

BURUNDI ENTERPRISE NETWORK

"BEN"

**ETUDE SUR LA PROBLEMATIQUE DE LA
FISCALITE BURUNDAISE**

Mai 2007

**Par NDORERE Astère
Conseil Fiscal**

LISTE DES ABREVIATION ET DES SIGLES UTILISES

SDN	: Société des Nations
B.O.B.	: Bulletin Officiel du Burundi
ISCO	: Institut Supérieur de Commerce
COMESA	: Commun Market for Eastern and Southern Africa
B.R.B.	: Banque de la République du Burundi
SCEP	: Service Chargé des Entreprises Publiques
ZEP	: Zone d'Echanges Préférentiels de l'Afrique Orientale et Australe
IR	: Impôt sur le Revenu
IS	: Impôt sur les sociétés
T.T	: Taxe sur les Transactions
IGF	: Inspection Générale des Finances
C.A	: Chiffre d'Affaires
CDI	: Centre des Impôts
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
SAD	: Service d'Assiette et de Documentation
S.P.P	: Société à Participation Publique
RAP	: Recettes Administratives et Portefeuille
FMI	: Fonds Monétaire International
IPR	: Impôt Professionnel sur les Rémunérations
IM	: Impôt Mobilier
PF	: Prélèvement forfaitaire
D.G.E	: Division des Grandes Entreprises
APFF	: Association de Planification Fiscale et Financière
DHD	: Développement Humain Durable
BIF	: Franc Burundi
NIF	: Numéro d'Identification Fiscale
PAGE	: Projet d'Appui à la Gestion Economique

Sommaire

Page

1. Introduction.....	1
2. Concepts et définitions.....	5
3. Etat des lieux de la fiscalité Burundaise.....	7
4. Structure de la fiscalité Burundaise.....	10
5. Impact de l'intégration régionale.....	14
6. Défis et enjeux de la fiscalité Burundaise.....	16
7. Projet de réforme fiscale.....	18
8. Conclusions et recommandations	20
9. Annexes	
I. Données comparatives : PIB des pays africains autour du Burundi	
II. Evolution comparée des Recettes fiscales au PIB	

1. INTRODUCTION

- 1.1. L'Association Burundi Entreprise NETWORK "BEN" en sigle a initié une étude sur la problématique de la fiscalité Burundaise. Cette étude a été confiée à Monsieur NDORERE Astère, Consultant en Fiscalité.

La nécessité de faire mener cette étude résulte du principe que la fiscalité est un instrument utilisé par la quasi-totalité des gouvernements en vue de mobiliser les ressources financières nécessaires pour le fonctionnement de l'Etat d'une part, et d'autre part pour la régulation de l'activité économique. Il s'agit donc à la fois d'un instrument de collecte des recettes fiscales pour le budget de l'Etat, mais aussi d'un instrument de régulation économique et sociale du pays.

Au Burundi, le sentiment d'une fiscalité qui répond à cette définition n'est pas partagé par tous les contribuables.

- 1.2. Il importe de rappeler que l'organisation et la collecte des recettes fiscales nécessitent préalablement un environnement politique (surtout sécuritaire), institutionnel stable, susceptible de permettre une activité économique qui génère une production permettant de dégager des contributions fiscales.

Or, le Burundi vient de passer plusieurs années soit plus au moins treize (13) ans de débats sur les questions politiques, les chapitres économiques ayant été relégués au second plan.

La présente réflexion vient à point nommé car chacun de nous est d'avis qu'il est aujourd'hui nécessaire de se pencher sur les questions économiques, et que le pays soit doté d'une législation fiscale axée sur le développement humain durable (DHS) et de nature à motiver les investisseurs nationaux et étrangers à participer au développement du Burundi.

Cet encouragement ne sera sincère et vérifiable que si les contribuables actuels (personnes morales et physiques) attestent être dans un Etat de droit dans lequel la fiscalité répond effectivement aux deux finalités mentionnées ci-dessus.

Ici, nous nous trouvons en face de l'adage (ou plutôt de la "boutade") entre l'économiste et le fiscaliste qui se disent : "faites-moi une bonne économie et je vous ferai de bonnes finances publiques"; et l'autre de rétorquer : "faites-moi de bonnes finances publiques et je vous ferai une bonne économie".

Bref, le Gouvernement doit constamment veiller à une cohérence entre une gestion saine de l'économie du pays et des finances publiques.

De plus, même la paix que les Burundi souhaitent ardemment être reconquise entièrement ne pourra s'implanter que difficilement, si elle ne repose pas sur des fondements économiques solides bâtis particulièrement sur une adhésion du contribuable au système fiscal proposé par le gouvernement.

Or, l'environnement économique actuel n'est pas de nature à favoriser la production des biens et services, qui constituent l'assiette fiscale pour la perception des impôts et taxes. En effet, toutes les informations disponibles, à ce jour, renseignent sur les faiblesses criantes de la situation économique sociale.

A titre illustratif, il y a lieu de relever que :

1.3. Les principaux indicateurs économiques clignotent au rouge, en témoignent les taux suivants :

- taux d'inflation ;
- taux de chômage ;
- taux de croissance économique.

a) de l'inflation

Les différentes analyses de l'économie Burundaise ont déjà conclu que l'inflation constatée au Burundi résulte généralement des déficits du Budget de l'Etat voté ainsi que de leur mode de financement par des avances consenties par la Banque de la République du Burundi (BRB) ce qui constitue ni moins ni plus de la création monétaire conformément au droit régalien.

Malgré le déficit des finances publiques qui est devenu chronique, il faudrait reconnaître que le Burundi a su gérer son économie sur base de normes prudentielles, ce qui fait que le taux de l'inflation a été largement de deux chiffres qui commence par le chiffre « un » est la moyenne a été longuement autour de 10%.

b) du chômage

Au Burundi, il n'existe pas de données statistiques fiables relatives au chômage. Mais une analyse, certes superficielle, des effets résultant du concept « chômage » est sans équivoque pour conclure que le chômage (déguisé ou pas) existe à un niveau très élevé et constitue une des contraintes sérieuses qui gangrènent l'économie Burundaise.

c) de la croissance économique

L'objet de la présente étude n'est nullement pas de traiter des facteurs qui conditionnent la croissance économique tels que l'épargne, et les investissements, mais plutôt de signaler que le taux de croissance est aussi indicateur des difficultés que traverse l'économie du Burundi.

