



COOPERATION CAMEROUN - UNION EUROPEENNE
CAMEROON - EUROPEAN UNION COOPERATION

Centre Régional Africain pour le Développement
Endogène et Communautaire (CRADEC)
Montée Zoé Immeuble Express Union, BP.7199
YAOUNDE - CAMEROUN



Fixe: +237 222 232 164
Mobile: +237 677 768 548-674 907 447
Email: info@cradec.org



NOTE POLITIQUE SUR LA LUTTE CONTRE LES FFI POUR L'EQUITE FISCALE AU CAMEROUN



ADIN
Tél : 677 747 828;
mail: martsou@yahoo.com



African Leadership
BP: 16260 Yaoundé,
Tél : 699 99 70 93 - 671 05 05 71
Email : crmgounou@gmail.com
info@africanleadership.org



DMJ
Tél: 242 045 164 - 670 244 740
BP 31 564 Yaoundé,
email: dmj@dmjcm.org



• Transparency International-Cameroon (TI-C)
83, Rue 1839, Yaoundé II, Nouvelle Route Bastos,
R.P. 4562 Yaoundé
Tél : 653 73 09 82 - 690 98 84 86
Email: lucainyasso@ti-cameroon.org
ou lucainyasso@yahoo.fr

Contexte et justification

La Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) du Cameroun, deuxième étape vers son objectif d'émergence, nécessite que soient mises à contribution d'importantes ressources financières. Dans la pratique, les Etats pour financer leurs croissances futures se tournent surtout vers les marchés des capitaux domestiques et internationaux. Mais pour le Cameroun comme beaucoup d'autres pays africains, l'accès à ces deux opportunités de financement fait face à des contraintes. En interne, la politique monétaire de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) est assez restrictive, et ne permet pas un développement extensible du marché du crédit, comme on a pu le voir dans des pays comme le Japon, les Etats-Unis d'Amérique et en Europe.

Le pays doit dès lors compter sur sa capacité à mobiliser l'impôt, de la façon la plus juste possible. Or, selon une analyse de l'organisation Non Gouvernementale Tax Justice Network, le Cameroun perd un montant estimé de ressources fiscales de l'ordre d'au moins 315,6 millions \$ (194 milliards de FCFA) en 2020, du fait des pratiques frauduleuses des multinationales et des riches fortunés. C'est plus qu'il n'en faut pour multiplier par 5 les budgets annuels combinés des ministères des affaires sociales et celui de la promotion de la femme et de la famille. C'est sur cette base que pour la deuxième année consécutive, l'état de l'équité fiscale a été évalué au Cameroun en 2021. Alors que s'ouvre les Débats d'Orientation Budgétaire, le rappel des principaux résultats de cette évaluation et la formulation de recommandations susceptibles d'enrichir les échanges sont l'objet de cette note politique.

I. Progressivité de l'Impôt

L'analyse de l'équité fiscale sous le prisme de la progressivité de l'impôt permet d'examiner plusieurs points. L'objectif ultime d'un système fiscale progressiste est de laisser suffisamment de revenus disponibles aux agents économiques, pour soit consommer, soit investir, soit épargner pour le futur. La réalité fiscale pour le contribuable camerounais peut être lourde. En plus des charges patronales, l'impôt sur le revenu, ils doivent payer des contributions comme la taxe sur l'audiovisuel, nonobstant le fait qu'ils aient ou non une télévision ; de crédit foncier, sans aucune garantie de bénéficier d'un prêt immobilier un jour et en plus de cela, le pouvoir d'achat et des investissements est ponctionné d'une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) de 19,25% à laquelle s'ajoute parfois des droits d'accises dont le modèle de calcul est complexe.

- Le premier aspect d'analyse de la progressivité concerne l'équilibre entre la répartition des impôts directs et indirects entre les contribuables. Au Cameroun, la progressivité de l'impôt est admise pour ce qui concerne le revenu direct des personnes physiques.
- Mais une part plus importante des taxes indirectes comparée aux impôts directs réduit l'efficacité de cette progressivité sur les individus. Depuis l'an 2000 et selon des données disponibles jusqu'en 2018, le Cameroun a collecté 37 000 milliards de FCFA de taxes toutes catégories confondues. Seulement 10

662 milliards de FCFA provenaient des impôts directs, soit environ 28,7% et la part des impôts indirects à travers la consommation a atteint 14 724 milliards de FCFA de total cumulé, soit l'équivalent de 39,9% de l'ensemble des recettes mobilisée par le pays sur la période analysée.

