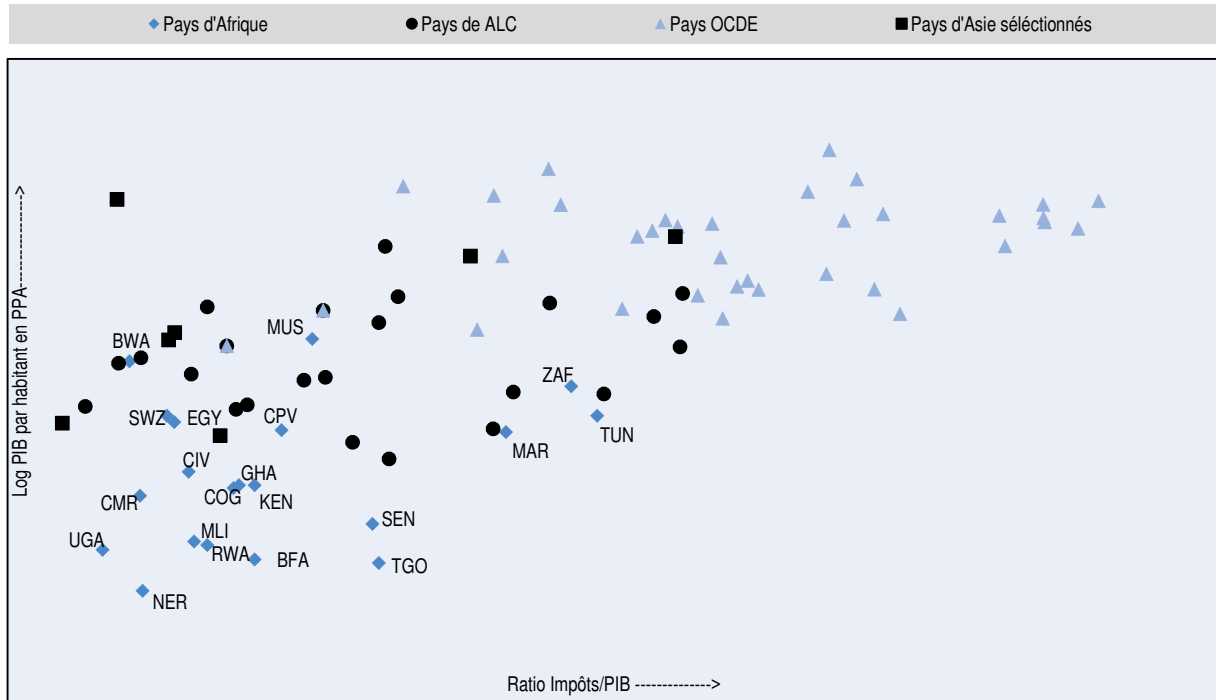
StatLink <https://doi.org/10.1787/888933819195>

a. Les États membres de l'UEMOA bénéficient de ressources minières naturelles. L'or est le principal produit d'exportation au Burkina Faso et au Mali. Le Niger et le Togo comptent respectivement parmi les principaux producteurs et exportateurs d'uranium et de phosphates (OMC, 2018^[25]).

Les niveaux d'imposition sont généralement supérieurs dans les pays à haut revenu : en général, les pays de l'OCDE collectent des recettes fiscales plus importantes que les pays hors OCDE, en pourcentage du PIB. Plusieurs pays africains parmi les 21 étudiés affichent des niveaux de revenu et de développement plus faibles et des ratios impôts/PIB plus bas que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (graphique 1.10). Les pays africains

présentent une fourchette de PIB par habitant plus large que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et ceux de l'OCDE.

Graphique 1.10. **Ratios impôts/PIB et PIB par habitant (en PPA) dans les pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, dans les pays de l'OCDE et dans certains pays d'Asie, 2016**



Notes : L'axe y est sur une échelle logarithmique. La parité de pouvoir d'achat (PPA) entre deux pays est le taux auquel la monnaie d'un pays doit être convertie dans celle d'un second pays pour qu'un volume donné de monnaie du premier pays permette d'acheter la même quantité de biens et de services dans chaque pays. Le taux de conversion PPA est le taux utilisé pour convertir une monnaie nationale en dollar international courant. Un dollar international a le même pouvoir d'achat que le dollar US aux États-Unis. Un dollar international est une monnaie hypothétique utilisée comme moyen pour convertir et comparer les coûts d'un pays à l'autre grâce à un point de référence commun, le dollar US (définitions issues de FMI, 2018 et (OMS, 2015_[13])).