Les dernières indications renseignent un taux de croissance de 5,5% en 2004 (**voir annexe 1**)

1.4. Le secteur social qui était oxygéné par les fonds de la coopération internationale, à travers des projets de développement éparpillés sur tout le territoire national, souffre des répercussions d'une coopération bilatérale et internationale qui tarde à se remettre en place.

Aussi, il faudrait rappeler que vers les années 1990, les investissements du pays étaient financés par les bailleurs de fonds extérieurs jusqu'à 80%.

Aujourd'hui qu'ils ont réduit ou tout simplement arrêté les différents programmes d'aides ; Ceci a pour conséquence une répercussion négative sur la trésorerie des entreprises, sur les revenus des ménages, et naturellement sur l'emploi.

Voilà l'environnement économique a sein duquel nos entreprises se débattent péniblement pour produire avec toutes les contraintes fiscales qui s'appliquent pour la collecte des impôts et taxes en vue de couvrir les dépenses courantes des pouvoirs publics.

1.5. Sur le plan fiscal, c'est dans le contexte économique décrit ci-avant que le contribuable (tous opérateurs économiques confondus) décrit la trop lourde fiscalité que le Gouvernement leur applique. Le constant actuel est que au lieu que le Gouvernement adopte des programmes de réduction de la fiscalité, l'Etat continue à alourdir la pression fiscale sur les entreprises, malgré les difficultés de fonds que connaît le secteur de la production.

Parmi les contraintes fiscales saillantes, il y a lieu de relever notamment :

- Les taux des différents impôts qui restent élevés et manipulés pour des raisons d'équilibres budgétaires ;
- L'instauration des acomptes, les retenues sur factures commerciales, les différents prélèvements fiscaux, lesquels constituent en définitive des préfinancements à l'Etat. Parmi ces mécanismes de préfinancements, il y a lieu de relever à titre d'illustration : le prélèvement forfaitaire de 4% sur les bénéfiques (hypothétiques) à réaliser ; 10% de retenues sur les factures commerciales ; 7% des montants payés pour les marchés des produits agricoles et d'élevage, etc... (cfr Loi n°1/011 du 30 décembre 1998 portant institution d'un prélèvement forfaitaire sur divers impôts).

Bref, le cumul des divers prélèvements, retenues et acomptes ont rendu l'Etat débiteur envers les contribuables, au lieu que ce soit l'inverse.

A ce jour, le solde débiteur de l'administration fiscale envers les contribuables est estimé à des centaines millions de francs burundi. Il nous a été impossible de connaître le montant exact, car l'administration elle-même ne le connaît pas en ce sens que les prélèvements forfaitaires (PF) n'ont pas été régulièrement enregistrés dans le système informatique.

La loi des Finances exercice 2007, a prévu un remboursement de 1 Milliard de BIF.

Sur le plan des finances publiques, c'est une véritable distorsion à la loi budgétaire en sens que la panoplie des diverses retenues constituent une dette intérieure relativement importante.

Au niveau de la justice fiscale, la situation des soldes débiteurs constitue une iniquité. En effet, lorsqu'une entreprise est en retard de paiement d'impôts et taxes quelconques, des majorations et accroissements de retard lui sont appliqués, alors que lorsque la même entreprise a des soldes créditeurs sur son compte courant fiscal, l'Etat ne rémunère pas les sommes immobilisées.

Tout aussi contradictoire est le fait que dans bien des cas les opérateurs économiques recourent à des facilités bancaires qui leur coûtent à leur tour environ 23% l'an.

Ce qui est regrettable, c'est qu'on observe une certaine résignation des contribuables en face d'une pression fiscale excessive à laquelle s'ajoute des modes de contrôles et collecte d'impôts (recouvrement) qui frisent un véritable harcèlement fiscal.

Les débats sur les problèmes fiscaux qui ont eu lieu au cours des dernières années ont abouti au même constat d'une pression fiscale excessive mais l'Etat a toujours trouvé une réponse facile que lui-même est confronté aux exigences du FMI et de la Banque Mondiale, et ces derniers ont toujours développé l'idée qu'il revient à l'Etat d'ajuster sa politique fiscale.

Une autre entorse à la règle de l'équité et de la justice fiscale observée est le non paiement de l'impôt sur les salaires (IPR) de certains groupes privilégiés. C'est le cas de certains mandataires politiques (Ex: Parlementaires et membres du Gouvernement). Pour cette catégorie de revenus, nous n'avons pas encore pu obtenir un texte légal qui les exonère, du moins au moment où nous rédigeons le présent rapport.

A ce jour, la plupart des contribuables interrogés sont d'avis que la fiscalité n'est pas un outil de développement économique, mais plutôt une structure de contribution dont les taux appliqués conduisent à un appauvrissement systématique du contribuable. Elle est un outil budgétaire pour renflouer (certes à court terme) les caisses de l'Etat au risque de porter atteinte au secteur formel qui travaillent dans la transparence.

Le revers de la médaille est que la tendance actuelle est de se réfugier dans le secteur informel. Comme ce phénomène a été observé dans certains pays voisins, dont il n'est pas nécessaire de nommer, le développement du secteur informel ne peut être qu'une source de corruption et d'amaigrissement des recettes fiscales.

C'est dans ce contexte décrit sommairement, que la présente étude va analyser en détail les différentes contraintes afin de permettre une vision globale de la fiscalité Burundaise, mais aussi pour évaluer l'impact de l'adhésion du Burundi aux ensembles sous-régionaux et régionaux. Aussi, des recommandations seront faites pour que la fiscalité Burundaise soit un véritable instrument de relance et de développement socio-économique.

