

GROUPE DE TRAVAIL FISCALITE

SECTEUR PRIVE DU BENIN

Commentaire du Secteur privé sur le Projet de loi de finances, gestion 2019

DOSSIER DE PRESSE

Le groupe de travail Fiscalité du secteur privé du Bénin (GTF) composé des organisations du secteur privé (CIPB, CCIB, CNPB, Chambre d'Agriculture, Chambre des métiers...), les groupements et ordres professionnels (Ordre des avocats, Chambre des Notaires, Association des fiscalistes, OECCA-Bénin, Chambre des huissiers...) et les personnes ressources (experts et cabinets privés) s'est penché comme à son habitude sur le projet de loi de finances, gestion 2019.

Au terme de sa session extraordinaire de plusieurs jours de travail, le GTF a présenté ses commentaires à la commission budgétaire de l'Assemblée Nationale le jeudi 8 Novembre 2018 à l'occasion des audiences publiques.

Le présent document de presse qui est une synthèse des commentaires sur le projet de loi de finances, gestion 2019 abordera les points suivants :

1. La politique de la création de plusieurs taxes observées depuis la loi de finances gestion 2017.
2. La création des mesures nouvelles en matière de contrôle.
3. Les timides avancées à améliorer.

1- La politique de la création de plusieurs taxes observées depuis la loi de finances gestion 2017.

Depuis la loi de finances gestion 2017 qui est la première loi de finances complète du gouvernement du Président TALON à celle de la gestion 2019, objet de notre étude, le gouvernement a proposé dans les différentes lois de finances environ seize (16) nouvelles taxes sans compter les redevances diverses pour lesquelles les taux ont été augmentés. Le cas récent des redevances de péage et celui avorté des GSM en disent long. Plusieurs taxes ou redevances ont été adoptées depuis 2017. On peut citer entre autres :

Pour la loi de finances, gestion 2017

- la taxe sur les véhicules à moteur à quatre roues immatriculés au Bénin et utilisés pour le transport privé des personnes ou des marchandises. ;
- la taxe dénommée taxe sur l'exportation de la ferraille et des sous-produits ferreux, fixée à cinquante mille (50.000) francs CFA par tonne ;

- la taxe sur le thé au taux de 5% qui frappe toutes importations ou cessions de thé effectuées à titre onéreux ou à titre gratuit et réalisées en droit ou en fait aux conditions de livraison au Bénin ;
- la taxe sur le marbre ;
- la taxe sur les lingots d'or ;
- la taxe sur les pierres précieuses ;
- la redevance de viabilisation et d'aménagement urbains (RVAU) dont le montant et les conditions de paiement sont fixés par le gouvernement avec comme mesure de coercition en cas de non paiement, la privation du bénéfice du raccordement au réseau d'électricité et d'eau. (*article 539-1 de la loi n° 2017-15 du 10 Août 2017 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin*).

Pour la loi de finances pour la gestion 2018 actuellement en vigueur :

- l'augmentation de la taxe à l'embarquement incorporé au prix du billet ;
- la contribution à la recherche agricole ;
- la création d'une redevance dénommée « Redevance d'aménagement Urbain » (RAU) et une autre redevance de sécurisation des corridors (RSC) ;
- la taxe au profit de la commission de l'Union Africaine d'un taux de 0,2% sur la valeur en douane ;
- l'institution d'une contribution annuelle destinée à la mise en œuvre de la politique nationale de reboisement ;
- la taxe sur les véhicules à moteur d'au moins trois roues immatriculées au Bénin et utilisés pour le transport public ou privé des personnes ou des biens marchandes.

Le projet de loi de finances gestion 2019, objet de notre étude n'a pas échappé à cette politique de création de taxes. Ainsi on note :

- **La création de la Taxe pour le développement du sport qui est de 1/1000 du chiffre d'affaires hors TVA (art 293-13 à 293-16) et**
- **La création de la Taxe de séjour dans les hôtels et établissements assimilés (art. 293-9 à 293-12)**

Le gouvernement justifie la création de la nouvelle taxe pour le développement du sport par le fait que « *Les différentes performances enregistrées au niveau du sport au Bénin sont encourageantes. Néanmoins, ce secteur nécessite des politiques structurelles d'accompagnement à divers niveaux pour sa dynamisation* ». Selon le rapport économique et financier déposé à l'Assemblée nationale, on peut lire que « ***l'essor du sport ne peut se réaliser sans la participation de tous*** ». Mais si l'essor du sport ne peut se réaliser sans la participation de tous, il n'est pas aisé de comprendre que cette nouvelle taxe pour le développement du sport n'a comme « assujettis » que les grandes entreprises du Bénin. Si on s'en tient au nombre des grandes entreprises du Bénin, cette taxe sera prélevée sur une minorité d'entreprises (moins de 2%) déjà étouffées par les mesures fiscales existantes qui réduisent leur trésorerie. Cette taxe telle que proposée dans le projet de loi de finances gestion 2019, remet en cause le principe d'égalité fiscale qui est entendu comme **l'égalité des contribuables devant l'impôt**, fondement d'une justice fiscale.