Source : (FMI, 2018_[14]) pour les chiffres du PIB par habitant. Les ratios impôts/PIB proviennent des éditions régionales des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819214>

Dans de nombreuses études, un pourcentage plus élevé du PIB généré par l'agriculture est associé à un ratio impôts/PIB plus faible (Addison et Levin, 2012_[15]) (Profeta et Scabrosetti, 2010_[16]). Cela traduit le fait que, dans de nombreux pays, l'agriculture est un secteur difficile à traiter :

- La plupart des personnes qui travaillent dans le secteur agricole dans les économies en développement perçoivent de faibles revenus et ne sont pas déclarées (PEAKS, 2013_[17]).
- En outre, le secteur agricole en Afrique est moins taxé en raison de l'ampleur de l'activité informelle et du faible degré de monétisation (BAfD/OCDE/UNCEA, 2010_[18]).
- Le secteur agricole bénéficie souvent de nombreuses exemptions d'impôt.

Les pays qui tirent des recettes substantielles des exportations de pétrole ont souvent un faible ratio impôts/PIB. Les pays qui tirent d'importantes recettes de leurs ressources naturelles ont généralement moins recours à des formes d'imposition plus contraignantes politiquement, comme l'impôt sur le revenu (BAfD/OCDE/UNCEA, 2010_[18]), et leurs bases d'imposition sont relativement étroites. Les trois pays, le Botswana, le Cameroun et la

République du Congo, qui ont collecté des redevances et dividendes tirés du pétrole et autres minéraux pour plus de 10 % des recettes non fiscales ont tous des ratios impôts/PIB inférieurs à la moyenne des pays d'Afrique (21). Ces recettes qui ne sont pas considérées comme des recettes fiscales sont examinées plus en détail au chapitre 2.

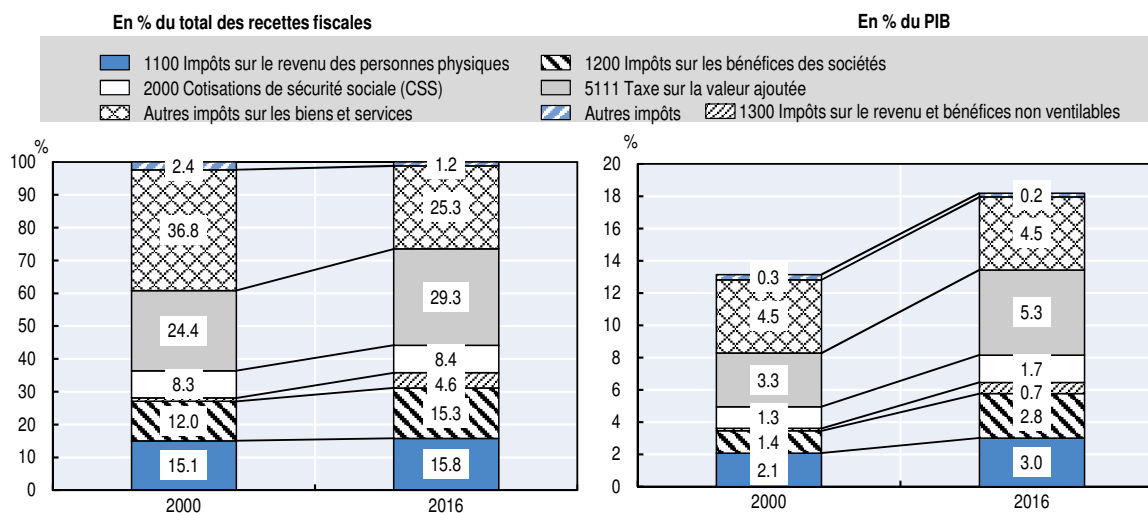
Structures fiscales

La structure fiscale d'un pays mesure la composition des recettes fiscales en fonction des différents types d'impôts. Il s'agit là d'un indicateur important, car différents impôts ont différents effets économiques et sociaux. La composition des impôts varie beaucoup dans les 21 pays étudiés, ce qui reflète des différences concernant leurs choix politiques, leurs structures et situations économiques, les capacités de leur administration fiscale et d'autres facteurs historiques.

Évolution des structures fiscales

En moyenne, la structure fiscale des 21 pays d'Afrique étudiés révèle une progression des recettes tirées de la TVA et des impôts sur le revenu et sur les bénéfices entre 2000 et 2016. La TVA représentait la plus grande part en 2016, avec 29.3 % du total des recettes fiscales (5.3 % du PIB), soit une augmentation de 4.9 points de pourcentage depuis 2000 (graphique 1.11). La part des autres impôts sur les biens et services arrivait en deuxième position, soit 25.3 % des recettes fiscales totales en 2016 (4.5 % of GDP), malgré un recul de 11.5 points de pourcentage depuis 2000. La part des recettes tirées des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des personnes physiques a progressé respectivement de 3.3 et 0.8 points de pourcentage, atteignant 15.3 % (2.8 % du PIB) et 15.8 % (3.0 % du PIB) au cours de la même période⁹.

