



REUTERS/PUNIT PARANJPE

Des consommateurs se promènent dans un centre commercial de Mumbai. Les produits qu'ils achètent sont soumis à une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA est perçue de la première à la dernière transaction de la chaîne de production jusqu'à son achat par le consommateur, celui-ci payant l'ensemble de la taxe au dernier maillon de la chaîne.

## Les États indiens s'allient pour mettre en place une taxe sur la valeur ajoutée

Une taxe sur les produits et services pourrait suivre si New Delhi et les États s'entendent

PAR SUKUMAR MUKHOPADHYAY

**L**ES DIFFICULTÉS POLITIQUES découlant d'une réforme fiscale ont secoué plus d'un gouvernement. Les impératifs économiques qui poussent à la mise en place d'un système plus rationnel s'opposent au difficile jeu politique à somme nulle et, dans les fédérations, aux démêlés territoriaux entre gouvernements.

Rares sont les réformes fiscales qui se sont avérées plus importantes, ou plus laborieuses, que la conversion des taxes sur les ventes et la fabrication en une taxe sur la valeur ajoutée - appelée TVA. La TVA a été instituée en Inde en 2005, mais

ce n'est qu'en 2008 que les huit derniers États indiens récalcitrants ont jeté l'éponge et troqué leurs taxes de ventes pour une taxe sur la valeur ajoutée.

La taxe de fabrication, imposée par le gouvernement central de l'Inde, est déjà soumise à un régime de valeur ajoutée appelé CENVAT (TVA centrale). La conversion de cette taxe a débuté en 1986 et s'est poursuivie depuis. Ce processus ne s'est révélé facile ni pour le gouvernement central, ni pour les États, et on est encore loin de la perfection.

Sur le plan fédéral, le problème réside dans le fait que les unités constituantes de nombre de fédérations ont la compé-

tence d'imposer des taxes sur les ventes et la fabrication. L'administration de ces taxes à l'échelle infranationale se révèle plutôt aisée. L'administration de la TVA au niveau infranational s'avère cependant beaucoup plus laborieuse, et les principales composantes de la taxe, à tout le moins, doivent être coordonnées avec les autres membres de la fédération. Les pays fédéraux désirent remplacer leur régime actuel par une TVA doivent donc aussi se pencher sur la manière dont ils passeront d'un régime décentralisé à un régime coordonné.

Pourquoi aller de l'avant alors ? Parce que les taxes sur les ventes et la fabrication présentent une faille sur le plan économique : elles taxent les facteurs de production des produits et services du pays. Elles favorisent donc les importations au détriment de la production du

**Sukumar Mukhopadhyay**, ancien membre du *Central Board of Excise & Customs* de l'Inde, s'intéresse aux enjeux économiques et fiscaux. On peut communiquer avec lui à : [smukher2000@yahoo.com](mailto:smukher2000@yahoo.com)



pays, peuvent engendrer une imposition multiple ou « en cascade » à mesure que sont assemblés les éléments de la chaîne de production nécessaires à la fabrication d'un produit fini (les produits dont la chaîne de production est plus longue sont ainsi davantage imposés) et, à moins d'une exemption spéciale, imposent également les exportations.

La TVA fait disparaître ces problèmes. Elle est imposée sur chaque transaction de la chaîne de production à mesure que les entreprises achètent des intrants et vendent leurs extrants à d'autres entreprises, et ce, jusqu'à ce que le produit fini parvienne au consommateur. Chaque entreprise perçoit la TVA à son point de vente, et reçoit un crédit pour la TVA payée sur ses intrants; la taxe nette sur toute transaction ne représente donc que la « valeur ajoutée » à cette étape du processus de production. Le consommateur paie l'ensemble de la TVA au dernier maillon de la chaîne. Il s'agit d'un régime neutre qui impose tous les produits finis de la même façon. La TVA est généralement remboursée lorsqu'un produit est exporté et les importations y sont assujetties.

Afin de s'assurer que le nouveau régime se révélerait plus équitable, plusieurs exemptions accordées sous l'ancien régime indien ont été abolies lorsque le pays s'est converti à la TVA. L'élimination de ces privilèges pourrait provoquer un tollé comme celui qui s'est élevé au sein des tisseurs de l'État d'Orissa en 2007, en réaction à l'élimination de l'exemption fiscale sur les saris, les serviettes et d'autres articles.

Les petites entreprises s'opposaient à l'établissement de la TVA, car ce régime les astreint à conserver des documents et des comptes détaillés. Plusieurs entreprises ne souhaitaient tout simplement pas collaborer avec le gouvernement à l'établissement de cette nouvelle taxe.