2. CONCEPTS ET DEFINITIONS

Afin permettre une lecture aisée de la présente étude, nous nous proposons de préciser certaines notions fiscales essentielles. Il s'agit de :

- Impôt
- Taxes
- Un redevable légal
- Un redevable réel ou économique
- Equité fiscale
- Assujetti ou redevable d'impôt et taxe
- Pression fiscale
- Impôt cédulaire
- Système synthétique
- Assiette fiscale imposable
- Accises
- Forclusion

- 2.1. L'impôt et la taxe sont généralement définis comme étant un ensemble de règles édictées par le législateur afin de prélever des recettes fiscales sur l'activité des citoyens (redevables) en tenant compte de leur capacité contributive. La différence entre le concept impôt et le concept taxe, c'est que l'impôt est une contribution à la couverture des charges publiques sans contre partie immédiate. C'est le cas de l'impôt sur les revenus qui sert notamment à assurer la sécurité publique, la construction des écoles, etc....En revanche le concept initial de la taxe suppose que le citoyen qui paie une taxe bénéficie d'une contre partie immédiate d'un service public. C'est le cas notamment de l'achat des timbres postaux. Aujourd'hui les deux concepts (impôt et taxe) sont utilisés indistinctement aussi bien par les théoriciens que les praticiens.
- 2.2. Le redevable légal est celui qui collecte les impôts et taxes en vue de les reverser au Trésor public.
- 2.3. Le redevable réel ou économique est celui qui supporte réellement l'impôt ou la taxe. Le redevable légal existe pour les impôts et taxes indirects tandis que les impôts directs, le redevable réel est en même temps le redevable légal.
- 2.4. L'équité fiscale consiste à considérer lors de l'établissement des cotisations de ce qu'on appelle "la capacité contributive ". On distingue l'équité verticale et l'équité horizontale. L'équité verticale consiste dans le traitement différent des contribuables aux différents revenus. A ce titre l' IPR est un bon cas d'illustration. L'équité horizontale consiste à traiter les contribuables de la même manière aux revenus comparables.
- 2.5. La pression fiscale est le rapport entre le niveau du prélèvement fiscal par rapport au produit intérieur brut (PIB). **Voir annexe II**

- 2.6. Le système cédulaire (qui est une des caractéristiques de la fiscalité burundaise) est bâti sur le principe selon lequel à chaque catégorie d'impôt correspond à des règles propres d'assiette, de contrôle et de recouvrement. Le système cédulaire présente l'inconvénient qu'il n'est pas de nature à appréhender l'intégralité de l'assiette imposable.
- 2.6.1. Système synthétique : Celui-ci consiste à imposer la totalité des revenus d'un même contribuable à un taux unique.
- 2.7. Assiette fiscale imposable : l'assiette fiscale peut être définie comme étant la détermination de la base imposable c'est-à-dire la base sur laquelle est appliqué le taux de l'impôt.
- 2.8. Accises : il s'agit d'un mode de taxation qui tient compte de la valeur de production (tax ad valorem). Au Burundi, ce mode de taxation s'applique particulièrement sur la production des bières produites par la Brarudi et sur le tabac produit par la société Burundi Tobacco Company (B.T.C).
- 2.9. La forclusion est définie comme étant la perte d'un droit qui n'a pas été exercé en temps utile.
C'est ainsi par exemple qu' on dira qu'une réclamation, contre des impositions litigieuses, introduite auprès du Ministre des Finances après le délai légal de 3 mois prescrite par la loi, ne sera pas recevable pour cause de forclusion.

3. ETAT DES LIEUX DE LA FISCALITE BURUNDAISE

3.1. Historique et évolution récente de la fiscalité Burundaise.

3.1.1. Avant l'arrivée des pays colonisateurs, le Burundi était un pays organisé et dirigé par un Roi. Et ce qu'on pourrait appeler la fiscalité à cette époque était caractérisée par des Corvets.

A l'arrivée des premiers colons, il semblerait que leur mission première était de civiliser les autochtones. Ils n'avaient pas encore l'autorisation des Nations Unies d'asseoir leur administration coloniale dans les territoires sous mandat. C'est avec la Tutelle qu'à commencé l'administration sous la forme que nous la connaissons aujourd'hui.

Au lendemain de l'indépendance, le Burundi comme les autres anciennes colonies a adapté la réglementation fiscale à ses réalités spécifiques. C'est ainsi que l'impôt sur les revenus (professionnel, locatif et mobilier) a été organisé par la loi du 21 septembre 1963 ; l'impôt réel (c'est-à-dire les propriétés foncières et les véhicules) par la loi du 17 février 1964 (B.O.B. 1964 p.198). La réglementation des droits et taxes (collectes par le Département des Douanes) qui s'appliquent sur le commerce international ont été réglementés par divers textes législatifs et réglementaires modifiés et adaptés chaque fois que l'organisation de l'administration et le budget de l'Etat l'exigeaient. Actuellement la législation douanière est organisée par le décret-loi n° 1/158 du 12 novembre 1971 dont la mise en vigueur date du 1^{er} janvier 1972.

Rappelons que la source de la législation fiscale burundaise se trouve dans la constitution. Et comme indiqué ci-haut, la législation en vigueur, particulièrement celle portant sur les revenus date du 21 septembre 1963 telle que modifiée à ce jour.

Toutefois, l'impôt sur les revenus avait été instauré au Burundi le 26 octobre 1926 (O.R.U. n° 39- Codes et lois du Burundi, pays, page 757).

Le premier objectif de la loi du 21 septembre 1963 était de constater le résultat de l'évolution politique du Burundi qui requiert l'indépendance fiscale ;

Le deuxième objectif de cette loi était de tenir compte de l'évolution sociale de notre pays qui, au lendemain de l'indépendance a donné naissance à une classe de salariés bénéficiant des revenus professionnels de loi supérieurs à ceux de la masse.

Enfin, le troisième objectif était de donner aux services fiscaux une législation fiscale d'application isée.

Cependant, il importe de signaler que la loi du 21 septembre 1963 résulte principalement de la toilette des textes édictés à l'époque tutélaire.

Les grandes rubriques traditionnelles sont restées inchangées à savoir :

- L'impôt sur les revenus professionnels (I.R) ;
- L'impôt sur les revenus locatifs (IRL) ;
- L'impôt mobilier (I.M).

Les recettes non fiscales, communément appelées recettes administratives, ne sont pas encore codifiées. Elles sont fixées annuellement par la loi portant Budget de l'Etat et sont collectées essentiellement par les différents ministères qui gèrent la matière imposable.