Le Secteur privé suggère donc que le législateur revoie ce taux à 0,5/1000 du chiffre d'affaires hors TVA sur toutes les entreprises qui sont au régime du réel. Il propose de lever les interprétations que peuvent susciter l'article 293-14 qui précise que la taxe est assise sur le chiffre d'affaire Hors Taxe c'est-à-dire le Chiffre d'Affaires hors toutes taxes et l'article 293-15 qui dispose que la taxe est prélevée sur le Chiffre d'Affaires Hors TVA.

Selon le projet de loi de finances gestion 2019, sont dispensées du paiement de la taxe, les grandes entreprises qui remplissent les conditions suivantes :

- Être propriétaire ou copropriétaire d'un club professionnel de sport engagé dans un championnat national,
- Réaliser des dépenses de fonctionnement ou d'investissement au profit du club pour un montant supérieur ou égal à la taxe à acquitter. Les conditions ci-dessus s'appliquent aux classes sportives.

En se basant sur les grandes entreprises qui sont dispensées de cette taxe, on note que le financement des fédérations sportives qui constitue un acte majeur de développement du sport tel le

cas du cyclisme en léthargie depuis plusieurs décennies, n'est pas une condition de dispense du paiement de la taxe.

Le secteur privé souhaite l'élargissement des conditions de dispense du paiement de la taxe au financement effectué au profit d'une fédération sportive. A cet effet, il propose que l'on ajoute au projet, la formulation suivante : « Sont également dispensées du paiement de la taxe les grandes entreprises qui, n'étant pas propriétaires de club professionnel, réalisent des dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement au profit d'une fédération sportive pour un montant supérieur ou égal à la taxe à acquitter ».

En ce qui concerne la taxe du séjour qui est élargie aux **établissements assimilés** dont le montant est déterminé en fonction des prix pratiqués comme suit :

- tarif inférieur ou égal à 100.000 FCFA : 1000 FCFA par jour ou par nuit et par personne ;
- tarif supérieur à 100.000 FCFA : 1500 FCFA par jour ou par nuit et par personne ;
- séjour facturé par heure : 500 FCFA l'heure et par personne.

Le Secteur privé note que le gain prévu pour cette taxe créée est de **300 millions** et si on y ajoute son coût administratif, cette taxe qui suscitera beaucoup de commentaires risque de ne pas permettre d'atteindre un objectif réel de recette fiscale pour l'Etat si on tient compte du coût de son recouvrement qui n'apparaît pas dans le rapport.

Le secteur privé propose une étude plus approfondie de cette nouvelle taxe étant entendu que **le Gouvernement a décidé dans son programme d'action de faire du tourisme l'un des secteurs stratégiques du programme Bénin Révélé.**

De manière générale sur la création des taxes, le Secteur privé s'inquiète de cette politique en rappelant le paradoxe popularisé par l'économiste américain Arthur Laffer, qui indique que "trop d'impôt tue l'impôt". Il est constant dans toutes les études sur cette matière que l'augmentation immodérée de certains taux d'imposition et la création de nombreuses taxes favorisent les comportements d'évitement par les contribuables, ce qui diminue la base fiscale. Il est également à rappeler la réflexion d'Adam Smith qui précise que «*L'impôt peut entraver l'industrie du peuple*». En effet, des prélèvements trop élevés et une multitude de taxes finissent par tarir la source des richesses.

Sans occulter le pouvoir que détient le gouvernement de proposer et de faire adopter d'autres sources de recettes à travers de nouvelles taxes, le secteur privé souhaite qu'au lieu de créer chaque année de nouvelles taxes dont le taux de rendement n'est pas jusque là évalué pour son impact sur les recettes, que l'État développe une politique sérieuse d'élargissement de l'assiette fiscale à d'autres contribuables que de mener sa politique fiscale que sur les quelques rares entreprises qui sont dans le secteur formel.