La TVA avait toutefois la faveur des grandes industries, car le crédit fiscal sur

les intrants présente des avantages certains pour elles. En réalité, il se trouve que les deux premières années d'imposition de la TVA ont généré moins de recettes que les taxes précédemment perçues dans plusieurs États. Le gouvernement central a donc dû substantiellement indemniser les États, conformément aux dispositions de l'entente triennale conclue avec ces derniers.

Des critiques ont avancé que l'adoption d'une TVA n'entraînerait pas nécessairement un accroissement des revenus ou une réduction de l'évasion fiscale, deux des principales justifications de cette nouvelle approche.

#### Appui du gouvernement central

Les États, forts de la vive approbation de la coalition menée par le Parti du Congrès du premier ministre Manmohan Singh, ont adopté le régime de TVA. En 2004, lorsque la coalition de M. Singh a accédé au pouvoir à New Delhi, plusieurs États étaient encore gouvernés par le parti de l'opposition officielle, soit le Parti Bharatiya Janata (BJP). Dans ces États, les gouvernements n'avaient aucune envie de coopérer avec le parti qui les avait défaits lors des élections nationales. Ils ont indiqué qu'ils n'adopteraient pas la TVA parce qu'elle provoquerait des



À Jaipur, au Rajasthan, un commerçant est entouré d'un éventail multicolore de saris. En 2007, les tisseurs de sari ont protesté l'imposition de la TVA sur leurs produits artisanaux.

remous parmi les négociants. Étonnamment, l'introduction d'une TVA avait déjà été fortement préconisée par une coalition gouvernementale menée par le BJP. Bien que le BJP ne soit pas à la tête du Tamil Nadu, ce gouvernement a également refusé de coopérer.

Les États opposés à la TVA souhaitaient

SUITE À LA PAGE 30

## À qui la TVA ?

Chaque État impose sa propre TVA au sein de la fédération indienne. Les régimes de TVA décentralisés présentent toutefois de sérieux problèmes.

Dans les pays fédéraux dotés de régimes décentralisés, il faut toujours se demander à qui revient la TVA lorsque les biens traversent des frontières internes. Dans un régime fondé sur l'origine du bien, le taux de TVA est décidé par l'État du vendeur, tandis que dans un régime fondé sur la destination du bien, l'État de l'acheteur décide du taux.

L'Inde utilise un régime fondé sur la

destination, mais n'offre aucun crédit d'impôt pour le commerce interétatique. Il s'ensuit donc que l'État où réside l'acheteur impose le montant total de TVA, sans pourtant accorder des crédits aux États qui ont versé des impôts au cours des précédentes étapes de la chaîne de production. Un État indien qui vend profusément à des clients d'autres États impose donc davantage ses intrants, tandis qu'un État qui achète abondamment d'autres États recevra une part disproportionnée des taxes lors de la dernière transaction.

Dans un régime décentralisé fondé sur l'origine, l'étroit contrôle des ventes interétatiques ne se révèle pas nécessaire, ce qui en simplifie sans doute

l'administration. Cependant, ce type de régime présente le désavantage d'imposer certains facteurs de production. En principe, un régime fondé sur la destination permet d'éviter ce genre de distorsions s'il se trouve accompagné de crédits interétatiques.

Parmi les régimes décentralisés, les régimes fondés sur la destination accompagnés de crédits interétatiques se révèlent les plus conformes aux principes de la TVA. Toutefois, ils entraînent parfois des frais administratifs considérables et se révèlent d'une grande complexité. Les régimes purement fédéraux s'avèrent beaucoup plus simples et économiques.



garder leur taxe de vente parce qu'ils en tiraient des recettes toujours plus élevées. Pourtant, la TVA se veut une taxe avantageuse pour les gouvernements, les documents qui doivent être conservés par les détaillants assurant aux gouvernements moins de pertes fiscales.

La principale question sur le tapis avant l'introduction de la TVA concernait la façon dont le gouvernement central et les États se partageraient les recettes, et si les divers États pourraient adopter différents taux d'imposition. Puis vint la question de l'entité qui percevrait la nouvelle taxe — le gouvernement central ou les États ? L'Inde a pris note de la relative efficacité avec laquelle la TVA a été introduite au Canada. Elle a en outre tiré de l'expérience du Brésil des leçons quant aux choses à ne pas faire lors de l'instauration d'une TVA, le centre et les États brésiliens ayant tous imposé leur propre TVA.

Il fallait ensuite se pencher sur la manière d'établir une TPS (taxe sur les produits et services) en combinant la taxe sur les services déjà en place et la TVA. La TPS, qui a été instaurée dans l'ensemble de l'Inde cette année, a suscité au préalable un important questionnement sur la nature de la TVA déjà en place, cette dernière ne se révélant ni uniforme ni exhaustive — objectifs auxquels aspirent depuis longtemps les économistes, les entreprises et la plupart des politiciens.

### Un débat sur les taux d'imposition

Dans toute fédération, la TVA comporte trois éléments essentiels : l'assiette fiscale (la valeur de l'article taxé), le taux d'imposition et le mécanisme de perception.