- Par ailleurs la loi fiscale en principe s'applique de manière équitable entre les hommes et les femmes et de manière globale tout le monde est soumis aux mêmes niveaux d'imposition. De même il n'existe pas dans la loi fiscale, des situations dans lesquelles l'égalité homme-femme serait mise en difficulté. Mais on note l'existence des retenues à la source qui ne profiteraient pas totalement et de manière équitable aux femmes. La même réflexion peut se faire pour le paiement de la taxe de contribution au fonds national de l'emploi. L'Etat ne prouve pas que les ressources mobilisées mettent en place une politique qui permet à cette institution de pouvoir recruter équitablement les hommes et les femmes.
- Les barèmes fiscaux n'ont pas été mis à jour au cours des cinq dernières années pour refléter le niveau des prix actuels. La dernière mise à jour de l'IRPP date de janvier 2004 (CGI 2021, Pages 925). On a semblé noter une augmentation des droits d'accise sur des produits et services de grande consommation et on peut mieux comprendre une hausse en proportion des impôts indirects dans la part des revenus fiscaux.
- Enfin l'impôt sur le revenu dépend selon qu'on soit salarié, ou que le revenu provienne des investissements sur des biens immobiliers ou qu'on exerce une profession libérale. Pour ce qui est des entreprises, selon l'article 17 du CGI, le taux de l'impôt sur les sociétés est au moins égal à 30%. Depuis janvier 2021, il existe des dérogations mais qui portent le taux d'Impôt sur les Sociétés (IS) à 28% (art 17 bis). Il existe une disposition dérogatoire pour les sociétés qui émettent des actions ou des obligations sur le marché boursier (Art 108 CGI, 2021). Plusieurs études ont démontré que face à la pression fiscale, certaines sociétés se livrent à des prix de transfert.
- Dans l'ensemble les règles de calcul de l'assiette imposable sont assez bien définies dans le CGI. Mais une combinaison des règles applicables et des exonérations peut rendre la tâche complexe pour les non professionnels. Le taux d'imposition forfaitaire ne vise pas une catégorie de personne précise, mais des secteurs d'activités, qui peuvent être majoritairement investis par des femmes ou des hommes selon les cas. L'impôt forfaitaire tient compte de la taille des entreprises. Il existe des classifications en fonction du Chiffre d'affaires. Mais cette décomposition peut être critiquable. Le fait est que le chiffre d'affaires ne définit pas le ratio de marge nette.

II. Suffisance des ressources domestiques

La suffisance des ressources fiscales permet de savoir jusqu'où la mobilisation des ressources domestiques est possible et est effective. Ce volet de l'analyse sur l'équité fiscale mesure la part des recettes fiscales sur le Produit Intérieur Brut (PIB), le volume des dépenses fiscales, et le niveau de création des emplois. Sur le premier point, le rapport de référence du Fonds Monétaire International exploité pour l'étude (Août 2021), indique que le PIB courant du Cameroun était estimé en 2020 à 23 000 milliards de FCFA et à 22 855

milliards de FCFA en 2019. Dans le même temps, le rapport d'exécution budgétaire publié par le Ministère des Finances indique que les recettes fiscales de l'année 2020 ont été respectivement de 3 177,5 et de 3 517,3 milliards de FCFA en 2019. Cela fait un ratio recettes fiscales sur PIB respectif de 13,8% en 2020 et de 15,3% en 2019. Déjà on peut dire que la moyenne de recette fiscale sur PIB de 2020 était inférieure à celle de l'année 2019.

- Les dépenses fiscales ne font pas l'objet de publications régulières et il est difficile d'effectuer une analyse comparée sur une longue période. Selon des données de la Direction Générale du Budget (DGB), les dépenses fiscales de l'exercice 2020 ont été de 158,4 milliards de FCFA. Cela représentait 0,54% du PIB estimé par le FMI (rapport août 2021). C'est presque le même volume des dépenses fiscales que celui de l'année 2019. Le rapport ne donnait cependant pas la part des dépenses fiscales non prise en compte et qui découle de l'action des entreprises visant à effectuer une planification fiscale abusive, abusant ainsi des exonérations fiscales.
- Le secteur extractif notamment pétrolier continue d'être une source non négligeable de revenus pour le budget de l'Etat. Le Cameroun semble profiter jusqu'à 47% de la rente pétrolière déclarée. Mais l'analyse du Code Pétrolier de 2014 emmène à se poser la question sur la base d'évaluation qui a servi à calculer la part du pays dans la rente sur cette ressource. Enfin pour ce qui est de l'emploi, le gouvernement officiellement revendique un taux de chômage de 3,6% en 2020 selon des données de l'Institut Nationale des Statistiques (INS) qui sont reprises par la Banque Mondiale (BM). Mais le ratio de ceux qui paient l'IRPP à la population globale est assez faible. Sur la base de différentes données de l'INS, on peut estimer que seulement 358 000 travailleurs que comptent les entreprises modernes et 259 000 fonctionnaires et contractuels paient un IRPP. Sur une population estimée à 26 millions de personnes, cela fait un ratio de 2,6% identifiables comme redevables de l'IRPP.

III. Exonérations Fiscales au profit des entreprises

Le besoin pour le secteur privé de recevoir des incitations économiques du fait des risques qu'il prend pour faire marcher la machine économique est une réalité. Mais les bonnes pratiques en la matière voudraient que l'ensemble des parties prenantes puissent s'assurer que les règles qui gouvernent les exonérations fiscales des entreprises sont clairement établies, et surtout que derrière l'adoption de chacune des mesures d'incitation, il y ait une quête permanente d'efficacité, et d'efficience. Au-delà de la légalité, le contrôle parlementaire devrait s'assurer que les processus d'exonération sont transparents pour en permettre la surveillance.

