

## LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE DANS LE SECTEUR MINIER CONGOLAIS : UN VERITABLE REVERS DE LA MEDAILLE EN R.D. CONGO

**Par :** - **PAKERABO Ntodikali Emmanuel** (*Assistant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa*)

- **KATUNDA Mfumu Manu Gabriel** (*Chef des travaux à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa*)

- **MUHINDO Mulemberu Vahumanawa Paul** (*Chercheur indépendant*)

### Résumé :

La réforme qui a consisté à remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA), qui est un impôt en cascade, par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), étant donné sa neutralité et sa déductibilité, semble marcher plus ou moins bien dans bon nombre de secteurs d'activité économique. Mais s'agissant du secteur minier, ce nouvel impôt se présente comme un piège dans le système fiscal congolais, aussi bien contre les FMN exploitantes que contre le trésor public. En effet, les FMN sont tenus de la payer à l'importation pour permettre à leurs intrants d'entrer au pays, mais comme ils exportent les produits miniers à l'état brut, sans les transformer sur place, ils ont droit au remboursement d'une partie de la TVA versée qui constitue d'office un crédit à la TVA en termes de trop perçu. Quand cela ne peut être libéré au bout d'un an, deux ans ou trois ans, ça devient une dette qui s'accumule et ça donne du fil à retordre au gouvernement de la RDC pour le remboursement, tout en remettant en cause sa crédibilité, en l'exposant même au chantage de la part de ces FMN.

Ce problème, qui frappe le secteur le plus contributeur à la croissance de la RDC, est un coup dur qui vient s'ajouter à de nombreux autres écueils de la TVA en RDC à savoir : le non-respect du principe d'équité, la défaillance de l'administration fiscale, la non-digitalisation du système fiscal et le problème du seuil d'assujettissement.

**Mots clés :** Taxe sur la valeur ajoutée, TVA collectée, crédit à la TVA et TVA déductible et TVA comptable.

### Summary :

The reform that replaced the turnover tax (ICA), which is a cascading tax, with value added tax (VAT), given its neutrality and deductibility, seems to be working more or less well in many sectors of economic activity. But in the case of the mining sector, this new tax is a trap in the Congolese tax system, both for the exploiting MNFs and for the public treasury. The MNFs are obliged to pay it on importation to allow their inputs to enter the country, but as they export the mining products in their raw state, without processing them locally, they are entitled to a refund of part of the VAT paid, which automatically constitutes a credit to VAT in terms of overpayment. When this cannot be released after one, two or three years, it becomes a debt that accumulates and gives the DRC government a hard time about repayment, while calling into question its credibility, even exposing it to blackmail by these MNFs.

This problem, which affects the sector that contributes most to the DRC's growth, is a heavy blow that comes on top of many other VAT pitfalls in the DRC, namely: failure to respect the principle of fairness, the shortcomings of the tax administration, the lack of digitisation of the tax system and the problem of the tax threshold.

**Keywords:** Value added tax, output VAT, VAT credit and input VAT and accounting VAT.

Dans une réforme tout n'est pas que rose, les épines sont également présentes. C'est le cas avec la réforme du système fiscal congolais, particulièrement en ce qui concerne le remplacement de l'ICA par la TVA, initiée depuis 2002 mais lancée en RDC en 2012. Par conséquent, les législateurs et les scientifiques sont appelés à étudier les difficultés que soulève cette réforme en vue de la rendre plus efficace. C'est à ce titre que nous avons jugé bon de parler des écueils auxquels fait face la TVA telle que appliquée en République démocratique du Congo depuis sa mise en application, particulièrement dans le secteur minier.

Nous présentons cette réflexion en quatre points : les écueils à l'application de la TVA, les conséquences engendrées par les écueils à la TVA dans le secteur minier, l'efficacité de la TVA et la TVA face à l'économie congolaise.

## **I. LES ÉCUEILS A LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE EN R.D. CONGO**

L'application de la TVA en RDC a connu beaucoup de difficultés lors de son lancement en 2012, elle avait donné lieu à une double imposition pour certains (qui percevaient et la TVA et l'ICA). Le gouvernement a dû mettre la bouchée double pour freiner ou arrêter cet élan. Mais cet impôt rencontre toujours quelques écueils parmi lesquels : le non-respect du principe d'équité fiscale, l'exportation brute des matières premières, le non digitalisation de notre système fiscal et le problème du seuil d'assujettissement.

Passons en revue ces écueils un à un pour en avoir une meilleure compréhension.

### **1. Le non-respect du principe d'équité fiscale**

Le principe d'**équité fiscale** voudrait que chaque contribuable paye son impôt en fonction de sa capacité contributive. C'est à ce titre que les gagne-gros sont appelés à payer plus par rapport aux gagne-petit. Pourtant, dans un pays où la grande majorité de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, ce sont les gagne-petit qui sont les plus vulnérables vu que leur propension marginale à épargner est faible par rapport à d'autres catégories de la population. On peut imaginer qu'un ministre d'Etat achète un même produit dans un supermarché de la place au même titre qu'un congolais moyen, et que les deux doivent supporter le même taux de la TVA. Il y a lieu de parler de l'injustice sociale ou de l'absence d'équité, la défaillance de l'administration fiscale congolaise,

### **2. La défaillance de l'administration fiscale congolaise**

Des deux administrations fiscales qui sont censées collecter la TVA pour le compte du trésor public, la TVA à l'importation relève des attributions de la DGDA. Et cette dernière éprouve quelques difficultés pour la vérification de la vraie valeur CIF des importateurs qui est considérée comme la base imposable majorée des droits d'entrée et, le cas échéant, des droits de consommation pour les produits importés, d'autant plus qu'elle se limite aux déclarations faites par les importateurs et aux calculs faits par eux conséquemment.