La Constitution fédérale de l'Inde contient trois listes de compétences : la liste de l'Union, soit les compétences du gouvernement central; la liste étatique, soit les compétences des États; et la liste concurrente, soit les compétences que se partagent les États et le centre.

La Constitution de l'Inde octroie au gouvernement central le pouvoir d'imposer des frais de douane sur les importations et les exportations et des droits indirects sur les produits manufacturés, ainsi que la compétence de taxer les services.

La liste des compétences des gouvernements étatiques comprend le pouvoir d'imposer la vente de marchandises. Les États ont instauré une TVA étatique à quatre taux : zéro sur les denrées (produits à l'état brut et naturels) et les produits ayant une portée sociale; un pour cent sur l'or, l'argent, les ornements et le thé vendu en vrac aux enchères; quatre pour cent sur les matières premières, les médicaments, les biens d'équipement et près de 300 autres catégories; et 12,5 pour cent sur les autres articles, en général des produits manufacturés. La liste s'est modifiée au fil du temps.

Bien que l'objectif du gouvernement central soit d'en arriver à un taux uniforme, plusieurs marchandises d'importance locale ont été présentées comme des cas particuliers méritant des taux moindres.

D'autres exceptions se sont graduellement manifestées, la plus récente en mars 2007 lorsque l'État du Bengale-Occidental a annoncé une réduction des frais de douane sur les composantes industrielles ainsi que sur certains autres articles, dont le kérosène. Certains économistes appuient cette pratique au nom du fédéralisme fiscal, tandis que d'autres considèrent qu'elle tient plutôt du « chaos fiscal ».

### La tenue de livre se complique

La TVA étatique est appliquée aux étapes précédant la vente au détail ainsi qu'à l'étape de la vente elle-même. Les détaillants absorbent parfois la TVA, en particulier lorsqu'ils cherchent à se débarrasser de leur inventaire.

Pour les marchands, maintenir les registres financiers nécessaires à l'application de la nouvelle taxe se révèle complexe. D'une part, le crédit sur les intrants n'est accordé que sur les matériaux achetés ou la main-d'œuvre employée au sein de l'État où est vendu le produit. D'autre part, aucun crédit n'est accordé pour la taxe de vente centrale (pas encore incorporée à la TVA). Il s'agit d'une taxe interétatique imposée par l'État dans lequel est vendue la marchandise qui s'élevait à quatre pour cent en 2005, se chiffre actuellement à deux pour cent et sera nulle d'ici 2010. Le gouvernement central indemnisera peut-être les États pour les pertes encourues, surtout les plus importants États exportateurs.

La fusion réussie des taxes sur les ventes et la fabrication de l'Inde, converties en une TVA et une TVA centrale, ne représente cependant que la première

étape. Plusieurs économistes et gouvernements voient plus grand encore. Au bout du compte, ils souhaitent l'établissement d'une taxe globale imposant la valeur ajoutée tant sur les produits que sur les services, en l'occurrence une taxe sur les produits et services ou TPS.

Donner aux États le pouvoir d'imposer une taxe sur les services pourrait représenter une étape cruciale en ce sens. Des discussions sont en cours entre le gouvernement central et les États concernant l'établissement d'une TPS. Un comité analysant les relations politiques et économiques entre le gouvernement central et les États pourrait recommander des changements d'envergure à la structure fédérale. Les discussions se sont déroulées à huis clos, mais des médias prédisent la mise en place d'une TPS à deux volets composée d'une TPS étatique et d'une TPS centrale.

Une question administrative demeure toutefois irrésolue : « Qui percevra une taxe fondée sur une seule assiette fiscale combinée — le gouvernement central ou les États ? » Les États et le gouvernement central pourraient avoir de la difficulté à s'entendre sur cette question.

Au bout du compte, trois solutions se présentent :

- une TPS nationale unique perçue par le gouvernement central
- une TPS unique perçue par les États — présentant possiblement différents taux dans chaque État
- une « TPS à deux volets » composée d'une TPS étatique et d'une TPS centrale

Si l'Inde décidait d'abandonner l'idée d'instaurer une TPS nationale, la TVA centrale pourrait être plus étroitement combinée avec la taxe étatique sur les services. La TVA existante pourrait être améliorée au moyen d'un crédit interétatique sur les intrants, remplaçant les quatre taux existants par un ou deux taux. Les gouvernements central et étatiques en place n'ont toutefois pris aucune réelle initiative en ce sens.

D'autre part, le budget central 2008-2009 présenté en février 2008 représentait le dernier budget du gouvernement au pouvoir. Le prochain budget sera présenté après les prochaines élections nationales. Les analystes estiment donc que les chances qu'une TPS globale soit introduite d'ici avril 2010 sont minces. 