- Le cadre global des exonérations est prévu dans les lois de finances, mais l'application obéit à des dispositions réglementaires, et il y a de larges possibilités d'exonérations discrétionnaires. Mais elles sont difficilement contrôlées. Le seul moment où ce contrôle peut s'exercer c'est lors du vote du

budget, mais généralement, les parlementaires ont peu de temps et beaucoup de choses à faire au moment de l'analyse du projet de lois de finances et dans certains cas la discipline partisane, et des interactions entre les députés et des membres du gouvernement au niveau politique fragilisent le pouvoir de contrôle. Le gouvernement malheureusement ne communique pas suffisamment sur cette question avec le public. Les documents qui existent sont des annexes que la direction du budget choisit de publier sur son site internet. Ils ne sont pas complets et il est difficile d'avoir un historique sur les dix dernières années. Mais lorsqu'ils existent, les documents disponibles permettent d'avoir le détail des exonérations fiscales. Certaines exonérations fiscales sont dévoilées.

IV. Capacités de l'administration fiscale

L'équité fiscale qui suppose en amont la mobilisation suffisante des ressources domestiques a besoin d'une organisation structurée et efficace du système de collecte des différents impôts et taxes. Les personnes (individus ou entités) devraient pouvoir être identifiées en une seule fois face à la taxe quelle qu'en soit la nature. Aussi les ressources affectées au système de collecte doivent être suffisantes pour permettre un déploiement efficace et soutenir les programmes de renforcement des capacités en cas de besoin. Et si dans la structure on ne peut avoir un système centralisé, il est important de mettre en place des mécanismes de surveillance qui permettent de contrôler l'efficacité en permanence de ou des différentes administrations présentes sur la chaîne de valeur de collecte de la ressource domestique.

- Au Cameroun, la Direction Générale des Impôts (DGI) est la principale autorité fiscale centralisée. Mais elle n'est compétente que pour ce qui est de l'impôt. Pour le paiement des tarifs douaniers, la compétence revient à la Direction Générale des Douanes (DGD) qui au passage collecte aussi les taxes afférentes, avant de les reverser. Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) ont aussi le pouvoir de mobiliser certains impôts mais leurs volumes restent marginaux et sont tributaires du degré des activités économiques dans la localité. Il existe aussi des entités qui mobilisent des ressources financières comme la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS), qui mobilise les cotisations des pensions des travailleurs du secteur privé et parapublic, et la Direction de la Solde et des Pensions qui gère celle des travailleurs du secteur public. Enfin en matière de collecte de TVA et d'autres taxes indirectes comme les droits d'accise, le Ministère des Finances dresse chaque année une mise à jour de la liste des Sociétés habilitées à retenir la TVA à la source et la reverser. Mais les stratégies de collecte de l'impôt sont définies par la DGI pour ce qui est des taxes sur les activités économiques et la DGD pour ce qui est des taxes tarifaires à l'import et à l'export.
- On retrouve au sein de la DGI une section dite des Grandes Entreprises. Elle s'occupe de collecter l'impôt auprès des entreprises qui ont une certaine taille et un certain niveau de volume d'affaires. L'annonce publique n'en a jamais été faite, mais dans les échanges avec les responsables de l'administration des impôts, on a appris qu'il existait désormais une direction des personnes fortunées. Le Cameroun est l'une des parties signataires de la convention multilatérale en matière

d'assistance mutuelle sur le plan fiscal. Néanmoins, cette participation souffre de certaines limites. L'administration fiscale camerounaise, ne bénéficie pas encore du processus d'échange automatique d'information. Elle doit encore faire des requêtes qui sont soumises à des conditions parfois complexes. Aussi, les responsables de l'administration fiscale ont reconnu que bien que participant à l'accord multilatéral, ils ont parfois un défi en termes de compétences pour tirer pleinement profit de cet accord.

- Les rapports d'audit sur la situation de la DGI ne sont pas forcément rendus publics. Le rapport annuel des activités qui est publié ne mentionne pas souvent une analyse détaillée de la situation des ressources d'exploitation de la DGI, qui dans ce sens fonctionne encore comme une grosse administration publique. Il existe au Cameroun un mécanisme général de contrôle de toutes les administrations publiques, mais pas un qui s'occupe spécifiquement des activités de l'administration fiscale. Ainsi une évaluation indépendante de son travail n'est pas toujours faite et si c'est le cas les informations ne sont pas rendues publiques.

V. Qualité de la dépense publique

Une mobilisation optimale des ressources budgétaires ne peut être pleinement appréciée, que si l'utilisation qui en est faite est conforme aux promesses des gouvernements démocratiques et modernes. De nombreuses études ont montré, que l'ensemble des droits humains ne se réalisent aujourd'hui, que si le peuple est bien éduqué, peut accéder facilement aux soins de santé, et surtout si le nombre de personnes considérées comme vulnérables se rétrécit suffisamment. Les femmes occupant une part importante de la population aussi bien au niveau mondial que dans les pays, elles jouent un rôle essentiel dans la construction des sociétés modernes, et ce rôle n'est pas toujours mesuré en terme financier. Elles s'occupent du ménage, de l'éducation des futures générations et sont des coussins d'absorption des chocs pour diverses sociétés.