L'Esprit du législateur s'inscrivait dans une politique générale d'assainissement et d'efficience dont l'aboutissement devrait permettre au Gouvernement du Burundi d'assurer au pays des finances publiques saines et une économie d'expansion, fondements indispensables d'un progrès social.

Bref, depuis l'indépendance du Burundi, les procédures de collecte des recettes de l'Etat n'ont pas évolué nonobstant les mutations profondes observées sur le plan politique, économique, sociale, voire technologique. Les différentes lois ci-haut mentionnées ont été régulièrement revues pour des raisons budgétaires.

3.1.2. Le régime fiscal actuel est essentiellement composé de la fiscalité sur les transactions internationales (droits de douane et les accises) et la fiscalité intérieure organisée essentiellement par la loi du 21 septembre 1963 (ci-haut citée) telle que modifiée à ce jour. **C'est celle-ci qui a été retenue comme point fort de la présente étude.**

L'impôt sur les revenus est généralement défini comme étant "une prestation pécuniaire requise des particuliers et des collectivités à titre définitif et sans contre partie en vue de la couverture des charges publiques et des besoins communs des populations"

La fiscalité joue donc à la fois, une fonction budgétaire, mais aussi elle joue un rôle social et économique. L'impôt peut aussi être défini selon son mode de perception. Il y a une certaine époque, l'impôt était levé par voie d'autorité. C'est la conception classique de l'impôt qui tend actuellement à disparaître.

L'Etat de droit, moderne, développe une conception de l'impôt qui prône le consentement de la fiscalité. Normalement l'impôt doit être accepté à travers un vote du parlement. (Assemblée Nationale) qui exprime la volonté populaire.

3.1.3. La fiscalité burundaise dite "directe" est caractérisée par :

- Une pression fiscale estimée autour de 20% du PIB. Non seulement elle est excessive mais aussi mal répartie. Le secteur informel étant pratiquement peu taxé au détriment d'une taxation excessive du secteur formel.

* cas d'illustration :

A titre d'exemple, si une société commerciale réalise et déclare un résultat avant impôt de 100 F, il est perçu les impôts suivants :

- Impôt sur le résultat 35 %, soit un impôt de 35 F ;
- En cas de distribution de dividendes, il sera mis en paiement :

$$R (100 F) - 35 (\text{impôt}) = 65 F.$$
- Taux de l'impôt mobilier 15 % soit = 9,75 arrondi à 10 F
- D'où le sentiment d'une double imposition sur un même revenu.

Or, le fisc justifie cette imposition en précisant que la double imposition est apparente car les deux impôts ne s'appliquent sur le même redevable.

Le premier IS s'applique sur la personne moral (société) et l'IR s'applique sur les bénéficiaires des dividendes.

- L'évasion fiscale et la fraude sont étendues
- L'étroitesse de l'assiette fiscale

En effet, les politiques et procédures qui gouvernent ces impôts n'ont pas évolué depuis la promulgation de la loi du 21 Septembre 1963 relative à l'impôt sur les revenus promulguée au lendemain de l'Indépendance du Burundi. Cette loi, qui est le socle de la taxation des revenus, a subi diverses modification mais aucune réforme profonde n'a été initiée pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique de notre pays.

Une autre lacune est que cette loi n'est pas commentée et les procédures qui la gouvernent ne sont pas écrites dans leur ensemble. La conséquence générée par ces faiblesses est que la matière imposable reste limitée du fait notamment que le recensement des contribuables n'est pas exhaustif et n'est même pas à jour. D'où un développement visible du secteur informel difficile à gérer par manque de moyens humains qualifiés d'une part, de matériels et logistiques adaptés d'autre part.

- Des exonérations, pourtant légales, accordées à travers le code des investissements, et d'autres régimes spéciaux.
- La prérogative de prélever les impôts et taxes est conférée à diverses administrations publiques (ex. impôt locatif géré par la Mairie et les Communes) et présente le risque de double imposition pour les contribuables

4. STRUCTURE DE LA FISCALITE BURUNDAISE.

4.1. D'une manière générale, les impôts et taxes sont générés par les événements (faits) suivants :

- le fait de posséder un bien génère un impôt sur le patrimoine ;
- la réalisation d'un revenu génère un impôt sur le revenu ;
- la consommation des biens et services génère à leur tour la déduction de la taxe sur les transactions.

4.2. Impôt sur le patrimoine

- impôt sur le véhicule. La taxation est faite selon la puissance ou l'engin ;
- l'impôt sur les bateaux et embarcations : celui-ci est basé sur la jauge ;

4.3. L'impôt foncier (I.F) qui frappe les superficies bâties et non bâties.

La gestion de cet impôt est assurée par la Mairie de Bujumbura et les Communes.

4.4. L'impôt sur les revenus.

Celui -ci est cédulaire et comprend quatre catégories à savoir :

- les bénéfices
- les rémunérations
- les revenus distribués
- les revenus locatifs

4.4.1. Les bénéfices sont ceux réalisés par les personnes physiques et morales ainsi que les plus values ; le même impôt frappe les profits réalisés par les professions libérales
En cas de perte, il est perçu 1% du chiffre d'affaires.

4.4.2. Impôt sur les rémunérations (IPR)

Les rémunérations imposables sont celles des personnes rétribuées par un tiers sans être liées par un contrat d'entreprise.

Pour cet impôt, l'employeur est désigné comme redevable légal, tandis que l'employé a le statut de redevable réel ou économique.

4.4.3. Impôt mobilier

Il est cotisé à l'occasion de la distribution des dividendes, des intérêts des emprunts, tantièmes et jetons de présences des Conseils d'Administrations.

C'est un impôt sur les valeurs mobilières et il est retenu à la source par les personnes qui mettent les revenus en distribution. Le taux de cet impôt est de 15%.

C'est un impôt mal compris par un bon nombre de redevables car ils l'assimilent à une double imposition d'un même revenu.