### **3. L'exportation brute des matières premières**

Les entreprises privées étrangères, qui sont essentiellement des firmes multinationales (FMN), se sont taillé la part du lion dans le secteur minier congolais. Elles y font la loi devant la GECAMINES, ce géant d'autrefois mais aujourd'hui dégonflée par la concurrence. Pour réaliser leurs activités minières en RDC, ces FMN importent les biens intermédiaires et des consommables à vocation minière. Elles payent 16% de TVA pour l'entrée de ces produits, cela constitue la TVA déductible qui devrait être déduite du montant exigible sur leurs opérations. Vu qu'elles exportent les minerais à l'état brut, c'est-à-dire sans les transformer ici au pays, et donc ne collectent pas la TVA au niveau local, ce qui voudrait dire que cette TVA devient remboursable en grande partie.

#### **4. La non digitalisation de notre système fiscal**

Dans un pays où l'incivisme fiscale bat son plein, il y a nécessité de digitaliser le système fiscal pour faciliter la traçabilité des opérations et des mouvements des flux réalisés. Car c'est possible qu'un assujetti (commerçant) prélève la TVA lors de la vente mais sans remettre la facture aux consommateurs, et dans ce cas la TVA exigible ne sera pas récupérée par l'Etat. Il s'agit là d'un cas très fréquent sur nos boutiques ou *shoppings*, et ça fait échapper beaucoup d'argent au trésor public.

#### **5. Le problème du seuil d'assujettissement**

L'informel occupe une grande partie dans l'ensemble des activités de l'économie congolaise. Cependant, le seuil fixé par la loi pour être assujetti à TVA est devenu un obstacle pour les assujettis en question, et pourtant c'est eux qui dominent la sphère économique congolaise. Car ce sont des personnes physiques ou morales qui réalisent les opérations économiques imposables et qui ont un chiffre d'affaires d'au moins 80.000.000fc. Ils sont considérés comme les intermédiaires chargés de collecter la TVA pour le compte de l'Etat. C'est à ce titre qu'on colle à chacun d'eux le nom de « redevable légal » à la TVA. Ces personnes devaient normalement être structurées.

Après avoir parcouru les difficultés que rencontre l'application de la TVA en RDC depuis près d'une décennie, il y a lieu de voir les conséquences que cela engendre dans le secteur minier qui est notre champ d'étude.

## **II. LES CONSEQUENCES DES ECUEILS DE LA TVA SUR LE SECTEUR MINIER**

Nous avons relevé 5 difficultés que rencontre la TVA depuis sa mise en application en RDC. Sous ce point, il sera question de voir avec quelle ampleur ces écueils impactent le secteur minier congolais. Les sociétés minières qui sont dans la phase de recherche n'ont pas le même chiffre d'affaires que les sociétés qui sont déjà dans leur phase d'exploitation, or les deux types des sociétés sont appelées à payer le même taux d'imposition de la TVA lors de l'importation. Le manque d'équité fiscale conduit à l'évasion et fraude fiscales pour les entreprises qui sont dans la phase de recherche.

Pour ce qui est de la fraude fiscale, cela est constaté lors de la structure de prix que ces sociétés présentent au niveau de la DGDA. Les prix d'achat de leurs inputs déclarés sont tronqués au point que le montant exigible de la TVA qu'elles payent à l'importation est artificiellement bas par rapport au vrai montant dû. C'est le caractère déclaratif et auto liquidatif du système fiscal congolais qui le rend défaillant à ce point. Comme si cela ne suffisait pas, ces entreprises vont réclamer au trésor public le crédit à la TVA vu qu'elles ont supporté la TVA déductible au niveau de l'importation, et pourtant elle devrait récupérer cela au niveau local (marché intérieur), mais étant donné que les minerais de la RDC ne sont pas transformés sur place au pays afin de permettre à ces entreprises de vendre leurs produits au pays pour déduire leurs TVA collectées par rapport à la TVA déductible, la conséquence directe est que le « crédit à la TVA » que l'Etat doit aux sociétés minières augmente chaque année, et l'enveloppe allouée pour le remboursement de ce crédit dans chaque loi de finances de l'année est très considérable.

Dans son essence, la TVA apparaît comme l'impôt ayant le moins d'incidence sur l'activité d'une entreprise : indifférente quant à la longueur du circuit économique, son coût est supporté par les consommateurs finaux. Elle ne doit donc pas peser sur les décisions des opérateurs quant à l'organisation de leur schéma de production. Mais, dans la pratique néanmoins, sa mise en œuvre est souvent génératrice d'entraves. C'est notamment le cas pour

les entreprises minières opérant en République Démocratique du Congo (RDC) où la neutralité de la TVA n'est assurée qu'en partie.

La particularité des opérations minières réside dans la conduite des projets à long terme caractérisés par de lourds investissements à risque (phase de prospection et de construction) où le chiffre d'affaires soumis à TVA n'est généré qu'en phase de production. Ces entreprises se retrouvent donc dans l'impossibilité d'imputer immédiatement la TVA facturée par leurs fournisseurs avec une TVA qu'elle ne collecte pas encore (absence de chiffre d'affaires). Avec ce risque de non remboursement de ce crédit à la TVA, beaucoup des sociétés minières préfèrent investir ailleurs ou recourir à la cotraitance avec des entreprises minières qui sont au pays. Dans ces conditions, la TVA est quasiment devenue une charge, alors que le succès de cet impôt dans les pays qui l'ont adopté tient plus à sa neutralité !