Graphique 1.11. **Structure fiscale, moyenne Afrique (21) en pourcentage du total des recettes fiscales et en pourcentage du PIB, 2000 et 2016**



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées. Elles doivent être interprétées avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

Faute de données disponibles, la moyenne Afrique (21) exclut le Botswana avant 2004, l'Égypte avant 2002 et le Kenya avant 2001.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

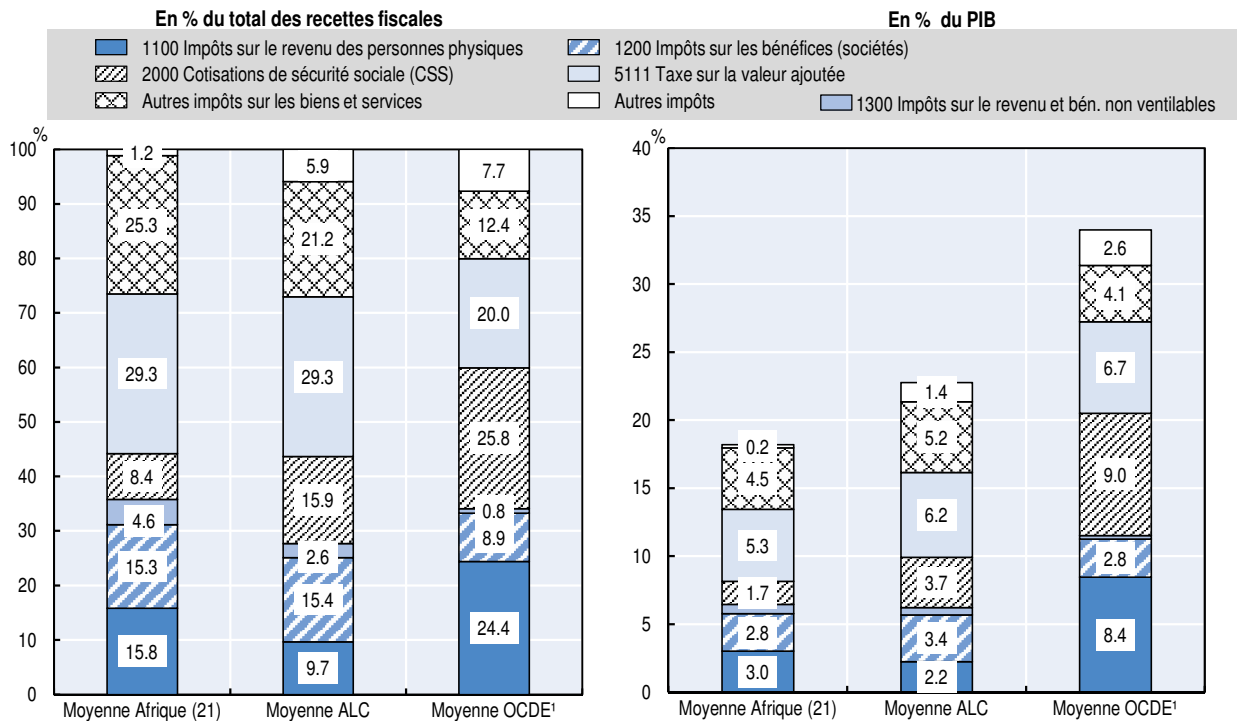
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819233>

Structures fiscales en 2016

En moyenne, la contribution de la TVA au total des recettes fiscales dans les 21 pays d'Afrique de cette publication était la même que dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et environ 10 points de pourcentage supérieure à la moyenne de l'OCDE (20.0 %). Toutefois, en pourcentage du PIB, les recettes de TVA des pays d'Afrique (21) sont inférieures à la moyenne ALC (6.2 %) et OCDE (6.7 %) (graphique 1.12).

En 2016, la part moyenne des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans le total des recettes fiscales dans les pays d'Afrique (21) s'élevait à 15.3 % (soit un niveau comparable à la moyenne ALC de 15.4 %) et dépassait la moyenne de l'OCDE de 8.9 % (chiffre de 2015). Exprimées en pourcentage du PIB, la part des recettes issues de l'impôt sur les bénéfices des sociétés était 2.8 % pour la moyenne de l'Afrique (21) et la moyenne OCDE ; ces pourcentages sont néanmoins inférieurs à la moyenne ALC de 3.4 % du PIB (graphique 1.12).

Graphique 1.12. Structure fiscale pour la moyenne des pays d'Afrique (21), ALC et OCDE en pourcentage du total des recettes fiscales et du PIB, 2016



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice.