4.4.4. Taxe sur la consommation des biens et services.

Il existe deux taxes indirectes qui sont perçues dans cette catégorie

- a) la taxe sur les transactions (TT)
- b) la taxe ad valorem, les accises, sur la consommation (des bières et tabac)

4.4.5. Prélèvement forfaitaires sur divers impôts.

Le prélèvement forfaitaire s'applique à l'impôt sur le résultat (.IR) ainsi qu'à la taxe sur les transactions.

Ces contributions sont organisées par la loi n° 1/011 du 30 décembre 1998 et codifiées dans le Code Général des Impôts et Taxes (C.G.I.T) à la page 226 (Edition Janvier 2006).

Initialement conçu pour combattre le secteur informel, ils sont devenus un outil de ponction sur la trésorerie des contribuables et constituent indiscutablement un frein de développement. L'autre inconvénient des prélèvements forfaitaires est qu'ils ne sont pas remboursés mais gonflent le solde créditeur du contribuable qui n'est pas à son tour rémunéré.

- Pour la Taxe sur Transaction, le prélèvement est de 7% pour les produits agricoles et d'élevage ; et de 10% des montants payés pour les autres produits.
- Pour les impôts sur le résultat, les taux sont nombreux et varient par catégorie des produits soumis au prélèvement forfaitaire.
- Il faut relever enfin, qu'un prélèvement forfaitaire de 4% est perçu sur les revenus des contribuables non identifiées ou défailtantes.

4.5. Sources d'évasion fiscale

Les sources de l'évasion fiscale sont alimentées par les faiblesses et diverses distorsions qui gangrènent le système fiscal burundais. C'est le cas notamment des taux excessifs qui déterminent certains contribuables à se livrer à une "gymnastique" de la fraude ou à évoluer dans le secteur informel. C'est aussi le cas des exonérations consenties dans le cadre des accords internationaux signés par l'Etat du Burundi ; d'autres sont accordées dans le cadre des politiques nationales d'appui à l'économie. Leur source est essentiellement le Code des investissements et dans d'autres conventions passées entre l'Etat et les entreprises. Il y a lieu de citer à titre d'exemple le cas de la loi sur la fraude.

En principe, les exonérations sont des mesures avantageuses que l'Etat accorde pour jouer un rôle dans l'économie afin d'atteindre des objectifs à caractère économique et social. Elles peuvent aussi avoir pour effet de modifier le comportement des contribuables. Or, il s'avère aujourd'hui que tous les textes indiqués ci-avant produisent une panoplie d'exonérations qui sont devenues incontrôlables, mais aussi une source d'inégalité entre les contribuables devant la loi et pourtant exerçant dans le même secteur d'activités économiques. Il va sans dire que le jeu de la concurrence se trouve forcément faussé.

Enfin, il faut signaler le cas des exonérations accordées dans le cadre des programmes humanitaires. Ces dernières se sont surtout développées avec la crise socio-politique qui a secoué le pays depuis le mois d'octobre 1993.

Pour toutes ces exonérations, il s'avère que leur gestion est devenue difficile entraînant non seulement une perte des recettes fiscales (et que l'Etat cherche à compenser ailleurs), mais aussi elles sont à l'origine des dérogations "subtiles" au droit commun et partant la création des iniquités, véritables frein du développement du pays.

Une revue exhaustive de la politique fiscale en matière d'exonérations s'avère donc nécessaire pour leur rationalisation.

Bref, il n'existe pas d'indicateur pour mesurer actuellement le niveau de la fraude et de l'évasion fiscales. Même l'Etat ne dispose pas d'un système de renseignement approprié et efficace de telle manière que la fraude peut être à plus grande échelle qu'on ne le pense.

Une stratégie, au niveau national, devrait être adoptée pour imposer le secteur informel et élargir l'assiette fiscale.

4.6. Fiscalité sectorielle

Le système fiscal du Burundi n'organise pas de fiscalité particulière pour une catégorie d'activité économique. Les seules exceptions à la structure générale décrites précédemment résident généralement aux taux d'imposition et au mode de perception des contributions fiscales des mêmes secteurs économiques.

Les quelques dérogations aux règles des droits communs sont notamment :

- L'imposition des prestations occasionnelles dans le secteur de l'éducation et de la santé qui est de 10% au lieu de 35% (art.87 du CGIT)
- L'imposition en cas de résultat déficitaire, des entreprise exportatrices de café, qui est fixé à 1% du produit égal à 0,50 % du chiffre d'affaires multiplié par le rapport 1/taux de l'impôt sur les revenus en vigueur, au lieu d'une application pure et simple de 1% sur le chiffre d'affaires ;
- La loi n° 1/015 du 31/07/2001 organise notamment l'imposition des entreprises en zone franche. Les taux d'imposition à payer varient entre 10% à 15% suivant leur performance.
- Enfin, signalons les cas des régimes d'impositions simplifiées et le régime du forfait organisés par l'article 33 paragraphe 2 du C.G.I.T ainsi que l'ordonnance ministérielle d'application n° 030/850 du 21 janvier 1996 (page 153 du C.G.I.T).

Bref, le Gouvernement devrait envisager d'identifier certains secteurs porteurs, surtout pendant la période post-conflit, pour les encourager et inciter les décollages économiques. Ceci pourrait être notamment les activités à grande intensité de main d'œuvre, le tourisme, les exportations des produits non traditionnels et les services qui génèrent de rentrées en devise.

Au Burundi, on ne peut pas dire qu'il existe à proprement parler une fiscalité sectorielle c'est-à-dire d'une fiscalité spécifique à une activité donnée. Comme déjà mentionné plus haut, le système fiscal burundais est caractérisée par des impositions cédulaires.

Cependant certaines particularités ont apparu avec l'introduction des prélèvements forfaitaires à l'impôt sur les revenus. C'est le cas notamment des produits pétroliers.

Il existe un prélèvement forfaitaire à l'impôt sur les revenus de l'importation et de la revente des produits pétroliers et leurs dérivés organisé par l'Ordonnance Ministérielle N° 540/581/2005 du 31/05/2005.

A l'importation, il est prélevé 2,5% du prix de revient donné par la structure élaborée par le Ministère ayant le commerce dans ses attributions du prix de vente pour les produits déjà dédouanés. Pour les produits dérivés, le taux est de 7% pour le jet et le fuel importés tandis qu'il est de 10% pour les huiles, les graisses et les autres produits similaires importés.