2. La création des mesures nouvelles en matière de contrôle.

Alors que le plaidoyer du Secteur privé (Plateforme de propositions fiscales) a été de limiter, d'harmoniser et de suivre les mesures de contrôle déjà existantes, le projet de loi de finances, gestion 2019 vient en rajouter.

1-1- Droit d'enquête

Il a été institué un droit de contrôle supplémentaire (droit d'enquête spécifique à la TVA) qui donne prérogative à l'inspecteur assermenté de procéder à la recherche de manquement éventuels aux règles et obligations de facturation prévues à l'article 256 auquel sont tenus les assujettis à la TVA. L'ajout de cette nouvelle mesure aux autres qui existaient à savoir : le contrôle ponctuel qui peut aussi aborder la question de la TVA, la flagrance fiscale qui crée de graves préjudices dans sa mise en œuvre vont accroître la pression sur les opérateurs économiques et peuvent être des sources de harcèlement de la part des inspecteurs.

Par ailleurs, selon l'article 1095 nouveau 4 du projet de loi de finances, gestion 2019, les enquêteurs peuvent avoir accès aux locaux à usage professionnel de **7h à 20h**. Etant donné que les horaires réguliers de service sont de 8h à 12h 30 et de 15h à 18h 30, il est inconcevable dans un Etat de droit qu'on admette que les inspecteurs des impôts puissent accéder à des locaux des entreprises au-delà des horaires fixés par la loi. Les exceptions à cette règle étant rigoureusement réglementées par le Code de Procédure Pénale en vigueur.

A cet effet, le secteur privé suggère que, les enquêteurs dans l'exercice de leur profession aient accès aux locaux à usage professionnel dans les tranches horaires de 8h à 12h 30 et de 15h à 18h 30 qui sont les horaires réguliers de service en vigueur au Bénin.

2-2 Le délai de vérification

Le délai d'envoi de l'avis de vérification est passé de 8 jours à 48 heures. Ce délai est anormalement trop court (art. 1085 ter).

Le secteur privé souhaite que le délai d'envoi de l'avis de vérification soit de 8 jours conformément aux dispositions antérieures pour permettre aux contribuables de bien préparer sa défense, afin que la procédure de redressement contradictoire qu'est la vérification générale de la comptabilité se fasse dans les règles de l'art et conformément à la norme.

2- La reconduction de la suppression de la caution bancaire.

La problématique de la suppression de la caution bancaire et du paiement cash malheureusement introduite dans la loi de finances gestion 2018 et qui ne figurait pas dans le projet de loi de finances gestion 2018 n'a pas été abordée dans le projet de loi de finances gestion 2019 malgré les multiples échanges entre le secteur privé et l'Administration fiscale sur le sujet.

L'article 1108 nouveau, Alinéa 7 de la loi des finances, gestion 2018 prévoit que le contribuable ne peut contester le bien-fondé ou la quotité des impositions mises à sa charge sans verser au préalable 25% cash du montant en cause au Trésor public. Cette disposition a été renforcée par l'article 1165 alinéa 10 de la même loi qui dispose clairement que « *Nul ne peut surseoir aux poursuites en recouvrement des Impôts, taxes assimilées et amendes, sauf versement, au Trésor Public, par l'opposant d'une caution valant paiement cash de 25% du montant total de la somme contestée* ».

La suppression de la caution bancaire est une mesure préjudiciable aux entreprises déjà fragilisées par la morosité économique. Alors que de manière unilatérale l'administration fixe un montant d'impôt, le contribuable doit payer 25% de ce montant avant d'aller au contentieux. Il est souhaitable que la loi de finances intègre la caution bancaire telles que prévue dans la loi de finances gestion 2017.

En conséquence, le secteur privé suggère à l'Administration fiscale, tout en restant fidèle à sa mission d'accompagnement du Secteur privé, de bien vouloir intégrer dans la Loi des Finances 2019 la caution bancaire telle que prévue dans la loi de finances gestion 2017.

3- Les timides avancées à améliorer

3.1 Le montant de la Taxe Professionnelle Synthétique (TPS) est revenu à son taux initial de 150 000 FCFA au lieu de 400 000 FCFA

Cette décision n'est pas une avancée car elle n'est pas nouvelle. Il s'agit d'une régularisation par rapport à la loi de finances gestion 2018 en vigueur.