La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées. Elles doivent être interprétées avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

Les données concernant l'OCDE portent sur l'année 2015 car les données de 2016 ne sont pas disponibles.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

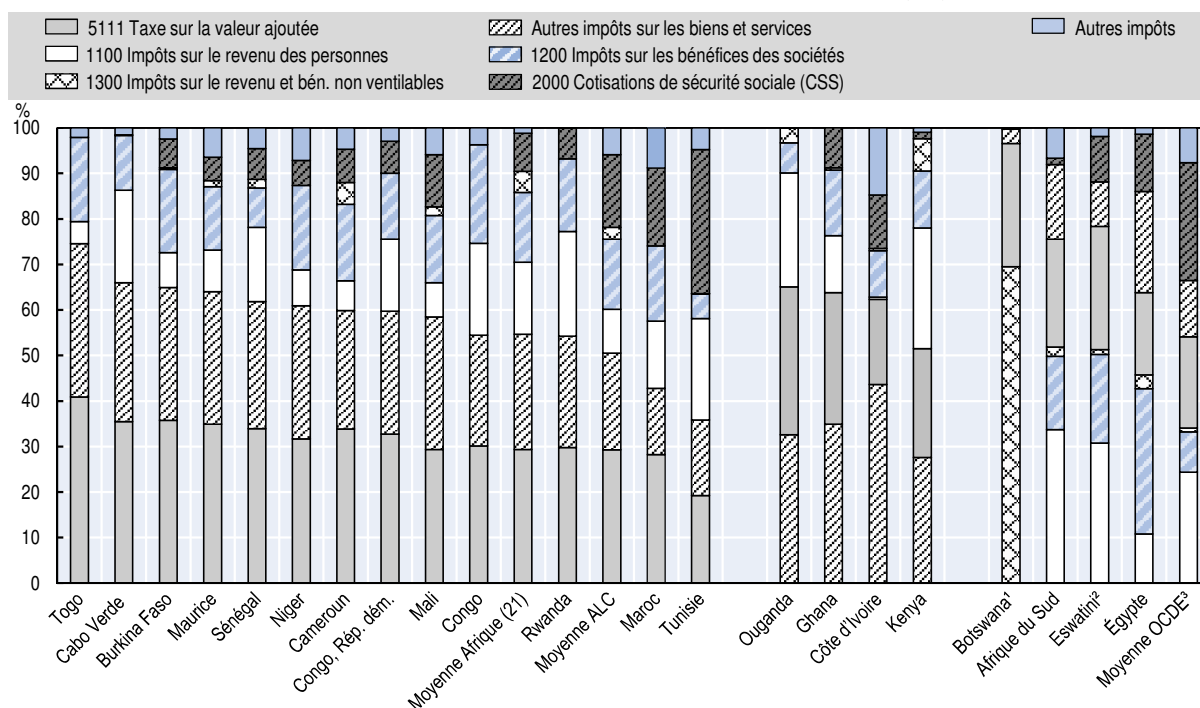
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819252>

En revanche, la part moyenne, dans les 21 pays d'Afrique, des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le total des recettes fiscales, soit 15.8 %, était inférieure à la moyenne de l'OCDE de 24.4 % (chiffre de 2015) mais supérieure à la moyenne ALC (9.7 %). En pourcentage du PIB, la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de la moyenne des pays de l'OCDE atteignait 8.4 %, soit plus du double de la moyenne Afrique (21) de 3.0 %.

Les structures fiscales sont très variables d'un pays africain à l'autre de cette publication. Le graphique 1.13 illustre la ventilation des recettes fiscales entre impôts sur le revenu (personnes physiques et sociétés), cotisations de sécurité sociale et impôts sur les biens et services (y compris la TVA ainsi que les autres impôts sur les biens et services).

Les impôts sur les biens et services constituaient la principale source de recettes fiscales pour 17 des pays, allant de 35.8 % des recettes en Tunisie à 74.6 % au Togo. Dans ces pays, la TVA représentait le principal poste de recettes tirées des impôts sur les biens et services, sauf en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya et en Ouganda, qui ont davantage recours à d'autres impôts sur les biens et services.