Dans un monde où les tenants des FMN font la loi au profit de leurs nations d'origine, cette situation peut pousser ces grandes puissances à faire du chantage sur les questions clés de pays d'accueil, pour ne pas dire le dicta. Par exemple en 2018, les principaux acteurs du secteur minier congolais ont, le jeudi 15 mars, annoncé leur décision de quitter la Fédération des entreprises du Congo (FEC)<sup>1</sup>, « avec effet immédiat ». Ce départ en groupe intervenait alors que le président Joseph Kabila venait de promulguer le 9 mars, le nouveau code minier de la RDC, qui prévoit notamment la hausse des royalties de 2% à 3,5 % du chiffre d'affaires sur les minerais « classiques » (tels que le cuivre ou l'or) et de 2% à 10 % sur les minerais « stratégiques », et en particulier le cobalt. Selon jeune Afrique, ces sociétés représentaient à l'époque 85 % de la production de cuivre, l'or et du cobalt du pays.

### III. EFFICACITE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE EN RDC

Après avoir parcouru les difficultés que rencontre l'application de la TVA en RDC depuis près d'une décennie et les conséquences qui en découlent, il y a lieu de se poser des questions quant à son efficacité.

Ainsi, nous allons passer en revue quatre points, à savoir :

- La part de la fiscalité dans le budget de la RDC en termes de la TVA ;
- Le crédit à la TVA aux sociétés minières ;
- Les conséquences des écueils de la TVA sur le secteur minier congolais ;
- La TVA et l'économie congolaise : avancée ou recul ?

#### 3. 1. La part de la TVA dans les recettes fiscales en % de 2010 à 2020

1. La République Démocratique du Congo est considéré comme étant un pays fiscal, du fait que son budget est alimenté en grande partie par les recettes fiscales, soit plus de 75 %. Et, dans cela, la TVA n'a pas qu'une moindre part comme on peut s'en rendre compte.

**Tableau n° 3: La part de la TVA dans les recettes fiscales en % de 2010 à 2020**

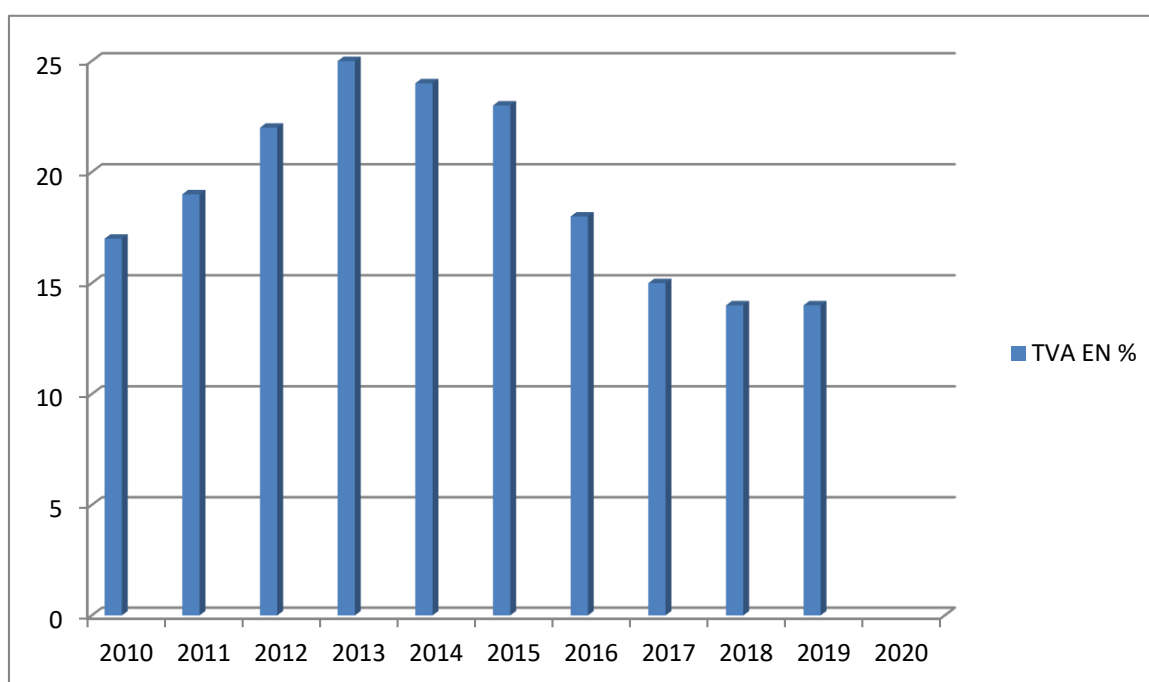
Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TVA en %	17	19	22	25	24	23	18	15	14	14	14

**Source : Nous, sur base du rapport 2021 de BCC, page 77.**

<sup>1</sup>Il s'agit de Randgold, Anglo Gold Ashanti, Glencore, Ivanhoe Mines, China Molybdenum Co... qui menacèrent de quitter l'organisation patronale de la RDC (FEC)

Comme nous pouvons remarquer dans ce tableau, à partir du 2012 où la TVA était entré effectivement en application dans notre pays, la part de TVA au niveau des recettes fiscales a augmenté, et a commencé à connaître une baisse à partir de 2016, quand le gouvernement à commencer à réfléchir sur la problématique de remboursement de crédit de la TVA aux entreprises minières. La TVA contribue dans les recettes fiscales à la hauteur de 19,1% en moyenne pendant la période sous étude, mais à 14 % en moyenne pour les quatre dernières années.