- Au Cameroun, le budget de l'éducation non universitaire et professionnelle est divisé en deux en raison de l'existence de deux départements ministériels pour gérer ce secteur. Il y a d'une part le Budget de l'Education de Base et celui des Enseignements Secondaires d'autre part. Selon le rapport d'exécution budgétaire pour l'Exercice 2020 (Rapport d'exécution budgétaire 2020), l'Education de Base a bénéficié de dépenses effectives de l'ordre de 210,7 milliards de FCFA et celui des Enseignements Secondaires a été de 384 milliards de FCFA. Cela fait un total de 594,7 milliards de FCFA dépensé dans le secteur de l'éducation en 2020. Si on ramène cela au PIB de 2020 qui est estimé à 29 000 milliards de FCFA, seulement 2% des dépenses ont été effectuées cette année-là au profit de l'éducation. Le total des sommes engagées par le gouvernement étant de 4 340,7 milliards de Francs CFA, ceci nous oriente à dire que le budget de l'éducation aura représenté 13,7% des dépenses globales.
- Il existe un volet de l'éducation qui vise à encourager le départ des filles à l'école. Mais comme expliqué plus haut les budgets sont plus orientés vers les paiements des salaires des enseignants et de l'ensemble du corps des travailleurs publics du secteur. Les programmes visant à accompagner la

jeune fille dans sa scolarité, sont souvent le fait des bailleurs de fonds dans le cadre de projets spécifiques, mais qui sont difficilement répliqués à grande échelle et dans la durabilité. Il y a aujourd'hui des centres d'éducation spécialisés pour des personnes souffrant de vulnérabilité. Le défi dans le système gouvernemental est celui de s'accorder sur la notion même de vulnérabilité.

- Selon le rapport d'exécution budgétaire de 2020, le gouvernement hors la COVID-19, a consacré 140,6 milliards de FCFA aux dépenses de Santé Publique. Si on rapporte cela au budget, cela fait un total de 3,2% de la totalité des dépenses publiques de l'exercice analysé. Il y a eu une hausse des dépenses de santé mais selon les données collectées sur la base des lois de règlement qui sont confirmées par la base des données de la Banque Mondiale, les dépenses de santé ont connu une évolution sinueuse sur les 5 dernières années avant 2017. On note cependant que si entre les périodes 2005 à 2010 où les dépenses de santé représentaient en moyenne 5% du budget et aujourd'hui, on navigue difficilement autour des 3,5%. Enfin, le gouvernement a dépensé 100,7 milliards de FCFA pour l'agriculture, mais aussi pour l'élevage, la pêche et des industries animales que nous regroupons ici dans un même portefeuille. Cela représente 2,3% du budget global qui est de 4 340,7 milliards de FCFA. On reste en dessous des 10% des accords de Maputo. Une analyse plus stricte montre même que la part directement dépensée sur des projets agricoles peut être plus faible, en raison d'un niveau bas des investissements publics dans le secteur, avec des charges qui vont plus dans le fonctionnement et les études et autres prestations intellectuelles.

VI. Redevabilité et participation citoyenne

La redevabilité et la participation citoyenne sont une composante essentielle de l'équité fiscale. Les citoyens qui sont aussi des contribuables, ne devraient pas être traités comme des assujettis. Il est essentiel qu'ils soient informés de toutes les questions qui concernent l'impôt. Si les individus et les entreprises doivent payer l'impôt, on devrait aussi simplement leur expliquer au maximum les arbitrages, les décisions et les différentes régulations qui sont faites sur leurs ressources. Dans le sens d'un accès équitable à l'information sur l'impôt, les entreprises parce qu'elles ont un pouvoir d'influence plus important que les individus, doivent publier les informations sur leurs comptes, leurs propriétaires légaux mais surtout effectifs.

- Dans son Article 2 alinéas 1, 2 et 3, la Loi de 2018 portant Code de Transparence et de Bonne Gouvernance au Cameroun, prévoit une large publicité sur les opérations de finances publiques, notamment en rapport à la fiscalité. Cette Loi est claire et constitue une vraie opportunité de transparence sur la question fiscale. Plus spécifiquement, il est admis que le CGI dans sa version la plus actualisée (CGI 2022), est assez clair sur les dispositions fiscales et les barèmes. Le document comporte aussi certaines notes réglementaires qui viennent préciser la portée de la loi fiscale. Mais malgré cela, des zones d'imprécisions comme la fiscalité sur les transferts des actifs offshore ou encore la gestion effective des prix de transfert subsistent, et sont parfois interprétées de manière restrictive par les agents des impôts.