Graphique 1.13. Structures fiscales des pays d'Afrique (21), 2016



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud (pour la période 2002-2016), l'Eswatini (Swaziland dans les éditions précédentes), le Maroc et Maurice. La moyenne Afrique (21) et les moyennes ALC (25 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

Il convient d'interpréter avec précaution la moyenne des pays d'Afrique (21) car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

1. La ventilation des recettes tirées des impôts sur le revenu et sur les bénéfices entre la rubrique 1200 Impôt sur les bénéfices des sociétés et la rubrique 1100 Impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas disponible.
2. Anciennement Swaziland.
3. Les données concernant l'OCDE portent sur l'année 2015 car les données de 2016 ne sont pas disponibles.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/UA, 2018^[3]), « Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819271>

Les quatre pays restants (Afrique du Sud, Botswana, Égypte et Eswatini) ont mobilisé la plus grande partie de leurs recettes fiscales grâce aux impôts sur le revenu et les bénéfices, soit une fraction plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE et ALC. Parmi ces pays, les recettes générées par l'impôt sur le revenu étaient comprises entre 45.7 % du total des recettes fiscales en Égypte et 69.5 % au Botswana. Dans la catégorie de l'impôt sur le revenu, l'Afrique du Sud est le seul pays où les recettes de l'IRPP en pourcentage du PIB était supérieure à la moyenne de l'OCDE.

L'importance des cotisations de sécurité sociale¹⁰ est très variable entre les 21 pays couverts par ce rapport. La part des cotisations de sécurité sociale dans le total des recettes fiscales est la plus élevée au Maroc et en Tunisie mais elles occupent une place plus modeste dans le total des recettes fiscales dans les autres pays, allant de moins de 1.5 % en Afrique du Sud, au Botswana, au Cabo Verde et au Kenya à plus de 10 % en Côte d'Ivoire, en Égypte et au Mali. Cette hétérogénéité reflète la diversité des régimes de sécurité sociale et des taux de cotisation dans les pays d'Afrique.

Par exemple, les charges de sécurité sociale en Afrique du Sud se composent uniquement des cotisations au Fonds d'assurance chômage. Les autres risques sociaux, tels que la vieillesse et l'invalidité, sont couverts par des programmes d'aide sociale financés par l'impôt. À l'inverse, les régimes de sécurité sociale marocain et tunisien sont calqués sur le système français et couvrent un large éventail de risques, y compris la vieillesse, l'incapacité, la maladie, la maternité, les accidents du travail (Tunisie), le chômage (Maroc) et les allocations familiales (SSA, 2015_[19]).

Taxes d'accise

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les taxes d'accise constituent à la fois une source importante de recettes fiscales et servent à influencer le comportement des consommateurs. La plupart des pays prélèvent des taxes sur le tabac et/ou l'alcool en vue de réduire la consommation de ces produits, ou imposent des taxes environnementales (sur les carburants par exemple) pour lutter contre la pollution et d'autres externalités environnementales négatives.

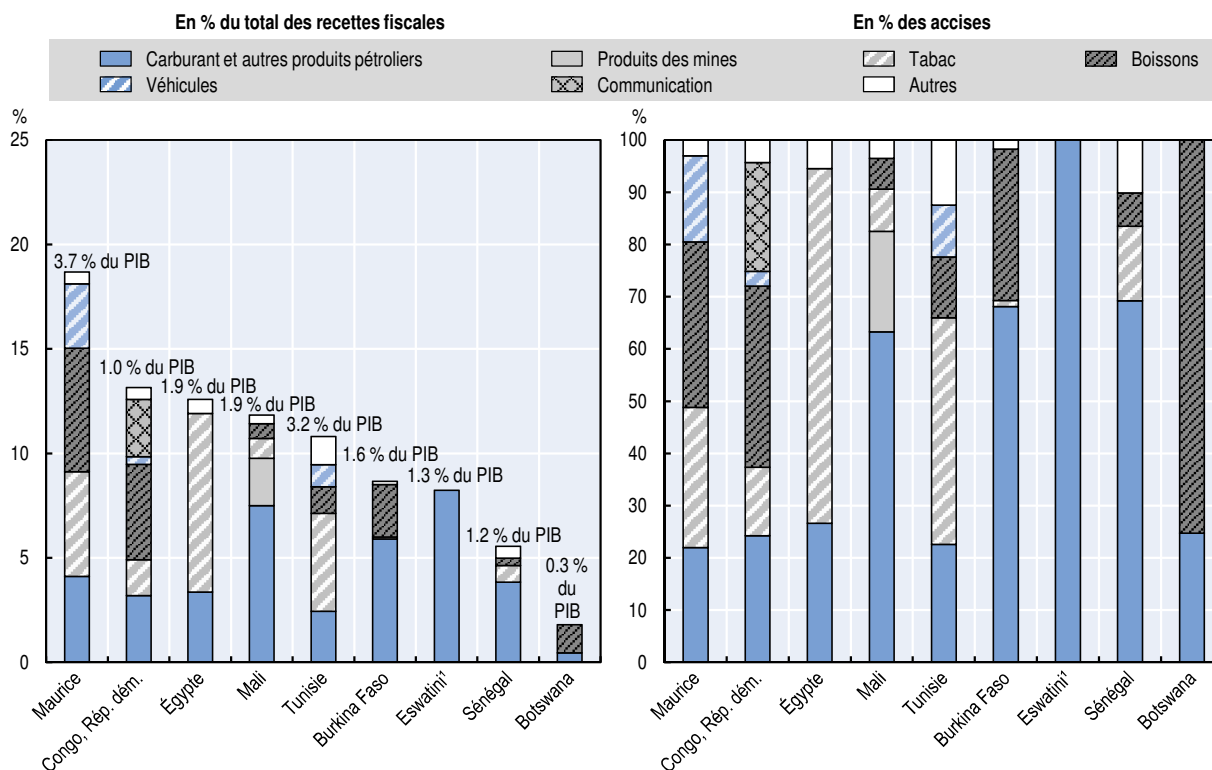
Dans la mesure du possible, les 21 pays d'Afrique de cette publication ont fourni une ventilation détaillée de leurs taxes d'accise par type de produits. Les accises relèvent de sept catégories : carburants et autres produits pétroliers, produits miniers, tabac, boissons (alcoolisées et non alcoolisées), véhicules, communication et autre.