Graphiquement, la situation se présente de la manière suivante :



Les volumes de déductions et de remboursements sont essentiellement liés aux exploitants miniers. Ceux-ci comptent, pour l'essentiel, sur des déductions sur déclarations créditrices et la quasi-totalité des remboursements. En RDC, les entreprises minières peuvent, en théorie, bénéficier d'une procédure de remboursement spécifique dans l'optique d'apurer leurs crédits de TVA mais elles doivent alors faire face à une procédure lourde et complexe, associée à la lenteur de l'administration fiscale congolaise et souvent à la carence de fonds publics. C'est ainsi que les sociétés minières voient leurs crédits de TVA s'accumuler au cours des phases d'investissement (prospection et construction) et se retrouvent pendant plusieurs années dépourvues d'une trésorerie à laquelle elles pouvaient recourir, et ce en violation manifeste du principe de neutralité de la TVA. En outre, la mise en œuvre de la procédure de remboursement est souvent sujette à des contrôles fiscaux de l'entreprise demanderesse, générant même des coûts supplémentaires pour elle.

Plusieurs décisions étaient envisagées par les scientifiques et même le gouvernement de la République comme en témoigne les différentes décisions et propositions ci-dessous :

- En 2016, suite à la demande du Ministre des Finances une rencontre de la commission tarifaire qui s'est réunie le mercredi 11 mai 2016 en session spéciale, pour examiner la problématique de la TVA remboursable. Il a été constaté que la gestion de la TVA pose problème notamment en matière de remboursement des crédits TVA dont l'encours global

était estimé à plus ou moins 750 milliards de Francs congolais. Plus de 84% de ce montant concerne le secteur minier. La suspension pour une période de douze mois (du 22/7/2016 au 22/7/2017) traduit la volonté manifeste de réduire la charge de l'impôt qui pèse sur ces dernières. Il était aussi question de la suppression de la perception de la TVA à l'importation en faveur des entreprises minières. L'avant-projet du décret à la signature du Premier ministre a été adopté à ce sujet. Aussi, le Conseiller du Ministre des finances avait-il confirmé que cette disposition est reprise dans la loi des finances rectificative déposée au parlement.

- En 2020 : le Conseil des ministres du vendredi 11 septembre a levé l'option, en ce qui concerne les sociétés minières, pour une « TVA comptable d'auto liquidation » à l'importation. Désormais donc, la TVA à l'importation des miniers sera juste comptabilisée au niveau de la douane sans que les opérateurs ne puissent la payer.

« S'agissant de la suspension de la perception de la TVA à l'importation, le gouvernement propose le passage à une TVA comptable d'auto liquidation. Le mécanisme permettrait aux sociétés minières de ne plus payer la TVA auprès de la Douane mais de l'indiquer sur leurs déclarations d'imposition », dit le compte rendu du Conseil des ministres. Cependant, pour ce qui est des crédits TVA des sociétés minières, le gouvernement s'est engagé à rembourser aux miniers les crédits TVA, après l'audit paritaire sur le montant réel du stock de la TVA à rembourser. Une commission mixte Gouvernement/Opérateurs miniers a été mise en place pour déterminer le stock de la dette et les modalités de son remboursement. Selon le compte rendu du Conseil des ministres, le gouvernement n'avait pas, jusqu'alors, décaissé un seul rond pour rembourser la TVA perçue chez les miniers comme l'exige la loi. Sur des prévisions budgétaires de 408 839 862 942 CDF (soit 242,347 millions USD)<sup>2</sup> à fin juillet 2020, le trésor public n'a rien payé aux miniers au titre de TVA remboursable. Pourtant, pour l'ensemble de l'année 2020, le gouvernement devrait rembourser jusqu'à CDF 700 868 336 472 (soit 415,452 millions USD).

- En 2021:

Il y a eu une Innovation en matière de la TVA publiée par la DGI: Il s'est agi de :

1) Suppression de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation des marchandises par les entreprises minières en phase d'exploitation, à l'exception des produits pétroliers, prévue au point 19 de l'article 15 de l'Ordonnance-loi n° 20/001 du 20 août 2010 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée (article 14 de la loi de Finances).

**Objectif de la mesure** : nécessité de mettre en œuvre un des repères structurels du Programme de référence du Gouvernement de la République avec le Fonds Monétaire International Obligation.

2) Pour les entreprises exportatrices, de produire auprès de l'Administration des Impôts les documents relatifs au rapatriement des fonds, en sus des documents douaniers, en rapport avec les déductions de la TVA afférentes aux exportations (article 15 de la Loi de Finances)

**Objectif de la mesure** : nécessité d'adapter la législation sur la TVA à la réglementation de change, spécialement en ce qui concerne l'obligation de rapatriement d'une quotité des recettes d'exportation.

3) Institution de la « TVA comptable » en faveur des entreprises minières en phase d'exploitation (article 16 de la Loi de Finances) consistant : en la constatation et liquidation

---

<sup>2</sup> Si l'on considère le taux budgétaire annuel moyen de 1687 FC le dollar américain)

purement et simplement, par l'Administration douanière, sur les déclarations des marchandises déposées par lesdites entreprises minières, de la TVA due lors de l'importation des marchandises pour les besoins de leur exploitation, à l'exception des produits pétroliers.

4) En la déclaration, par les mêmes entreprises, au moyen de la déclaration mensuelle de la TVA, du montant de la TVA constatée et liquidée au cordon douanier auprès du service gestionnaire compétent de l'Administration des Impôts au plus tard le 15 du mois qui suit l'importation des marchandises.

5) Cette mesure est consécutive à la suppression de l'exonération de la TVA à l'importation en faveur des entreprises minières.

- Les modalités d'application de la TVA comptable sont déterminées par Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/FINANCES/2021/002 du 15 mars 2021.

