

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte et objectifs

La politique fiscale du Burkina Faso s'est caractérisée ces dernières années par l'utilisation de la fiscalité non seulement comme un moyen de mobilisation des recettes, mais également comme un instrument d'amélioration de la croissance économique par la promotion des investissements. Ceci a nécessité de nombreux ajustements des règles fiscales en place. L'intervention continue du législateur burkinabè a progressivement façonné - par la juxtaposition des textes de base et la superposition d'amendements introduits à ces textes chaque année - un cadre juridique complexe, aussi bien pour les praticiens de la fiscalité que pour les contribuables.

Des règles multiples et anciennes

Aussi, il ne fait pas de doute que l'accès aux règles qui régissent la fiscalité burkinabè n'est pas facile aujourd'hui. Ceci est tout d'abord lié à l'existence simultanée de plusieurs textes de base (codes et lois fiscales autonomes), notamment :

- le Code des impôts directs et indirects (CIDI), issu de la loi n°6-65-AN du 26 mai 1965 ;
- le Code de l'enregistrement, du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières (CET), issu de la loi n°26-63-AN du 24 juillet 1963 ;
- la loi n°2010-04 du 28 janvier 2010 portant institution d'un livre de procédures fiscales ;
- la loi n°2010-08 du 29 janvier 2010 portant création d'un impôt sur les sociétés.

En même temps, s'ajoutent à ces textes fondamentaux, des impôts et taxes non codifiés, tels que l'impôt sur les revenus fonciers, la taxe de voirie, la taxe sur les spectacles, le prélèvement sur les billets d'avion, la taxe de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères, etc.

L'ensemble de ces textes sont modifiés chaque année par des lois de finances, voire par des lois de finances rectificatives. En outre, il convient de noter l'existence de régimes fiscaux spéciaux issus notamment, du Code minier, du Code des Investissements, de la loi portant régime fiscal et douanier des investissements à réaliser dans le cadre de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) et du régime fiscal des pôles de croissance.

Il en résulte une véritable mosaïque de dispositions fiscales, dont l'articulation n'est pas aisée.

Cette multiplicité de textes gouvernant la matière fiscale a pour conséquence de rendre particulièrement difficile la connaissance de la législation fiscale en vigueur. Cette situation handicape la performance des services fiscaux et nourrit l'incivisme des contribuables.

Ceci est accentué par le style de certaines dispositions qui datent de plusieurs décennies et dont la rédaction ne correspond plus à la terminologie fiscale aujourd'hui consacrée. La simple consolidation dans un texte unique de dispositions datant de

périodes différentes et rédigées dans un style non uniforme n'est pas suffisante pour garantir la lisibilité de la fiscalité et la clarté des règles applicables. Il a donc été jugé nécessaire de réécrire certaines dispositions, notamment le dispositif de l'enregistrement et du timbre.

L'objectif principal de cette loi est précisément de mettre fin à la prolifération des sources juridiques, en mettant en place un code général exhaustif, englobant toutes les dispositions fiscales aujourd'hui éparpillées dans l'ordre juridique burkinabé et rédigé dans un style moderne facilitant la compréhension.

Des règles perfectibles

Plusieurs règles ne correspondent plus aux meilleures pratiques internationales en la matière. C'est pour cela qu'il a fallu de saisir cette occasion pour revoir également le contenu de certaines règles fiscales et le moderniser le cas échéant, en attendant un débat national sur la fiscalité qui permettra de fixer des orientations claires de notre système fiscal.

Le projet n'induit pas, bien entendu, une rupture complète avec l'ancien droit, puisqu'il en reprend des portions significatives, tout en y introduisant certaines nouveautés sur le fond qui tiennent compte des orientations économiques définies par le gouvernement, notamment la mise en place d'une fiscalité rentable et ouverte à l'investissement privé national et international. Il en est ainsi tout particulièrement de plusieurs règles relatives à l'impôt sur les sociétés et aux procédures fiscales.

La nécessaire refonte de la fiscalité burkinabè

Les principes directeurs de cette refonte partielle de la fiscalité burkinabè ont été les suivants :

- sécuriser les recettes fiscales de l'État ;
- rendre transparente l'application des impôts et taxes, nationaux ou locaux ; et
- mettre fin aux mauvaises pratiques liées à la méconnaissance des règles fiscales.

La présente loi a justement comme ambition de mettre en place un Code unique et moderne, qui sécurise les recettes fiscales de l'État tout en respectant les droits des contribuables conformément aux exigences de l'État de droit, à l'instar des sept autres États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Ce travail a été initié et dirigé par la Direction Générale des Impôts, qui a impliqué les secteurs public et privé dans la préparation du texte, pour mieux saisir leurs attentes, mais aussi identifier avec précision les problèmes qu'ils rencontrent dans l'application des règles en vigueur.