- En matière de gestion des ressources des Finances Publiques, le Cameroun applique le principe de l'unicité de caisse du Trésor Public. Même si les recettes non fiscales sont comptabilisées différemment dans le résumé d'exécution budgétaire, les ressources sont concentrées autour de la Caisse Unique du Trésor (CUT). Toutefois, le Cameroun ne gère pas avec une totale transparence les recettes non fiscales qui sont essentiellement pétrolières, ou en provenance des entités parapubliques et publiques comme la CNPS, mais aussi d'autres sociétés publiques qui paient des dividendes comme ENEO, SODECOTON et autres.
- Quant aux états financiers des entreprises publiques, ils ne sont pas disponibles dans les registres nationaux du Commerce ou autre sites accessibles. L'obligation de publication des comptes financiers accessibles au grand public, par les entreprises n'est pas effective au Cameroun. Aussi les informations sur les actionnaires directs des entreprises ne sont pas publiques. Au Cameroun l'ensemble des entreprises et institutions publiques font l'objet d'un audit de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et du Ministère en Charge du Contrôle Supérieur de l'Etat. Mais un audit indépendant qui traiterait des questions de pertinence dans le déploiement de la Loi Fiscale ne semble pas exister. La DGI publie chaque année un rapport annuel, qui est plus un résumé des réalisations positives menées par ses agents et son staff dirigeant.
- La Société Civile est depuis 2018 invitée à participer au Débat d'Orientation Budgétaire, mais c'est une présence sans grands échanges et peu de possibilités données pour le partage des opinions. Il existe un contentieux fiscal, et une procédure contentieuse de l'administration, devant le juge administratif, mais pas un mécanisme de recours direct et spécifique aux abus fiscaux. Et le contentieux administratif est décourageant, car s'il s'agit de la contestation d'un redressement, le contribuable doit d'abord payer une partie de l'impôt querellé. Les cas de verdict en faveur des contribuables sont faibles. La discipline administrative est très souvent en défaveur des contribuables.

VII. Recommandations

Les recommandations suivantes ont été formulées dans le cadre de l'étude :

- **Progressivité** : En matière de progressivité, nous encourageons le Gouvernement à ouvrir une réflexion sur la réforme de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et les différents droits d'accise, notamment sur la manière dont ces deux taxes impactent la consommation. La réflexion devrait notamment porter sur les incidences économiques, le mode de réallocation. La TVA doit d'avantage être pensée comme un flux et non comme exclusivement un stock de ressources.

- **Suffisance de l'impôt** : Le Gouvernement perd de nombreuses opportunités de mobiliser de la ressource budgétaire domestique. La transparence dans le secteur extractif ne devrait pas juste être une formalité pour être moyennement en conformité avec le standard international de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Une vraie stratégie visant à traquer tous les redevables fiscaux doit être mise en œuvre. Cela passe par une stratégie de formalisation qui doit être comprise, bénéfique et responsable pour les acteurs.
- **Exonérations fiscales pour les entreprises** : Nous saluons l'initiative d'une analyse sans complaisance des exonérations fiscales faites par la DGI. Nous encourageons cependant les décideurs politiques à effectuer une évaluation neutre de l'efficacité et l'efficacité de ces exonérations. Sur la base des résultats qui seront obtenus, on pourrait en avoir une meilleure gouvernance.
- **Capacités de l'Administration fiscale** : Nous saluons les initiatives de formation menées par l'administration fiscale. Mais nous suggérons que le renforcement des capacités de l'administration fiscale soit approfondi par une meilleure formation des Parlementaires sur les questions purement fiscales.
- **La qualité de la dépense publique** : Nous recommandons d'ouvrir une discussion pertinente sur les objectifs de dépense publique. Nous recommandons de suivre l'exemple de pays comme le Ghana, où est adopté un budget de projet et d'objectifs sociaux, plus qu'un budget de département ministériel ; avec une fraction de la TVA qui est allouée au financement de la politique du livre et du manuel scolaire dans le secteur de l'éducation, par exemple.
- **Redevabilité** : En termes de redevabilité, nous recommandons la mise en place d'un observatoire nationale de l'équité fiscale qui sera composé de représentants de l'Administration, du Parlement, du Secteur Privé et de la Société Civile.



COOPERATION CAMEROUN - UNION EUROPEENNE
CAMEROUN - EUROPEAN UNION COOPERATION

Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et Communautaire (CRADEC)
Montée Zoé Immeuble Express Union, BP.7199
YAOUNDE - CAMEROUN



Fixe: +237 222 232 164
Mobile: +237 677 768 548-674 907 447
Email: info@cradec.org



POLICY BRIEF ON COMBATING IFFs FOR TAX FAIRNESS IN CAMEROON



ADIN
Tel: 577 747 828;
mail: martsou@yahoo.com



Afrileadership
BP: 16260 Yaoundé.
Tel: 699 99 70 93 - 671 05 05 71
Email: crmgounou@gmail.com
info@afrileadership.org



DMJ
Tel: 242 045 164 - 670 244 740
BP 31 564 Yaoundé.
email: dmj@drjcm.org



• Transparency International-Cameroon (TI-C)
83, Rue 1859, Yaoundé II, Nouvelle Route Bastos,
B.P. 4562 Yaoundé.
Tel: 653 73 09 82 - 690 98 84 86
Email: lucainyassa@ti-cameroon.org
ou lucainyassa@yahoo.fr

Contexte and justification

Cameroon's National Development Strategy 2020-2030 (NDS30), the second step towards its goal of emergence, requires the mobilisation of significant financial resources. In practice, states turn to domestic and international capital markets to finance their future growth. But for Cameroon, as for many other African countries, access to these two financing opportunities faces constraints. Internally, the monetary policy of the Bank of Central African States (BEAC) is quite restrictive, and does not allow for an extensible development of the credit market, as has been seen in countries such as Japan, the United States of America and Europe.