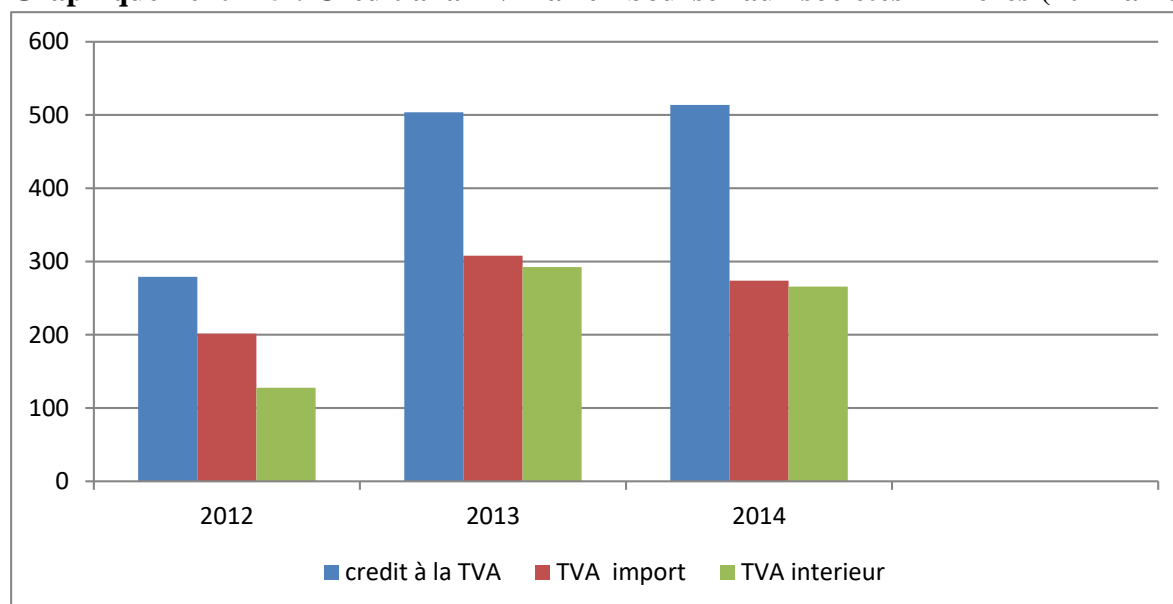
**Objectif de la mesure :** nécessité d'alléger la pression sur les demandes de remboursement des crédits de TVA des entreprises minières en phase d'exploitation.

Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de la TVA comptable sont fixées de la manière suivante par l'Arrêté Ministériel n° 002 du 15 mars 2021 :

- Constatation et la liquidation de la TVA à l'importation par l'administration douanière,
- Mainlevée des marchandises moyennant, d'une part, paiement, par les entreprises minières concernées, des droits de douane, droits d'accises et autres droits et taxes, à l'exclusion de la TVA constatée et liquidée, et, d'autre part, présentation de toutes les autorisations et autres documents exigibles aux fins du dédouanement ;
- Rappel et perception par l'administration douanière, en cas de fraude avérée, du montant dû au titre de la TVA, de droits de douane, de droits d'accises, d'autres droits et taxes ainsi que de pénalités et amendes y afférentes ;
- Détermination, par l'administration douanière, des modalités de comptabilisation de la TVA à l'importation constatée et liquidée dans le cadre du mécanisme de la TVA comptable ;
- Application de la procédure de la TVA comptable uniquement aux biens importés par les entreprises minières en phase d'exploitation et destinés à leur exploitation ;
- Exclusion de la procédure de TVA comptable des produits pétroliers, des équipements et matériels obsolètes, des produits alimentaires, des alcools et boissons, des tabacs fabriqués ainsi que de leurs succédanés, des cosmétiques et autres produits d'entretien du corps, des articles et ouvrages en matières plastiques et en caoutchouc à usage domestique, des véhicules de tourisme et autres produits exclus du droit à déduction ainsi que des biens importés par les sous-traitants;
- Obligation pour l'entreprise minière en phase d'exploitation, de déclarer la TVA à l'importation constatée et liquidée par le receveur de douane auprès du service gestionnaire de l'administration des impôts dont elle relève au moyen de la déclaration mensuelle de la tva, au plus tard le 15 du mois qui suit celui de l'acquiescement des droits de douane et des droits d'accises à l'importation. Cette déclaration doit être accompagnée d'une copie de la déclaration de marchandises et du bon à enlever émis par le receveur de douane, en la mentionnant: sur la ligne du bloc ii de la déclaration mensuelle de la TVA, relative aux importations effectuées pour les besoins d'exploitation; dans le bloc iv de la même déclaration, relatif aux déductions, diminuée de la TVA ayant grevé les marchandises exclues du droit à déduction;

- Transmission, par l'administration douanière, par voie électronique, de la déclaration de marchandises à l'administration des impôts, dans la semaine qui suit le mois du paiement des droits de douane, des droits d'accises et autres à l'importation par l'entreprise minière en phase d'exploitation, et, le cas échéant, de la TVA sur les produits pétroliers et sur les autres biens exclus de la procédure de la TVA comptable mentionnés ci-haut, afin de lui permettre de s'assurer de la conformité du montant de la TVA liquidée à l'importation avec celui déclaré auprès de ses services; la transmission, par l'administration des impôts, à l'administration douanière, avant la fin du mois, d'une copie de la déclaration mensuelle de la TVA ;
- Détermination de la périodicité pour la tenue de réunions d'évaluation de la procédure de la tva comptable entre les deux administrations précitées, soit une fois par mois, relative aux opérations effectuées au cours du mois précédent;
- Obligation faite aux entreprises minières en phase d'exploitation de se soumettre aux contrôles par les audits organisés périodiquement par l'administration douanière aux fins de s'assurer de la destination privilégiée des biens importés;
- Obligation faite aux nouvelles entreprises minières entrant en phase d'exploitation après l'entrée en vigueur de cet arrêté à se faire enregistrer auprès de l'administration douanière.