Présentation des principales modifications

a) Les améliorations de forme

Les principales modifications sont les suivantes :

1) Consolidation de la fiscalité dans un code unique et global, intégrant l'ensemble des dispositions fiscales non encore codifiées et qui seront abrogées avec l'entrée en vigueur du présent projet. Le nouveau code régit en effet tous les domaines de la fiscalité et est structuré en cinq(05) livres comme suit :

- livre 1 : impôts directs et taxes assimilées ;
- livre 2 : impôts indirects et taxes assimilées ;
- livre 3 : droits d'enregistrement et de timbre ;
- livre 4 : obligations et régimes d'imposition ; et
- livre 5 : procédures fiscales.

Ainsi, il met fin à l'existence simultanée de plusieurs textes fiscaux, contribue à une meilleure lisibilité de la loi fiscale et garantit un accès plus facile aussi bien aux contribuables qu'aux agents de l'administration fiscale. La seule exception à cet égard, sont les mesures incitatives à l'investissement, qui figurent toujours dans des codes spécifiques (code minier, code des investissements etc.). Il serait utile d'envisager l'introduction à moyen terme des dispositions fiscales de faveur contenues dans ces codes spécifiques dans le code général des impôts, conformément aux recommandations des organisations internationales et aux bonnes pratiques en la matière.

2) Extraction de dispositions obsolètes notamment celles issues de lois françaises du 18e siècle contenues dans le code de l'enregistrement et du timbre.

3) Suppression de nombreux doublons et regroupement de règles fiscales de même nature, qui étaient jusqu'à présent éparpillées dans diverses parties. Il en est ainsi notamment des règles relatives aux procédures fiscales, puisque le livre y afférant regroupe dans un titre particulier l'ensemble des sanctions fiscales. De même, concernant les impôts directs, de nombreuses règles s'appliquant communément à l'IBICA, l'IBNC, l'IS ou encore l'IUTS ont été déplacées vers la sous-division regroupant les dispositions communes.

Un titre 4 a été créé regroupant les régimes d'impositions et dans lequel a été intégré l'ensemble des dispositions relatives aux obligations déclaratives, comptables, de facturation de chaque régime d'imposition. Ce regroupement de règles éparses redonne une cohérence au code et simplifie singulièrement la lecture et la compréhension du système fiscal.

b) Les modifications de fond

Globalement, l'élaboration du Code a été l'occasion de mettre en conformité l'ensemble de la législation fiscale du Burkina Faso avec les législations communautaires (UEMOA, CEDEAO et OHADA) que l'État Burkinabè s'est engagé à respecter.

Les principales modifications du cadre juridique en vigueur sont les suivantes :

Livre 1^{er} - Impôts directs

1) Clarification du champ d'application des impôts directs burkinabè, en intégrant notamment une définition moderne de la territorialité précisant la notion d'entreprise exploitée au Burkina pour les impôts sur les bénéfices (IBICA, IBNC et IS), mais également celle de domicile pour l'impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS). Par exemple, il a été procédé à la réintroduction de la notion d'« établissement stable » dans la législation interne afin de mieux définir les personnes physiques et morales qui peuvent être imposées aux impôts sur les bénéfices au Burkina Faso. Cette modification permet d'apporter une réponse claire à la question de savoir si une entreprise étrangère est imposable au Burkina Faso en l'absence d'une convention avec le pays du siège.

2) Renforcement de l'attractivité de la fiscalité des sociétés à travers une modernisation des règles relatives à l'assiette, à savoir la rationalisation des règles concernant les amortissements et l'allongement du report des pertes.

3) Meilleure protection de la base taxable contre l'évasion fiscale à travers :

- le renforcement des conditions générales de déductibilité des charges ;
- le plafonnement plus strict de certaines dépenses déductibles (frais de siège et frais d'assistance technique ; commissions et courtages ; redevances ; charges financières ; paiements vers un régime fiscal privilégié ou un État ou territoire à fiscalité privilégiée ; et certaines provisions) ;
- la suppression de la déductibilité de certaines dépenses ou avantages fiscaux qui constituent des dépenses fiscales aux effets incertains, par exemple les dépenses d'étude et de prospection et la réduction d'impôt pour réinvestissement de bénéfices ;
- la mise en place de règles destinées à lutter contre le transfert indirect de bénéfices par la manipulation des prix de transfert intragroupe conformément aux recommandations les plus récentes des organisations internationales ; ceci inclut la mise en place d'une obligation documentaire.

4) Simplification de l'imposition des revenus de capitaux mobiliers en fusionnant les deux impôts préexistants : l'impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements et l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières.