En proportion du total des recettes fiscales et du PIB, les accises varient fortement entre les neuf pays (Botswana, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Égypte, Eswatini, Mali, Maurice, Sénégal et Tunisie) pour lesquels on dispose d'une ventilation détaillée des recettes qu'elles génèrent. En 2016, elles étaient comprises entre 1.8 % du total des recettes fiscales au Botswana et 18.7 % à Maurice (soit l'équivalent de 0.3 % et 3.7 % du PIB).

Bien que la composition des accises diffère d'un pays à l'autre, la ventilation présentée au graphique 1.14 doit être interprétée avec précaution car elle ne couvre pas nécessairement tous les produits. Les neuf pays imposent les carburants et autres produits pétroliers ; cette catégorie a généré environ 25 % du total des recettes tirées des accises dans cinq pays et les deux tiers ou plus dans quatre pays en 2016 (graphique 1.14). Les deux autres catégories qui génèrent une fraction importante de droits d'accise sont le tabac et les boissons. Les recettes tirées des accises sur le tabac dépassaient 25 % du total des recettes d'accises en Égypte,

à Maurice et en Tunisie, et les recettes tirées des accises sur les boissons dépassaient 25 % du total des recettes d'accises au Botswana, au Burkina Faso, en République démocratique du Congo et à Maurice.

Graphique 1.14. **Composition des taxes d'accise dans une sélection de pays africains, 2016**



1. Anciennement Swaziland.

Source : Calculs des auteurs basés sur les données figurant dans (OCDE/ATAF/CUA, 2018_[3]), et extraites des tableaux par pays.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933819290>

Impôts par niveaux d'administration

L'analyse de la répartition des impôts par niveaux d'administration dans les 21 pays d'Afrique de cette publication est limitée par le fait que les données sur les recettes fiscales perçues par les administrations infranationales étaient disponibles dans quatre pays seulement : Afrique du Sud, Eswatini, Maroc et Maurice¹¹. Les recettes fiscales des collectivités locales sont considérées comme faibles dans les 21 pays africains. Selon la (BAfD/OCDE/PNUD, 2015_[20]), « en Afrique, en moyenne, le poids des recettes des administrations locales équivaut à 7 % des recettes totales perçues par les collectivités locales et régionales et l'administration centrale combinées ». En 2016, les recettes des administrations infranationales en pourcentage du total des recettes fiscales étaient faibles dans les quatre pays pour lesquels des données existent : moins de 1 % en Eswatini et à Maurice, 3.5 % au Maroc et 5.0 % en Afrique du Sud.

Les impôts sur le patrimoine constituent la plus importante source de revenu pour les administrations infranationales en Afrique du Sud, en Eswatini, au Maroc et à Maurice. Ils représentent plus de 80 % du total des recettes fiscales dans les quatre pays. Le solde se compose principalement des impôts sur les biens et services. On observe de grandes

disparités en la matière, et de nombreux pays africains ne lèvent aucune taxe locale sur le foncier bâti et non bâti, ni même sur les activités économiques (BAfD/OCDE/PNUD, 2015^[20]).

Les compétences fiscales dévolues aux administrations infranationales sont généralement limitées, et la responsabilité du recouvrement de l'impôt incombe avant tout à l'administration centrale. (BAfD/OCDE/PNUD, 2015^[20]) observent que « de nombreuses administrations locales perçoivent une fraction importante de leurs recettes totales grâce aux transferts opérés par l'administration centrale ».