**Graphiquement n°5 : Crédit à la TVA à rembourser aux sociétés minières (2012 à 2021)**



Source: Auteur sur base des données de la BCC

La représentation graphique nous a aidé d'avoir un aperçu très clair sur la dite situation sous la période étudiée. Nous remarquons que le crédit à la TVA est supérieur par rapport à la TVA payée par les sociétés minières lors de leurs importations. C'est un véritable revers de la médaille.

L'inquiétude que nous pouvons émettre ici est que si le gouvernement n'arrive pas à contenter ces firmes multinationales et que cette dette ne fait que s'accumuler, à défaut de se retirer, elles peuvent au moins se prévaloir auprès des Fonds vautours pour récupérer tant soit peu en partie leurs dus, au détriment du pays qui serait exposé aux actions imprévisibles de ces structures mafieuses.

**IV. LA TVA FACE A L'ECONOMIE CONGOLAISE : Avancées ou Recul ?**

Il est montré clairement par des travaux empiriques qu'il y a une relation de causalité entre les finances publiques, d'une manière générale, et la fiscalité en particulier, d'une



part, et le développement économique d'un pays, d'autre part. Par conséquent, toute réforme fiscale doit aller dans le sens de contribuer au développement du pays.

Rappelons ici que l'ordonnance-loi introduisant la TVA dans notre système fiscal poursuivait six objectifs, mais nous avons relevé les quatre qui, selon nous, ont de l'impact sur l'économie congolaise via les finances publiques. Il s'agit de (d') :

- Améliorer la compétitivité des produits de fabrication locale par rapport aux produits importés ;
- Accroître le niveau des recettes de l'État pour permettre au gouvernement de couvrir l'ensemble des dépenses prévues au budget de l'État ;
- Améliorer l'attractivité du pays à l'investissement et relancer la production nationale ; et
- Réduire les activités du secteur informel et les drainer vers le secteur structuré de l'économie du fait de l'importance des opérations visées et des obligations compatibles qui découlent de la gestion même de la TVA.

#### **4.1 Amélioration de la compétitivité des produits de fabrication locale par rapport aux produits importés**

Pour renforcer la résilience de l'économie congolaise face aux choses exogènes, dans un monde globalisé, la production locale est la solution par excellence. La TVA devrait contribuer à ce processus, en renforçant la compétitivité des produits de fabrication locale par rapport aux produits importés. Avec les différents frais que les importateurs paient au niveau du Cordon douanier, entre autre le droit de douane, sans oublier la TVA à l'importation, les importateurs incorporent ces dépenses lors de la fixation de leurs prix de vente des produits sur le marché. En revanche, les opérateurs économiques locaux seront très avantageux face à ces importateurs.

Comme nous pouvons constater dans le tableau en annexe, la période allant de 2010 à 2013, d'une part et de 2017 à 2019, d'autre part, sont caractérisés par un excédent de balance des biens. Cette situation cache beaucoup de réalités du fait que cette exportation est portée par les produits miniers et les hydrocarbures (Cuivre, Colbalt, Zinc, Or, Diamant, Pétrole brut et autres) à la hauteur d'une moyenne de 93,84 %. Comme nous le savons, ces produits sont exportés à l'état brut, et pourtant les produits de fabrication locale : café, caoutchouc, bois cacao et autres (produits agricoles) ainsi que les produits industriels et énergétiques (client, produits chimiques, électricités et autres) qui devraient faire l'objet d'exportation représentent une moyenne respectivement 1,64 % et 0,06 % des exportations au cours de ladite période. Face à un secteur industriel quasi inexistant, cet objectif est loin d'être atteint.

#### **4.2. Accroissement de niveau des recettes de l'État pour permettre au gouvernement de couvrir l'ensemble des dépenses prévues au budget de l'État**

L'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA) a été jugé inefficace, et accusait des insuffisances tant à cause du faible rendement fiscal que de son manque de neutralité à l'égard de la consommation et de l'investissement. C'est ainsi que son remplacement à la taxe sur la valeur ajoutée a été envisagé. Bien que les objectifs poursuivis par le Gouvernement en instituant la TVA soient nobles, ce nouvel impôt avait comme mission principale d'accroître substantiellement les recettes fiscales en vue de permettre à l'Etat de financer ses programmes de croissance et de développement socio-économique sans faire, chaque fois recours aux financements extérieurs jugés de fois inopportuns et couverts de beaucoup de conditionnalités.

La baisse des recettes de l'Etat observée est un facteur fréquent de l'échec des réformes fiscales dans le monde surtout lorsque l'appropriation de la réforme n'a pas été bien

faite par les parties concernées (Gouvernement, services mobilisateurs, administration publique en générale et population fiscale). Contourner ce genre de situation nécessite une attention particulière des gouvernants à maintenir en équilibre certains autres facteurs qui, directement ou indirectement exercent leur influence sur ladite réforme. Pour le cas de la TVA, il y a des facteurs tels que : clarté de la législation, climat des affaires, stabilité du cadre macroéconomique, fraudes douanières, secteur informel, production locale à consommation intérieure, chiffre d'affaires des entreprises, efficacité des administrations des impôts et taxes, autorité de l'Etat, etc.

L'application de la TVA en RDC nécessite des efforts très notables tant du côté du Gouvernement de la République que du côté des services mobilisateurs, en l'occurrence DGI, DGDA et DGRAD car l'une des principales causes des faibles résultats de la TVA est d'ordre administratif. Des efforts doivent être concentrés pour l'atteinte des objectifs assignés, à savoir: une fiscalité de rendement, d'attrait aux investissements, d'assainissement et de relance économique.