The country must therefore rely on its capacity to mobilise taxes in the fairest way possible. According to an analysis by the non-governmental organisation Tax Justice Network, Cameroon lost an estimated \$315.6 million (CFAF 194 billion) in tax resources in 2020 due to the fraudulent practices of multinationals and the wealthy. This is more than enough to increase the combined annual budgets of the Ministries of Social Affairs and the Promotion of Women and the Family by a factor of five. It is on this basis that, for the second consecutive year, the state of tax fairness in Cameroon has been assessed in 2021. As the Budgetary Orientation Debates get underway, this policy brief recalls the main results of this evaluation and formulates recommendations likely to enrich the discussions.

I. Tax Progressivity

The analysis of tax fairness through the prism of tax progressivity allows us to examine several points. The ultimate objective of a progressive tax system is to leave enough income available to economic agents to either consume, invest or save for the future. The fiscal reality for the Cameroonian taxpayer can be heavy. In addition to employer's charges, income tax, they have to pay contributions such as the audiovisual tax, regardless of whether or not they have a television; land credit, with no guarantee of receiving a property loan one day; and on top of this, purchasing power and investments are punctured by a Value Added Tax (VAT) of 19.25%, to which is sometimes added excise duties whose calculation model is complex.

- The first aspect of analysis of progressivity concerns the balance between the distribution of direct income of individuals and direct and indirect taxes among taxpayers. In Cameroon, tax progressivity is accepted for individuals.
- But a higher share of indirect taxes compared to direct taxes reduces the effectiveness of this progressivity on individuals. Since 2000 and according to data available until 2018, Cameroon has collected CFAF 37,000 billion in taxes of all categories. Only CFAF 10 662 billion came from direct taxes, i.e. about 28.7%, and the share of indirect taxes through consumption reached CFAF 14 724 billion in cumulative total, i.e. the equivalent of 39.9% of the total revenue mobilised by the country

over the period analysed.

Furthermore, tax law is in principle applied equally to men and women and everyone is subject to the same levels of taxation. Similarly, there are no situations in the tax law in which gender equality is jeopardised. However, there are deductions at source which do not

- benefit women fully and equitably. The same reflection can be made for the payment of the contribution tax to the national employment fund. The State does not prove that the resources mobilised put in place a policy that allows this institution to recruit men and women equitably.
- The tax scales have not been updated in the last five years to reflect the current price level. The last update of the IRPP was in January 2004 (CGI 2021, Pages 925). There appeared to be an increase in excise duties on consumer goods and services and a proportional increase in indirect taxes as a share of tax revenues can be better understood.
- Finally, the income tax depends on whether one is an employee, or whether the income comes from investments in real estate or whether one has a liberal profession. For companies, according to article 17 of the CGI, the corporate tax rate is at least 30%. Since January 2021, there are derogations which raise the rate of corporation tax (IS) to 28% (art 17 bis). There is a derogatory provision for companies that issue shares or bonds on the stock market (Art 108 CGI, 2021). Several studies have shown that in the face of tax pressure, some companies engage in transfer pricing.
- On the whole, the rules for calculating the taxable base are fairly well defined in the CGI. But a combination of applicable rules and exemptions can make it complex for non-professionals. The flat tax rate is not aimed at a specific category of person, but at sectors of activity, which may be predominantly invested by women or men, depending on the case. The flat tax takes into account the size of the companies. There are classifications according to turnover. But this breakdown can be criticised. The fact is that turnover does not define the net margin ratio.

II. Sufficiency of domestic resources

The adequacy of fiscal resources measures the extent to which domestic resource mobilisation is possible and effective. This part of the analysis on tax fairness measures the share of tax revenue in Gross Domestic Product (GDP), the volume of tax expenditure, and the level of job creation. On the first point, the International Monetary Fund's baseline report used for the study (August 2021), indicates that Cameroon's current GDP was estimated at CFAF 23,000 billion in 2020 and CFAF 22,855 billion in 2019. At the same time, the budget execution report published by the Ministry of Finance indicates that tax revenues for the year 2020 were CFAF 3,177.5 billion and CFAF 3,517.3 billion in 2019, respectively. This gives a tax revenue to GDP ratio of 13.8% in 2020 and 15.3% in 2019. It can already be said that the average tax revenue to GDP ratio in 2020 was lower than in 2019.

- Tax expenditures are not regularly published and it is difficult to make a comparative analysis over a long period. According to data from the Directorate General of the Budget (DGB), tax expenditure in financial year 2020 was CFAF 158.4 billion. This represented 0.54% of GDP estimated by the IMF (August 2021 report). This is almost the same volume of tax expenditure as in 2019. The report did not, however, give the share of tax expenditure that is not taken into account and that results from the action of companies to carry out abusive tax planning, thus abusing tax exemptions. The extractive sector, particularly oil, continues to be a significant source of revenue for the state budget. Cameroon seems to benefit from up to 47% of the declared oil rent. However, an analysis of the 2014 Petroleum Code raises questions about the basis of evaluation used
- to calculate the country's share of the rent on this resource. Finally, with regard to employment, the government officially claims an unemployment rate of 3.6% in 2020 according to data from the National Institute of Statistics (INS), which are taken up by the World Bank (WB). But the ratio of those who pay IRPP to the overall population is quite low. On the basis of various INS data, it can be estimated that only 358,000 workers in modern enterprises and 259,000 civil servants and contractual workers pay IRPP. Out of a population estimated at 26 million people, this makes a ratio of 2.6% identifiable as liable to pay IRPP.