Aussi, la loi n° 1/011 du 30 /12/1998 institue un prélèvement forfaitaire sur divers impôts. C'est ainsi que le taux de prélèvement sur le résultat à l'achat de l'essence super et du gasoil est de 0,74% du prix de vente.

En ce qui concerne la taxe sur les transactions, la même loi du 30/12/1998, fixe le taux à 7% des montants payés pour les marchés des produits agricoles et d'élevage ; et à 10% des montants payés pour les marchés autres que ceux relatifs aux produits agricoles et d'élevage.

5. IMPACT DE L'INTEGRATION REGIONALE

Les moyens financiers et le temps qui sont impartis dans le cadre de cette étude ne nous permettent pas de faire une analyse comparative objective de la fiscalité Burundaise par rapport à celle des pays voisins, membres des mêmes ensembles sous-régionaux et régionaux.

Ce qui est sûr c'est que la fiscalité Burundaise devrait être harmonisée avec celles des pays membres du COMESA et ceux de l'East African Communities (E.A.C.). Le taux d'imposition sur les revenus devrait être baissé jusqu'à 25%.

A titre de rappel, on se souviendra que le COMESA provient du plan de Lagos où en 1980, les chefs d'Etats et de Gouvernements ont convenu d'instaurer une Communauté Economique Africaine par le développement des entités sous-régionales.

A ce jour, le COMESA est au stade d'un processus qui tend vers l'Union Douanière avant d'aboutir à un Marché Commun. Ce dernier stade sera caractérisé par la libre circulation des biens et des services, mais aussi la libre implantation des investissements, le droit de l'établissement et de résidence.

Il n'est plus nécessaire de gloser sur les handicaps internes à nos entreprises tels que la vétusté des équipements, le manque de maîtrise des technologies existantes dans les entreprises d'un certain nombre de pays membres, mais la réflexion devrait être orientée vers :

- Le règlement des préalables administratifs et légaux encore en suspens
- Une harmonisation de la fiscalité (directe et indirecte). En effet, le taux de l'impôt sur les revenus devrait être revu à la baisse pour atteindre le niveau de 25% pratiqué dans certains pays. Aussi, il subsiste d'autres impôts et taxes, qui ne sont légiférés par un autre pays de l'espace économique qu'est le COMESA. Citons à titre illustratif le 1% du chiffre d'affaires et les prélèvements forfaitaires, déjà mentionnés dans les paragraphes qui précèdent.
- Harmonisation du tarif des douanes (tarif zéro et tarif extérieur). Cette nécessité du tarif s'avère encore plus urgente avec l'adhésion du Burundi à E.A.C., qui d'après les informations en notre possession serait opérationnel avec le mois de Juillet 2007.
- L'instauration de la T.V.A (Taxe sur la valeur ajoutée) en remplacement de la multiplicité des taxes qui frappent la même transaction commerciale.
- L'instauration du système de gestion de l'administration des impôts et taxes inspiré de « Revenue Authority »

Il y a quelques années, le Ministère des Finances a organisé des missions d'informations dans les pays voisins afin de s'enquérir sur l'organisation des différentes administrations chargées de la collecte des recettes fiscales.

Le constat est que la quasi totalité des pays membres du COMESA et de la E.A.C ont déjà restructuré leurs administrations des recettes fiscales et ont adopté le système de "REVENUE AUTHORITY".

C'est dans ce cadre notamment que le Rwanda, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont créé un cadre de collaboration et de concertation à travers une structure appelée "East African Revenue Authorities Organisation". Cette structure permet aux pays membres d'échanger toute information notamment au sujet de la lutte contre la fraude douanière et de toute entraide administrative pour toute question relative aux impôts et taxes. Parmi les pays de la sous-région, seuls le Burundi et la République Démocratique du Congo (RDC) n'ont pas encore restructuré leurs services de recettes dans ce sens.

Notre proposition est que le Burundi harmonise sa fiscalité à celle de la sous-région par une réforme fiscale profonde.

A titre illustratif, nous relevons ci-après le niveau de taxation des revenus dans les pays membres de E.A.C :

Pays	Taux
BURUNDI	35%
RWANDA	30%
OUGANDA	20%
KENYA	25%
TANZANIE	35%

6. DEFIS ET ENJEUX DE LA FISCALITE BURUNDAISE

Les problèmes de la fiscalité burundaise sont essentiellement liés à la politique fiscale proprement dite ainsi qu'aux difficultés d'ordre structurel

6.1. Les défis majeurs du système fiscal burundais sont notamment :

- un développement accéléré du secteur informel observé au cours des dix (10) dernières années ;
- un manque de cohésion des pouvoirs publics chargés de collecter des impôts et taxes ;
- un volume effrayant des exonérations ;
- la fraude (difficile à évaluer) ;
- L'organisation de la perception des impôts et taxes suivant un système cédulaire.

6.2. Contraintes d'ordre structurel

L'administration fiscale burundaise accuse des faiblesses visibles au niveau matériel et humain. C'est ainsi par exemple que le fait que le service des impôts ne soit pas encore informatisé constitue une source de blocage de son fonctionnement, mais aussi c'est un fait qui est l'origine d'un manque à gagner en ce sens que toutes les transactions ne sont pas nécessairement appréhendées.

Aussi l'absence de formation continue ainsi que la formation du personnel aux nouvelles technologies de gestion constituent des faiblesses préjudiciables aussi bien à l'administration, qu'avec les relations avec les contribuables.

6.3. Un autre constat est que l'administration fiscale souffre du manque de services spécialisés dans la programmation ; de l'organisation des techniques de travail (étude des déclarations, contrôles sur place, instruction des réclamations, etc...) ainsi que d'un service de législation.

6.4. Comme déjà énoncé dans les paragraphes qui précèdent le constat est que la fiscalité burundaise ne répond vraiment pas au souci du législateur d'en faire un instrument de politique économique. En témoignent les taux d'impôts excessifs, les retenues, les prélèvements décriés dans tous les forums organisés à ce sujet. Aujourd'hui les textes fiscaux en vigueur se limitent à faire établir des contributions pour assurer le fonctionnement de l'Etat.