En effet, dans la loi de finances pour la gestion 2018, actuellement en vigueur, le gouvernement avait relevé sans aucune concertation le montant de la Taxe Professionnelle Synthétique qui est passée de 150 000 à 400 000 FCFA. Ainsi à l'article 1084-31 de la loi de finances gestion 2018, il était mentionné que la TPS est déterminée par application au montant du chiffre d'affaires réalisé, d'un taux de 2% quelle que soit la nature de l'activité. Le montant de l'impôt ne peut être inférieur à quatre cent mille (400 000) FCFA. Cette réforme a été couplée par un autre mécanisme qui consistait à changer de régime au niveau de la TPS dès lors que le contribuable demande une attestation fiscale.

Même si le Secteur privé se réjouit de la suppression des 400 000 FCFA qui passe à 150 000 FCFA comme auparavant, la question de l'attestation fiscale des petites entreprises reste à être clarifiée.

Après la réduction du montant de la TPS minimum pour les petites entreprises (400 000 à 150 000), le secteur privé s'attendait à ce que le projet de loi de finances gestion 2019 corrige l'inégalité constatée dans les dispositions de l'article 1084-20 qui avait sorti des micros entreprises, les personnes morales ainsi que les personnes physiques qui, dans le cadre de leurs activités, doivent fournir une attestation de leur situation fiscale.

Le critère du chiffre d'affaires étant le seul élément de distinction des entreprises notamment dans le cas de la TPS, cette mesure qui n'a pas été clarifiée dans la LF 2019 reste une inégalité qui pénalise la compétitivité des jeunes entreprises.

A cet effet, le secteur privé propose que dans la loi des Finances Gestion 2019, les micros entreprises, les entreprises assujetties au statut de l'entrepreneur, les personnes morales ainsi que les personnes physiques qui, dans le cadre de leurs activités, doivent fournir une attestation de leur situation fiscale, soient prises en compte afin de pouvoir aussi demander ladite attestation fiscale. Le Législateur aura réglé une épineuse question d'inégalité professionnelle.

Aussi voudrait-il proposer que le montant de 150 000F de la TPS minimum pour les petites entreprises soit payé en 4 acomptes.

3.2 La modification des frais de délivrance d'actes fonciers

Le secteur privé à travers son groupe de travail fiscalité salue l'article 17 du projet de loi de finances qui a institué au profit des communes en République du Bénin, une harmonisation des frais d'affirmation des conventions de vente des biens immobiliers bâtis ou non dont le taux est fixé à 1% du prix d'acquisition. Cette importante décision permettra de régler les spéculations qui se font sur les frais d'affirmation des conventions de ventes des biens immobiliers bâtis ou non.

Toutefois, le projet de loi souffre de quelques imprécisions relativement aux dispositions sur le foncier, qu'il convient de corriger pour permettre à cette réforme de prendre corps.

A titre illustratif, on peut prendre l'article 16 du projet de loi de finances, gestion 2019 qui sans clarification peut être source d'une confusion au niveau de la délimitation des zones. Ce zonage confus laisse toute liberté d'appréciation à l'administration et prive ainsi le contribuable de tout moyen de contrôle de l'application de la règle de droit. Il y aurait lieu d'améliorer le tableau en précisant les villes ou tout au moins les départements afin que quiconque puisse lire et interpréter le tableau.

Quant à l'article 17 du projet de loi de finances gestion 2019, il faut ajouter un dernier alinéa précisant qu'aucune autre taxe, sous quelque dénomination que ce soit, ne saurait être perçue par les Mairies à l'occasion de transactions immobilières, en dehors de celles prévues à la présente loi. Ceci pour mettre fin à la pratique des droits d'acquéreurs allant jusqu'à 6 % dans certaines Mairies.

En guise de conclusion, le Secteur privé regroupé au sein de son Groupe de Travail Fiscalité (GTF) souhaite que les réformes engagées dans le système fiscal béninois débouchent sur la réalisation de travaux instaurant :

- un système fiscal stable et prévisible ;
- un système fiscal simple, transparent et équitable ;
- un système fiscal non générateur de distorsion ;
- un système fiscal qui favorise le développement des entreprises et accélère ainsi la croissance économique ;
- un système fiscal peu coûteux au plan administratif ;
- un système fiscal à haut rendement.

Impliquer le Secteur privé dans toutes les réformes et modifications fiscales, dès la phase d'élaboration de politiques, de tout projet de réforme et/ou de modifications fiscales est un gage de succès des réformes car partout où il a été institué, le dialogue qui s'inscrit dans la durée accroît les chances de réussite du changement dans l'intérêt général tout en sauvegardant la séparation des responsabilités du politique (définition des objectifs), de la direction (conduite et gestion du changement) et des organisations (représentation des parties concernées).

Le Groupe de Travail Fiscalité du secteur privé.