III. Tax exemptions for companies

The need for the private sector to receive economic incentives because of the risks it takes to keep the economy going is a reality. However, good practice would require that all stakeholders ensure that the rules governing corporate tax exemptions are clearly established, and above all that behind the adoption of each incentive measure there is a permanent quest for effectiveness and efficiency. Beyond legality, parliamentary oversight should ensure that the exemption processes are transparent to allow for monitoring.

- The overall framework for exemptions is provided for in the Finance Laws, but the application is subject to regulatory provisions, and there is ample scope for discretionary exemptions. But they are difficult to control. The only time when this control can be exercised is when the budget is voted, but generally, parliamentarians have little time and a lot to do when analysing the draft finance law and in some cases partisan discipline and interactions between deputies and members of the government at the political level weaken the control power. Unfortunately, the government does not communicate enough on this issue with the public. The documents that do exist are annexes that the budget directorate chooses to publish on its website. They are not complete and it is difficult to have a history of the last ten years. But when they exist, the available documents allow for the detail of tax exemptions. Some tax exemptions are revealed.

IV. Capacity of the tax administration

Tax fairness, which presupposes sufficient mobilisation of domestic resources, requires a structured and efficient organisation of the system for collecting the various taxes. People (individuals or entities) should be able to be identified at once when faced with a tax, regardless of its nature. Also, the resources allocated to the collection system must be sufficient to allow for effective deployment and to support capacity building programmes where needed. And if a centralised system is not possible within the structure, it is important to put in place monitoring mechanisms that allow the effectiveness of the different administrations present in the domestic resource collection value chain to be continuously monitored.

- In Cameroon, the Directorate General of Taxation (DGI) is the main centralised tax authority. However, it is only competent for taxes. For the payment of customs tariffs, the Directorate General of Customs (DGD) is competent, and it also collects the related taxes, before paying them back. Decentralised Territorial collectivities (DTCs) also have the power to mobilise certain taxes, but their volumes remain marginal and are dependent on the level of economic activity in the locality. There are also entities that mobilise financial resources, such as the National Social Security Fund (CNPS), which mobilises the pension contributions of private and parapublic sector workers, and the Pay and Pensions Directorate, which manages those of public sector workers. Finally, with regard to the collection of VAT and other indirect taxes such as excise duties, the Ministry of Finance annually updates the list of companies authorised to withhold and remit VAT at source. However, the tax collection strategies are defined by the DGI for taxes on economic activities and the DGD for import and export tariff taxes.
- Within the DGI there is a section called Large Enterprises. It is responsible for collecting taxes from companies of a certain size and volume of business. This was never publicly announced, but in discussions with tax officials, it was learned that there is now a wealthy persons' branch. Cameroon is one of the signatories of the multilateral convention on mutual assistance in tax matters. However, this participation has some limitations. The Cameroonian tax administration does not yet benefit from the automatic information exchange process. It still has to make requests that are subject to sometimes complex conditions. Also, tax administration officials acknowledged that although they are participating in the multilateral agreement, they sometimes have a challenge in terms of skills to take full advantage of this agreement.
- Audit reports on the situation of the DGI are not necessarily made public. The annual activity report that is published does not often mention a detailed analysis of the situation of the operating resources of the DGI, which in this sense still functions as a large public administration. In Cameroon, there is a general control mechanism for all public administrations, but not one that deals specifically with the activities of the tax administration. Thus an independent evaluation of its work is not always done and if it is, the information is not made public.

V. Quality of public expenditure

Optimal mobilisation of budgetary resources can only be fully appreciated if they are used in accordance with the promises of modern democratic governments. Numerous studies have shown that the full range of human rights can only be realised today if people are well educated, have easy access to health care, and above all if the number of people considered vulnerable is sufficiently reduced. Women make up a large part of the population both globally and within countries, and play an essential role in building modern societies, and this role is not always measured in financial terms. They take care of the household, educate future generations and are shock-absorbing cushions for various societies.

In Cameroon, the budget for non-university and vocational education is divided in two due to the existence of two ministerial departments to manage this sector. There is the Basic Education Budget on the one hand and the Secondary Education Budget on the other.