Aussi, le fait que le code des impôts et taxes ne soit pas commenté, il ouvre une porte d'interprétation de la loi fiscale que les agents du fisc manipulent dans un sens qui n'est pas toujours orthodoxe. L'information fiscale fait aussi défaut.

Cela est d'autant plus vrai que même l'administration fiscale accuse un manque de cohérence et de constance dans les décisions rendues par les instances chargés d'instruire les litiges fiscaux.

Quant aux attentes relatives à ce que le Burundi profite de son intégration dans les ensembles sous-régionaux, régionaux ; et que de surcroît il puisse attirer des investisseurs et améliorer son tissu industriel, à ce stade ce serait utopique d'y croire.

En effet, le niveau actuel de la fiscalité n'est pas compatible à un développement de la libre entreprise et encore moins attractif pour des capitaux "errants". En revanche, il faut saluer l'introduction du NIF (Numéro d'identification fiscale) ainsi que la campagne de sa vulgarisation qui est en cours. L'étape suivante devrait être de mener des actions visant à fiscaliser le secteur informel afin de desserrer l'étau qui étrangle le secteur formel qui étouffe sous le poids d'une fiscalité dictée par les besoins de l'Etat.

La réforme devrait également s'attaquer au niveau des contrôles fiscaux. Légalement, il existe deux niveaux de contrôles ;

- Le contrôle sur pièce (1^{er} degré) et ;
- Le contrôle sur place (2^e degré)

Mais en réalité, on observe des contrôles superposés jusqu'au quatrième stade. Ce dernier est souvent exercé par l'Inspection Générale des Finances (actuellement Inspection d'Etat).

Dans le même ordre d'idées, il importe de signaler que l'exercice du droit de rappel peut faire objet d'abus par l'émission de notifications (lettres) dites interruptives de prescription. D'où la nécessité de revoir les dispositions qui gouvernent l'exercice du droit de rappel afin de maîtriser le risque qui plane indéfiniment dans le chef du contribuable.

7. PROJET DE REFORME FISCALE

Le Gouvernement de la République du Burundi vient d'initier, à travers le projet PAGE, une révision de la législation fiscale au cours de l'année 2006.

L'étude a été confiée à la Société SOFRECO et ce dernier a mandaté Monsieur Mustapha BENSALI, Expert en fiscalité pour faire l'étude et proposer la réforme fiscale.

Les termes de référence qui lui ont été remis portent sur quatre axes à savoir :

1. L'analyse de tous les textes législatifs et réglementaires existants en matière d'impôts sur le revenu et faire des propositions de révision dans le code général des impôts et taxes ;
2. L'élaboration du code de procédures fiscales permettant d'améliorer la compréhension et le respect de la loi fiscale ;
3. La confection des documents administratifs de base qui donnent une bonne interprétation du code général des impôts et taxes ;
4. La refonte dans le code général des impôts et taxes, des différentes mesures ayant trait à la fiscalité contenues dans le code des investissements, le code de commerce et la loi sur la zone franche.

L'Etat du Burundi a tenté à maintes reprises de réviser la législation fiscale, la plupart des fois pour des besoins d'équilibres budgétaires ou pour faire suite aux accords avec les institutions telles que FMI et la Banque Mondiale. Mais ce sont des révisions qui se sont avérées partielles et mêmes incomplètes. Il y a lieu d'oser espérer la réforme en cours aboutira quand on sait que la fiscalité est le centre d'intérêt et d'attention de toutes les unités de production de biens et services tant macro-économiques que micro-économiques. Le fisc est parmi les partenaires privilégiés.

D'après les informations que nous avons pu recueillir, le Code général des impôts et taxes sera révisé en introduisant de nouveaux concepts fiscaux.

Il s'agit notamment :

- d'un système d'imposition sur le revenu global (« IRG »). Il s'agirait d'un impôt établi d'après les revenus nets des diverses catégories de revenus ;
- La notion de domicile fiscal ;
- Un impôt synthétique (« ISU ») qui se substituent à l'impôt sur le revenu global et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- Le taux d'imposition varierait de 4 à 8% du chiffre d'affaires annuel ;
- L'imposition des bénéfices des sociétés (« IBS ») serait également réformée, de nouveaux modes de calcul des amortissements introduits. C'est le cas des amortissements dégressifs, et les amortissements progressifs ;
- Le taux d'imposition des bénéfices des sociétés sera proposé en tenant compte ceux en vigueur dans les ensembles régionaux auxquels le Burundi est membre.
Le taux devrait ne devrait pas dépasser 25 % ;
- Une autre innovation de la réforme serait l'introduction d'un Code de Procédures Fiscales.

Il s'agit des règles plurielles qui gouvernent chaque étape de processus de gestion de l'impôt et taxe. Ces étapes sont au nombre de quatre :

- l'assiette ;
- le contrôle fiscale ;
- le recouvrement de l'impôt ;
- Le contentieux fiscale.

En un mot, les procédures fiscales est l'ensemble des règles qui gèrent les rapports entre l'administration fiscale et le contribuable.

Les objectifs des procédures fiscales sont notamment :

- prévoir les solutions jugées conformes afin de remédier aux situations qui sont de nature potentiellement conflictuelle. Des dispositifs d'ordre technique et matériel doivent être mise en place.
- Renforcer les règles ou plutôt les pouvoirs de l'administration fiscale pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscale

Les deux codes ci-haut cités sont complémentaires. En effet, le code général des impôts et taxes traitera essentiellement de l'assiette, alors que le code des procédures fiscales traitera en profondeur du contrôle fiscal, le contentieux fiscal et le recouvrement de l'impôt.

Enfin, la réforme tente de concevoir un charte du contribuable. Il s'agit d'un document portant les droits et les devoirs du contribuable.

A ce stade, il serait prématuré d'entrer en détail avant que le projet des deux codes ne soit rendu public et qu'ils soient promulgués sous forme d'une loi fiscale.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusion générale de l'étude

Il résulte de l'étude de la problématique de la fiscalité Burundaise que le régime fiscal burundais, bâti sur un système d'imposition cédulaire, présente des distorsions caractérisées par une pression fiscale excessive ; une évasion ainsi que la fraude étendues; l'étroitesse de l'assiette fiscale ; et une politique de l'octroi des exonérations préjudiciable aussi bien envers le trésor que les contribuables qui déclarent réellement leurs revenus.