5) Refonte de la section relative à l'imposition des plus-values : introduction d'une nouvelle taxe sur les plus-values de cession de titres de sociétés et amélioration de la taxation des plus-values de cession immobilière et des plus-values de cession de titres miniers. Ces amendements ont principalement consisté à sécuriser le recouvrement de la taxe lorsque le redevable de la taxe (le cédant) réside à l'étranger, mais aussi à permettre de taxer la plus-value résultant d'une cession indirecte.

Livre 2 - Impôts indirects

1) Amélioration des règles de territorialité de la TVA.

2) Clarification du fait générateur et de l'exigibilité de la TVA, des règles d'imputation et de régularisation.

3) Introduction de nouvelles règles conformes aux meilleures pratiques, par exemple avec la possibilité offerte aux redevables qui réalisent des prestations de services et des travaux immobiliers d'acquitter la TVA d'après leurs encaissements.

4) Enfin, certaines taxes assimilées aux impôts indirects ont été retravaillées en profondeur pour améliorer leur rendement, par exemple avec l'élargissement du champ d'application de la contribution de la licence, la soumission des jeux de hasard à une retenue à la source de 10 % applicable aux gains atteignant un montant supérieur ou égal à cinq cent mille (500.000) francs CFA, l'extension de l'application de la Contribution du Secteur Élevage à l'exportation des ânes, des chevaux et des chameaux pour tenir compte du fait que le Burkina Faso exporte de plus en plus ces espèces ou encore l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs.

Livre 3 - Droits d'enregistrement et de timbre

En matière de droits d'enregistrement et de timbre, l'effort de simplification et de modernisation a conduit à rendre le langage employé moins hermétique, à supprimer les dispositifs devenus désuets et à adapter l'ensemble aux changements intervenus dans la réglementation communautaire et nationale. Par mesure de simplification, un principe général et limitatif d'imposition a été défini, permettant de supprimer les nombreuses exonérations et de définir cinq grandes catégories d'actes soumis à l'enregistrement : mutations à titre onéreux, baux, partages, commandes publiques et mutations à titre gratuit. Cette simplification de la législation devrait permettre une application plus uniforme des droits d'enregistrement.

Livre 4 - Obligations et régimes d'impositions

Ce livre regroupe l'ensemble des règles, auparavant disséminées dans les différents livres du Code des impôts, relatives aux obligations comptables et de facturation des contribuables, ainsi que leurs régimes d'imposition. L'ensemble a été adapté aux dispositions du nouvel acte uniforme de l'OHADA sur la comptabilité, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018, et qui a notamment supprimé le système comptable allégé. En la matière, le Burkina Faso sera l'un des premiers États de la sous-région à se conformer aux nouvelles règles.

Livre 5 - Procédures fiscales

1) Enrichissement du livre des procédures fiscales en regroupant les règles relatives aux sanctions fiscales et pénales.

2) Renforcement des instruments de contrôle fiscal : recours à l'expertise ; réécriture de la disposition relative à l'abus de droit ; introduction d'une disposition spécifique permettant de redresser les actes anormaux de gestion ; clarification du régime de taxation d'office ; prorogation du délai de prescription dans certains cas déterminés.


3) Renforcement des droits du contribuable, notamment par l'encadrement de la durée de la vérification sur place ; la mise en place d'une procédure détaillée de rescrit fiscal ; l'introduction d'une possibilité de demander le paiement échelonné de la dette fiscale ; la clarification des conditions d'exercice des recours gracieux (demande de remise ou modération et transaction).

Conclusion

À travers la codification de la législation fiscale burkinabè et les modifications de forme et de fond ci-dessus exposées, ce projet de loi a comme ambition principale de mettre en place une fiscalité de développement, c'est-à-dire une fiscalité simple et cohérente dans l'articulation des règles, efficace dans la mobilisation des recettes et équitable dans sa fonction d'instrument de politique économique et sociale. Le niveau de mobilisation des recettes est, jusqu'à présent, resté en deçà des besoins. Le taux de la pression fiscale au Burkina Faso est assez faible. En effet, alors que le pacte de convergence de l'UEMOA prévoit un taux de pression fiscale de 20 % depuis 2015, le taux de pression fiscale du Burkina Faso oscille entre 14 % et 15 %. Il faut dire que le taux de pression fiscale du Burkina Faso n'avait jamais atteint la précédente norme de convergence qui était de 17 %.

Pour que cet objectif puisse être atteint dans les meilleurs délais, il serait éminemment souhaitable que le nouveau code soit applicable à compter du 1^{er} janvier 2018. A cette fin, il importe que ce projet puisse être adopté, sous réserve de vos amendements, dès la présente session parlementaire et être publié immédiatement.

Le Ministre de l'économie, des
finances et du développement


Hadizatou Rosine COULIBALY/SORI
Officier de l'ordre national