Les collectivités locales dans la plupart des pays d'Afrique se heurtent à des contraintes de ressources et les outils dont disposent leurs administrations fiscales sont inadaptés pour procéder à un recouvrement efficace des impôts et les imputer correctement en comptabilité. Cette situation entraîne des coûts de recouvrement élevés et un grand nombre d'impôts peu productifs. En outre, le traitement des données relatives aux recettes collectées et l'échange de renseignements avec d'autres institutions publiques sont peu développés, et les administrations locales coopèrent généralement peu avec l'administration centrale. Cela se traduit par des impôts en double ou qui vont à l'encontre des objectifs nationaux (comme des taxes locales sur les cultures d'exportation). À l'exception de l'Afrique du Sud, les registres fonciers en bonne et due forme font défaut, ce qui entrave la collecte des impôts fonciers (Fjeldstad, Chambas, Brun, 2014^[21]). À Maurice, par exemple, la taxe foncière est peu productive en partie à cause de cadastres périmés et de valeurs de biens qui ne sont plus à jour (FMI, mai 2014^[22]).

Bien que de nombreux pays africains aient entrepris de vastes réformes de leur administration fiscale centrale et de la législation correspondante au cours des dernières décennies, il n'y a guère eu d'initiatives de ce genre au niveau des administrations locales. On a donné la priorité aux recettes perçues par l'administration centrale parce que c'est à cet échelon que la nécessité de réduire les déficits budgétaires s'est fait sentir le plus. Par ailleurs, il est plus simple et moins coûteux de réformer la législation et les systèmes fiscaux au niveau national qu'au niveau local, et les avantages potentiels de la réforme fiscale à un niveau national en termes d'accroissement des recettes sont plus importants.

En 2007, le Maroc a lancé une réforme du système fiscal et des administrations fiscales locales en vue d'augmenter les recettes générées par les impôts locaux (Boisard, de Freitas, Hidouci, 2014^[23]). L'Afrique du Sud a décentralisé avec succès le processus de recouvrement de la taxe foncière urbaine. Elle a mis en place un système moderne de collecte des recettes de la taxe foncière et les autorités municipales reçoivent un appui approprié en termes d'expertise et de moyens (Monkam et Moore, 2015^[24]).

Notes

1. Anciennement Swaziland.
2. La Lituanie est devenue membre de l'OCDE le 5 juillet 2018. Les données concernant la Lituanie seront incluses pour la première fois dans la publication *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE* qui paraîtra en novembre 2018.
3. Les données sur les cotisations de sécurité sociale sont indisponibles pour la République du Congo, la République démocratique du Congo (avant 2012), le Togo et l'Ouganda, et sont incomplètes au Cameroun et au Sénégal. Les cotisations de sécurité sociale pour le Botswana sont égales à zéro dans la mesure où elles ne remplissent pas les critères retenus pour être considérées comme des cotisations de sécurité sociale, selon la classification des impôts de l'OCDE figurant dans le Guide d'interprétation. Pour plus de précisions, se reporter aux tableaux par pays présentés dans le chapitre 5.

4. Ce classement doit être interprété avec précaution car les données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont manquantes pour le Togo.
5. Il s'agit principalement de droits d'accise, de droits de douane et de droits à l'importation.
6. La variation est calculée sur la période 2000-15 car les données de 2016 ne sont pas disponibles.
7. La moyenne des pays d'Afrique (21), pour les cotisations de sécurité sociale rapportées au PIB, doit être interprétée avec précaution compte tenu du fait que les données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont incomplètes ou inexistantes pour certains pays africains couverts par cette publication.
8. Il convient d'interpréter la moyenne des pays d'Afrique (21) avec précaution car des données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles ou incomplètes pour quelques pays. Aussi, en République du Congo, en République démocratique du Congo (avant 2012), en Ouganda et au Togo, les données sur les cotisations de sécurité sociale sont indisponibles, et elles sont incomplètes au Cameroun et au Sénégal.
9. La moyenne des pays d'Afrique (21), pour les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques rapportées au PIB et en pourcentage du total des recettes fiscales, doit être interprétée avec précaution compte tenu du fait qu'une fraction des recettes de l'impôt sur le revenu n'a pas pu être imputée à la catégorie des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (0.7 % du PIB et 4.9 % du total des recettes fiscales en 2016).
10. Les données relatives aux cotisations de sécurité sociale sont indisponibles pour la République démocratique du Congo (avant 2012), l'Ouganda et le Togo et sont incomplètes pour le Cameroun et le Sénégal. Pour ce dernier les chiffres tiennent compte des données relatives aux cotisations de sécurité sociale communiquées par l'Institution de Prévoyance Retraites du Sénégal (IPRES) et des données émanant de la Caisse de Sécurité Sociale (CSS). Ces dernières ne sont disponibles qu'à partir de 2012.
11. Les données concernant Maurice proviennent des états financiers établis par le Bureau des statistiques de Maurice.