B. Recommandations

De ce qui précède, nous recommandons ci-après ce qui suit au Gouvernement :

- 8.1. Le système d'identification par le NIF devrait être parachevé afin de recenser tous les opérateurs économiques et que la charge fiscale soit répartie sur une population de contribuables plus large qu'aujourd'hui ;
Nous proposons une **fiscalité allégée mais partagée.**
- 8.2. Rendre opérationnel les organisations telles que l'Ordre des professionnels comptables (O.P.C) ; les centres des impôts et les centres de gestion agréés afin que le contribuable puisse trouver l'information et l'assistance fiscale en tenant compte de ses capacités d'organisationnelles (taille de l'entreprise) et financières ;
- 8.3. Initier le commentaire administratif de toute la législation fiscale et la rendre simple et accessible ;
- 8.4. Elaborer la charte des contribuables afin que les devoirs et les obligations de ces derniers soient connues sans équivoque ;
- 8.5. Harmoniser les législations des impôts et taxes collectés par le département des impôts avec ceux collectés par les autres services publics tel que le département des titres fonciers ;
- 8.6. Revoir la politique fiscale (par exemple révision des textes des exonérations afin d'assurer à tous les contribuables un espace de concurrence saine et loyale ; et de décourager les organismes humanitaires qui se comportent comme des agents de distribution des manufactures étrangères) ;
- 8.7. Réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés à 25% pour s'aligner sur certains pays membres du COMESA ;
- 8.8. Revoir les incitations du code des investissements et celles de zone franche afin que le pays profite de son appartenance au COMESA et à l' E.A.C ;

- 8.9. Lors de notre enquête, nous avons été informés que le Gouvernement a commandé une étude d'introduction de la T.V.A. Nous recommandons que ce travail retienne l'attention tant de l'administration que des contribuables. En effet, l'introduction de la T.V.A. permettrait d'élargir le nombre de déductions telles que celles relatives aux immobilisations ;
- 8.10. L'impôt minimal de 1% sur le chiffre d'affaires en cas de résultat déficitaire n'a plus de raisons d'être ; aussi, il n'existe qu'au Burundi seulement. Son abolition s'avère une nécessité voire une urgence.
- 8.11. En attendant, l'abolition proposée au point 6.10, il faudrait, pour des raisons d'équité fiscale, étendre le mode de calcul applicable au secteur du café aux autres contribuables ;
- 8.12. L'adhésion de notre pays au COMESA et à l'E.A.C. exige que logiquement le Gouvernement révisé immédiatement son mode de taxation portant notamment sur les matières premières, les pièces de rechange et tout autre outil de production. A défaut d'une politique fiscale bien réfléchie, notre pays se limitera au rôle de marché d'écoulement de la production des pays membres du COMESA et de l'E.A.C. ;
- 8.13. Nécessité de revoir la taxation des crédits bancaires, car ce sont les contribuables qui sont les consommateurs finaux ;
- 8.14. L'Etat devrait aussi limiter, tous les prélèvements fiscaux qui ont un caractère de préfinancement au budget de l'Etat. Les impôts et taxes ne restent assis que sur les revenus et transactions réalisées ;
- 8.15. Comme indiqué dans le paragraphe relatif aux prélèvements et retenues, ces derniers ont généré des soldes créditeurs très importants envers les contribuables.
- Nous recommandons que leurs paiements soient constatés régulièrement sur les comptes courants fiscaux (CCF) des contribuables, et qu'il soit instauré un mécanisme de remboursement. Et ce sera juste.
- Une autre distorsion constatée est que le mode d'imposition cédulaire (décrite dans la présente étude) génère des situations où un contribuable créditeur dans une catégorie se voit interpellé de payer dans une catégorie dans laquelle il serait débiteur. D'où notre proposition d'adopter un mode d'imposition sur le revenu global (IRC).
- 8.16. Nécessité de mettre sur pied un Conseil National d'Etudes de la législation fiscale Indépendant chargé de conseiller l'Etat sur l'adéquation de la législation et de la vie des entreprises ;
- 8.17. Etendre la réforme fiscale en cours (financé par le PAGE) aux autres textes fiscaux afin que le périmètre de l'impôt révisé couvre tout le système fiscal (impôt sur les revenus, législation douanière et les taxations à caractère administratif) ;

- 8.18 Faire une proposition de revoir les niveaux de contrôle fiscale par la redéfinition du Droit de rappel.
- 8.19 Identifier d'autres avantages comparatifs du Burundi par rapport à la sous-région susceptible de rendre le pays attrayant vis-à-vis des investisseurs tant nationaux qu'étrangers ;
- 8.20 Mener progressivement les réformes de lutte contre l'informel tout en veillant à la prévention des conflits compte tenu des aspects socio-économiques qui caractérisent le secteur ;
- 8.21 Instaurer un service des relations publiques chargé de recevoir les doléances des contribuables et mettre en place un système transparent de circulation de l'information sur les règles et lois régissant l'activité commerciale au sein du Ministère des Finances ;
- 8.22 Accélérer l'informatisation de l'administration fiscale pour faciliter la mise en place d'une base de données des contribuables et suivre facilement le recouvrement ;
- 8.23 Améliorer l'attitude des agents de la fiscalité qui se comportent comme des gendarmes vis-à-vis du contribuable afin de donner une bonne image aux services fiscaux et faciliter la collaboration entre le secteur privé et l'administration fiscale ;
- 8.24 Former le personnel et doter des moyens matériels et financiers (rémunération intéressante) au personnel de l'administration afin que les Entreprises correctes ne soient pas victimes de l'incapacité de certains agents de l'administration fiscale ;
- 8.25 Mener une étude sur l'impact de la fraude sur l'activité économique dans le cadre d'une étude approfondie à ce sujet. Le BEN est interpellé à envisager cette étude.
- 8.26 Initier la révision des dispositions qui gouvernent le « droit de rappel » fixé actuellement à 4 ans.