#### **4.3 Amélioration de l'attractivité du pays à l'investissement et relance de la production nationale**

L'un des objectifs de l'institution de la TVA en RDC était d'attirer les investissements et de relancer la production locale en raison de la neutralité de la TVA par rapport à l'ICA grâce à son mécanisme de déductibilité, le remboursement des crédits de TVA constituant ainsi un épineux problème dans l'application de la TVA dans les Etats, les théories développées à ce sujet stipulent que ce dernier est une priorité, une condition d'une transition fiscale réussie et d'un renforcement de l'attractivité économique.

Quatre problèmes fondamentaux liés à l'investissement peuvent être évoqués :

- Les banques locales considèrent les PME comme étant des investissements à haut risques et sont de ce fait réticentes à accorder des prêts d'une durée de plus de 3ans. Leurs critères de financement sont plus durcis. Toutefois, il peut s'avérer que pour des investissements en capital, sur le long terme, aussi onéreux que des machines-outils, par exemple, les délais de la commande et de l'installation soient assez longs. Des lors, il faudra plus de 3 ans pour pouvoir être en capacité de rembourser le prêt et ses intérêts.
- Le PME ne dispose souvent pas des garanties exigées par les banques pour réduire le risque de non-remboursement.
- Les PME manquent aussi de l'expertise nécessaire pour obtenir un financement : elles n'ont parfois aucune idée de la manière dont les banques ou les fonds d'investissement évaluent les entreprises. Si elles étaient dotées de ce savoir, elles pourraient mieux se préparer à répondre aux critères recherchés par les créanciers.
- Les investisseurs internationaux, qui constituent une alternative aux banques locales, hésitent à investir dans les PME basées en RDC. Une présence locale est essentielle pour bien sélectionner les PME qui offrent le meilleur retour sur investissement. Par ailleurs, la RDC est un pays qui nécessite un coût opérationnel très élevé pour les investisseurs. En effet, l'incertitude liée aux diverses réglementations et la charge fiscale élevée (fiscalité directe et parafiscalité) rendent l'ouverture des succursales locales difficile.

Mais à ce jour, la neutralité de la TVA à l'égard de l'investissement est un peu remise en cause au regard de la lourdeur et des perturbations observées dans le processus de

remboursement des crédits de TVA. Ce sont surtout les entreprises minières qui en pâtissent le plus. En effet, ce secteur représente à lui seul près de 80% de l'ensemble des crédits de TVA. En 2014 par exemple, les neuf grandes compagnies minières représentaient 84,4% des remboursements. En fin 2013, les demandes de remboursement des crédits TVA étaient de 1.076 milliards de CDF dont 538 milliards concernant les importations et 535 milliards sur les opérations locales<sup>1</sup>. Le montant total des crédits remboursés était seulement de 700 milliards de CDF, les demandes rejetées étaient de 14 milliards de CDF et le compte TVA à rembourser de 140 milliards CDF.

Donc, le manque de souplesse dans l'administration de la TVA ne sécurise pas le processus de remboursement des crédits y afférents. De longs délais, le rejet des demandes de remboursement, la multiplicité des procédures, etc. créent des problèmes de trésorerie, d'exploitation ou de production et d'investissement au sein de beaucoup d'entreprises installées au pays.

#### **4.4. Réduction des activités du secteur informel**

De par son mécanisme de traçabilité des achats des intrants des entreprises informelles auprès des entreprises formelles ou assujetties à la TVA, cette dernière a des atouts nécessaires pour faciliter le repérage des entreprises informelles par les services mobilisateurs à l'aide des pièces comptables, principalement les factures. C'est sur base de cet atout que l'Etat congolais avait trouvé opportun d'instituer la TVA en RDC avec la mission de drainer vers le secteur structuré l'essentiel des activités évoluant dans le secteur informel.

Le souci serait non seulement d'accroître année par année le nombre d'assujettis à la TVA mais de tracer toutes les activités économiques entreprises sur l'étendue du territoire national afin de les rendre imposables, chacune d'elle selon son poids économique ou selon un régime fiscal approprié, tant pour les impôts directs, indirects que pour tout autre droit ou redevance destiné à renflouer les caisses de l'Etat. Donc la TVA, telle que conçue en RDC, n'a pas encore eu d'effets considérables sur le drainage des activités du secteur informel vers le secteur structuré. D'autres stratégies telles que le recensement des PME et ASBL, l'immatriculation obligatoire des entreprises, l'opérationnalisation du Guichet unique de création d'entreprise dans toutes les zones économiques, pourraient favoriser la poursuite de la formalisation de l'économie de la RDC.

## **CONCLUSION**

L'étude se proposait de répondre aux questions suivantes :

- Après dix ans de son lancement en RDC, la TVA est-elle efficace ?
- Pilier de l'économie congolaise, le secteur minier n'est-il pas devenu un goulot d'étranglement aux finances publiques à travers le crédit à la TVA ?

Il nous a été utile de savoir que la fiscalité constitue la source principale des recettes de 2010 à 2020, à un niveau de 75% en moyenne, et les recettes non fiscales couvrent le reste au cours de la même période. Quant à la part de la TVA dans les recettes fiscales, elle y contribue à la hauteur de 19,1% en moyenne pendant la période sous étude, mais à 14% en moyenne pour les quatre voire les cinq dernières années. Vu son champ d'application très vaste,

portant sur les opérations imposables (champ d'application matériel), les personnes imposables (champ d'application personnel) et la territorialité (champ d'application territorial), nous pouvons affirmer que ce pourcentage est faible en terme de contribution par rapport aux attentes.

Cette faible mobilisation peut être expliquée par les deux facteurs ci-après :

- le sous-développement du système fiscal de la RDC, caractérisé par la non maîtrise des activités du secteur informel et de la taille de son assiette (problème d'identification des contribuables) ;
- le caractère déclaratif et auto liquidatif du système fiscal de la RDC (problème de l'efficacité du contrôle et de suivi).