Références

- Addison, T. et J. Levin (2012), *The Determinants of Tax Revenue in Sub-Saharan Africa*, Örebro University School of Business, Örebro, Suède, <http://oru.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A570456&dswid=4207>. [15]
- BAfD (2010), *Domestic Resource Mobilization for Poverty Reduction in East Africa: Rwanda case study*, Banque africaine de développement, Abidjan, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Rwanda%20case%20study%20paper%20final.pdf>. [11]
- BAfD/OCDE/PNUD (2017), *Perspectives économiques en Afrique 2017 : Entrepreneuriat et industrialisation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2017-fr>. [4]
- BAfD/OCDE/PNUD (2015), *Perspectives économiques en Afrique 2015 : Développement territorial et inclusion spatiale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2015-fr>. [20]
- BAfD/OCDE/CEA (2010), *Perspectives économiques en Afrique 2010*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2010-fr>. [18]
- Boisard, de Freitas, Hidouci (2014), *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en*, Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), Paris, <http://delog.org/web/wp-content/uploads/2016/03/Etude-FMDV-Fiscalite%CC%81-locale-Villes-Afrique-8-Cas.pdf>. [23]
- Fjeldstad, Chambas, Brun (2014), *Local government taxation in Sub-Saharan Africa: a review and an agenda for*, 2, Chr. Michelsen Institute, Bergen, <http://www.cmi.no/publications/file/5098-local-government-taxation-in-sub-saharan-africa.pdf>. [21]
- FMI (2018), *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI. [14]
- FMI (2017), *Perspectives de l'économie mondiale*, Fonds monétaire international, Washington, DC, <http://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>. [5]
- FMI (2016), *Mali : Sixième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de modification d'un critère de réalisation—analyse de viabilité de la dette*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mali-Sixth-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-and-Request-for-44445>. [6]

- FMI (mai 2014), *Mauritius: 2014 article IV consultation-staff report*, Fonds monétaire international, Washington, DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14107.pdf>. [22]
- FMI (2017a), *Niger : Consultations de 2016 au titre de l'article iv et demande d'accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit — communiqué de presse, rapport des services du FMI et Déclaration de l'administrateur pour le Niger*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/24/Niger-2016-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-Three-Year-Arrangement-Under-the-44704>. [8]
- Fossat, Bua (2013), *Tax administration reform in the francophone countries of sub-Saharan*, Fonds monétaire international, Washington, DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13173.pdf>. [10]
- Hellenic Shipping News Worldwide (2017), « Ghana: Crude Oil production declined in 2016 », *Hellenic Shipping News Worldwide*, <https://www.hellenicshippingnews.com/ghana-crude-oil-production-declined-in-2016/>. [7]
- Kloeden, D. (2011), *Revenue administration reforms in anglophone Africa since the early 1990s*, IMF Working Paper, WP/11/162, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11162.pdf>. [9]
- Monkam, N. et M. Moore (2015), *How Property Tax Would Benefit Africa*, Africa Research Institute, <http://www.africaresearchinstitute.org/publications/property-tax-benefit-africa>. [24]
- OCDE (2017), *Statistiques des recettes publiques : 1965-2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283206-fr>. [2]
- OCDE (2015), *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2014-fr>. [12]
- OCDE/ATAF/CUA (2018), *Recettes fiscales en Afrique : Tableaux comparatifs*, Statistiques fiscales de l'OCDE (base de données), <https://doi.org/10.1787/7f54581d-fr>. [3]
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr. [1]
- OMC (2018), WT/TPR/S/362 • Pays membres de l'UEMOA, https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s362-00_sum_f.pdf. [25]
- OMS (2015), *Purchasing Power Parity 2005*, Organisation mondiale de la santé, <http://www.who.int/choice/costs/ppp/en/>. [13]
- PEAKS, E. (2013), *Taxation and Developing Countries*, Overseas Development Institute training notes, Londres, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/5045.pdf>. [17]
- Profeta, S. et S. Scabrosetti (2010), *The Political Economy of Taxation: Lessons from Developing Countries*, Edward Elgar Publishing, <https://books.google.fr/books?isbn=1849805490>. [16]
- SSA (2015), *Social Security Through the World: Africa*, SSA Publication Social Security Administration, Washington, DC, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/africa/ssptw15africa.pdf>. [19]



From:
Revenue Statistics in Africa 2018

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264305885-en-fr>

Please cite this chapter as:

OECD/African Tax Administration Forum/African Union Commission (2018), "Tax revenue trends, 2000-2016", in *Revenue Statistics in Africa 2018*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264305885-3-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.