- According to the budget execution report for the 2020 fiscal year, Basic Education benefited from actual expenditure of about CFAF 210.7 billion and Secondary Education was CFAF 384 billion. This makes a total of 594.7 billion CFA francs spent on the education sector in 2020. If we relate this to the GDP of 2020, which is estimated at 29,000 billion CFA francs, only 2% of the expenditure was made in that year for education. The total amount committed by the government being 4,340.7 billion CFA francs, this leads us to say that the education budget will have represented 13.7% of overall expenditure.
- There is an education component that aims to encourage girls to go to school. But as explained above, budgets are more oriented towards paying the salaries of teachers and the whole body of public workers in the sector. Programmes aimed at supporting girls in their schooling are often carried out by donors within the framework of specific projects, but are difficult to replicate on a large scale and in the long term. There are now specialised education centres for people suffering from vulnerability. The challenge in the governmental system is to agree on the very notion of vulnerability.
- According to the 2020 budget execution report, the government, excluding COVID-19, spent CFAF 140.6 billion on public health. If we relate this to the budget, it makes a total of 3.2% of the total public expenditure for the year under review. There has been an increase in health expenditure, but according to the data collected on the basis of the settlement laws, which are confirmed by the World Bank database, health expenditure has undergone a sinuous evolution over the last five years before 2017. However, we note that between the periods 2005 to 2010 when health expenditure represented an average of 5% of the budget and today, it is difficult to navigate around 3.5%. Finally, the government spent CFAF 100.7 billion on agriculture, but also on livestock, fisheries and animal industries, which we group together in the same portfolio. This represents 2.3% of the overall budget

of CFAF 4,340.7 billion. This is still below the 10% of the Maputo agreements. A stricter analysis even shows that the share directly spent on agricultural projects may be lower, due to the low level of public investment in the sector, with expenses going more to operations and studies and other intellectual services.

VI. Accountability and citizen participation

Accountability and citizen participation are an essential component of tax fairness. Citizens, who are also taxpayers, should not be treated as taxpayers. It is essential that they are informed about all matters relating to taxation. If individuals and companies have to pay taxes, they should also be given as much information as possible about the trade-offs, decisions and different regulations that are made on their resources. In the sense of equitable access to information on taxes, companies, because they have more power to influence than individuals, must publish information on their accounts, their legal but above all effective owners.

In its Article 2 paragraphs 1, 2 and 3, the 2018 Law on the Code of Transparency and Good Governance in Cameroon provides for broad publicity on public finance operations, particularly in relation to taxation. This law is clear and constitutes a real opportunity for transparency on the tax issue. More specifically, it is acknowledged that the CGI in its most updated version (CGI 2022) is quite clear on tax provisions and scales. The document also contains some regulatory notes that clarify the scope of the tax law. However, despite this, there are still areas of uncertainty, such as the taxation of transfers of offshore assets and

- the effective management of transfer pricing, which are sometimes interpreted restrictively by tax officials.
- As regards the management of public finance resources, Cameroon applies the principle of a single treasury. Even if non-tax revenues are accounted for differently in the budget execution summary, resources are concentrated around the Single Treasury Fund (CUT). However, Cameroon does not manage non-tax revenues, which are essentially oil revenues, or revenues from parastatals and public entities such as the CNPS, but also from other public companies that pay dividends such as ENEO, SODECOTON and others, with total transparency.
- As for the financial statements of public companies, they are not available in the national trade registers or other accessible sites. The obligation for companies to publish publicly available financial accounts is not effective in Cameroon. Also, information on the direct shareholders of companies is not public. In Cameroon, all public companies and institutions are audited by the Chamber of Accounts of the Supreme Court and the Ministry in charge of the Superior State Audit. But an independent audit that would address issues of relevance in the deployment of the Tax Law does not seem to exist. The DGI publishes an annual report each year, which is more a summary of the positive achievements of its agents and management staff.
- Since 2018, civil society has been invited to participate in the Budgetary Orientation Debate, but it is a presence without much exchange and few opportunities are given for sharing opinions. There is a tax

litigation, and a litigation procedure of the administration, before the administrative judge, but not a direct and specific appeal mechanism for tax abuses. And the administrative litigation is discouraging, because if it is a question of contesting an adjustment, the taxpayer must first pay part of the disputed tax. There are few cases where taxpayers get a verdict in their favour. Administrative discipline is very often to the detriment of taxpayers.

VII. Recommendations

The following recommendations were made in the course of the study:

- **Progressivity:** In terms of progressivity, we encourage the Government to open a reflection on the reform of the Value Added Tax (VAT) and the various excise duties, in particular on the way these two taxes impact on consumption. The reflection should focus in particular on the economic impact and the method of reallocation. VAT should be thought of as a flow and not exclusively as a stock of resources.
- **Tax sufficiency:** The government is losing many opportunities to mobilise domestic budgetary resources. Transparency in the extractive sector should not just be a formality to be moderately compliant with the international Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) standard. A real strategy to track down all tax payers must be implemented. This requires a formalisation strategy that is understood, beneficial and accountable to stakeholders.
- **Tax exemptions for companies:** We welcome the initiative of an uncompromising analysis of tax exemptions by the DGI. However, we encourage policy makers to conduct a neutral evaluation of the efficiency and effectiveness of these exemptions. On the basis of the results that will be obtained, better governance could be achieved.
- **Capacity of the tax administration:** We welcome the training initiatives undertaken by the tax administration. But we suggest that the capacity building of the tax administration be deepened by better training of members of parliament on purely tax issues.
- **The quality of public expenditure:** We recommend opening a relevant discussion on public spending targets. We recommend following the example of countries such as Ghana, where a project and social objectives budget is adopted, rather than a ministerial department budget; with a fraction of the VAT being allocated to finance book and textbook policy in the education sector, for example.
- **Accountability:** In terms of accountability, we recommend the establishment of a national observatory for tax fairness which will be composed of representatives of the Administration, Parliament, the Private Sector and Civil Society.