Nous pouvons affirmer que la TVA, telle que perçue en RDC, n'est pas efficace. En effet, lancée en 2012, avec deux ans de préparation avant sa mise en application effective, cette réforme du système fiscal congolais connaît une multitude de problèmes remettant en cause son efficacité. Nous avons souligné quelques points saillants : le non-respect du principe d'équité fiscale, la défaillance de l'administration fiscale, le non digitalisation du système fiscal, le seuil d'assujettissement et ce fameux problème où le crédit à la TVA devient supérieur à la TVA payée dans le secteur minier.

Pour réaliser leurs activités minières, les sociétés minières importent les biens intermédiaires et des consommables à vocation minière. Certes ces FMN gonflent les caisses de la DGDA lors de la paie de la TVA à l'importation; cependant, en vertu de la neutralité de la TVA sur les activités des contribuables légales que sont les entreprises « collecteurs » de la TVA intérieure, ces dernières sont appelées à déduire la TVA déductible à la TVA collectée. Or ne collectant pas la TVA à l'intérieur faute d'une transformation locale des minerais, elles doivent logiquement se faire rembourser lors de l'exportation, situation qui donne lieu à un crédit que le gouvernement congolais peine à rembourser à ces entreprises qui représentent une part importante dans la production du secteur. Pour avoir accumulé cette dette sur plusieurs années, ce problème devient un véritable « revers de la médaille » ou goulot d'étranglement pour les finances publiques en RDC. La solution proposée de recourir à la TVA comptable tarderait encore de prendre corps laissant ainsi le problème reste entier.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. Ouvrages et articles :**

1. Don José (M.), « Implication de la TVA en remplacement de l'ICA: une mise en conformité de la fiscalité congolaise avec les États-parties au traité de L'OHADA », Kinshasa 2015.
2. Decree Sophie et Putter Thiery, Secteur minier en RDC à la croisée des chemins : la quête des ressources en Afrique centrale, Tervuren (Belgique), 2010, 138p.
3. Lasourd (Th.), La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo, Ed. Natural Resource Governance Institute, Paris, novembre 2018.
4. Longo Emile, Responsabilités sociales des entreprises minières, enjeux et perspectives de développement durable des entités territoriales décentralisées, Ed. POM, Lshi, 2019, 61p.
5. Ntomba Hertince, De l'Impôt sur le Chiffre d'Affaires à la TVA en République Démocratique du Congo : Secteur informel et recettes de l'Etat, Kinshasa 2015.
6. Yav José, « Théories et pratiques sur la TVA en RDC », Kinshasa 2011.

## II. Cours, Thèses et Mémoires

1. Bokamba Eleka (S.), Evaluation de la TVA en Rép. Démocratique du Congo : Cas du secteur minier, Mémoire de L2 Economie, UNIKIN, 2021.
2. Mayoka Mbambi (M.), « Encadrement et Amélioration des recettes du secteur minier à travers les services publics. Cas du CEEC de 2002 à 2021 », Mémoire de L2, FASEG-UNIKIN, 2021.
3. Mabiála, Droit fiscal congolais, cours en PTC-DEA, FASEG-UNIKIN, 2006.
4. Mpoý K. (G.), Droit fiscal congolais, notes de cours à la FASEG-UNIKIN, 2021.
5. Ndjoli B. (G.), Droit fiscal congolais, notes de cours, faculté de droit, UNIKIN, Kinshasa 2020.

## III. Documents officiels :

1. Décret n° 011/42 du 22 novembre 2011 portant mesure d'exécution de l'ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2000 portant institutions de la TVA.
2. Arrêtés Ministériels n° 037, 065, 071, 072/CAB/Min/FINANCES/2011 du 11 août 2011 portant modification du seuil d'assujettissement à la TVA.
3. Arrêté interministériel n° 029/CAB/AGRI/2011 et n° 323/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 19 décembre 2011 fixant la liste des équipements agricoles exonérés de la TVA ;
4. Rapport annuel de la DGI, 2018.
5. DGI, présentation de nouvelles mesures fiscales contenues dans la loi de finances n° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021, Kinshasa le 7 avril 2021.
6. Codes miniers : 2002 et 2018.

## ANNEXE

**Tableau n° 1: la TVA à rembourser pour les principales sociétés minières de 2012 à 2014**  
(en milliards de CDF)

Sociétés minières	2012			2013			2014		
	TVA import	TVA intérieur	Remb	TVA importée	TVA intérieure	Remb	TVA import	TVA intérieur	Rem
MUTANDA MINING	24,6	15	34,5	60	59	103,3	48,2	42,4	81,8
TENKE FUNGURUME	89,7	43,6	113,7	64,8	55,9	107,9	74,7	49,8	92
KAMOTO COOPER CO	34,8	27,3	47,3	79,6	64,2	99,1	59,6	47,6	102,2
MMG KINSEVERE	0,9	7,3	8,8	36,2	11,3	24,6	5,3	9,7	14,1
KIBALI GOLDMINES	28,4	11,4	42	25,6	41,2	65,3	17,1	29	70,5
BOSS MINING	16,8	16,5	22,1	21,8	25,4	53,4	27,4	21,3	48,2

CONGO DONGFANG INT	1,9	2,5	3,3	8,5	101,1	13,9	7,8	14,2	19,2
FRONTIERE	0	0	0	2,7	14,5	19,6	15,7	34,9	54,4
RUASHI MINIG	4,6	4	7	8,7	10,8	16,5	17,9	16,8	31,3
<b>TOTAL</b>	<b>201,6</b>	<b>127,6</b>	<b>279</b>	<b>307,9</b>	<b>292,4</b>	<b>503,6</b>	<b>273,8</b>	<b>265,7</b>	<b>513,7</b>

Source : Rapport d'expertise du CEEC, 2020.

© GSJ