

Simplification de la TGC

4 Novembre 2021



Pour Mémoire

Rappels présentation du 9 juillet 2020

- Sur le rendement et les raisons du décrochage par rapport aux projections de rendement de la marche à blanc
- Sur le constat de complexité et l'éloignement des modèles d'efficacité de la TVA
- Sur les leviers dont nous disposons pour simplifier la TGC :
 - Rationalisation de la structure des taux
 - Elargissement de l'assiette
 - Décorrélation du tarif douanier pour définir le périmètre des taux et des exonérations
- Sur le changement d'approche indispensable à une réelle simplification : le tabou des équilibres antérieurs à la réforme

Les objectifs

- Restauration du rendement dès 2022 par des mesures de périmètre applicables au 1^{er} janvier prochain
- Simplification à court terme (1er juillet 2022)
 - Un schéma à trois taux (I) : meilleur compromis possible entre simplification et acceptabilité
 - Appliqué à une assiette élargie (II) par la suppression d'exonérations et l'abaissement du seuil de la franchise en base

1 -

Un schéma à trois taux

D'apparence moins ambitieux mais porteur de simplifications très importantes sous réserve de respecter certaines conditions

Principes directeurs

- Deux taux d'exception dont le périmètre est le plus étroit possible (et/ou le plus simple à définir)
 - Un taux réduit
 - Un taux intermédiaire
- Un taux normal dont le périmètre se définit en creux par rapport à ceux des taux d'exception
- Un seul taux d'exception par catégorie d'opérations :
 - Un seul périmètre d'exception pour les biens et les services : le taux réduit
 - Un taux de principe pour les services (exceptées les locations de longue durée) et l'immobilier neuf : le taux intermédiaire
 - Un taux de principe pour les biens : le taux normal
 - **Aucun bien éligible au taux intermédiaire** (exceptés les immeubles neufs)
- Conclusion :
 - Plus le périmètre du taux réduit est limité....
 - plus le besoin de définition positive des opérations aux fins de la détermination du taux applicable est limité
 - ... et mieux le risque de « surréglementation » est maîtrisé

Quelle rationalisation du périmètre du taux réduit ?

La question centrale des produits locaux

- Un régime à la complexité disproportionnée
 - Formalisme très lourd du Comité des productions locales
 - « Dédouanement personnalisé » pour les importations de matières premières des producteurs éligibles
 - Sort des biens des producteurs franchisés en base (pas d'accès au CPL) : insécurisation des distributeurs de ces biens
- ... pour un résultat peu satisfaisant : un régime inégalitaire offrant une protection à « géométrie variable » :
 - Aucune protection :
 - ✓ Pour les biens produits localement éligible au taux réduit en fonction de leur nature : exclusion de l'industrie agro-alimentaire
 - ✓ Pour les biens engagés dans le commerce B to B
 - Pas de taux réduit sur les matières premières pour les nouveaux entrants
 - Une protection modérée contre les biens relevant du taux normal : + 8 %
 - Une protection plus importante contre les biens importés relevant du taux supérieur : + 19 %

- **... et une sécurité juridique qui n'est pas garantie**
- **Un impératif qui demeure** : la préservation de la compétitivité relative des produits locaux :
 - Exploration des voies de « banalisation » des produits locaux
 - Recherche hors de la TGC de mesures d'accompagnement permettant de préserver la production locale
 - Utilisation des recettes générées par la banalisation, produit d'éventuelles taxes de régulation de marché
- **Un groupe de travail dédié** pour traiter ces questions et explorer les solutions alternatives

Les autres pistes de réduction du taux réduit :

- Pour leur caractère « régressif » ou « anti-redistributif » :
 - Services culturels
 - Pratiques sportives
 - Hôtellerie
- Véhicules hybrides
- Intrants agricoles (en lien avec les évolutions de la fiscalité agricole)

- Harmonisation du taux applicable aux produits destinés à l'alimentation humaine :
 - Application généralisée du taux réduit à l'ensemble des produits alimentaires
 - Suppression de l'exonération sur les produits « dits de première nécessité »
 - Prise en considération des « externalités négatives » des produits alimentaires au moyen de la taxe comportementale

Adaptations nécessaires

- Eviter les « effets d'aubaine » liés à la suppression du taux supérieur
 - Réorienter la baisse de la TGC sur les produits à « externalités négatives » vers la fiscalité comportementale (alcools-tabacs)
 - Maintenir le taux supérieur sur les locations de longue durée en cours au moment du basculement (pendant de la mesure d'exonération des contrats en cours au 1/10/2018)
- Préserver l'équilibre économique des opérations en cours
 - Maintien du taux spécifique de manière transitoire pour certaines opérations immobilières
 - Modulation des droits d'enregistrement sur les livraisons d'immeubles neufs ?

Economie générale du schéma cible

- **Taux réduit**

- Importations et livraisons de biens :
 - ✓ Biens destinés à l'alimentation humaine, à l'exception des boissons sucrées ou alcoolisées
 - ✓ Biens énergétiques (carburant, électricité, gaz)
 - ✓ Santé / sanitaire : médicaments (pris en charge CAFAT), protections périodiques, couches BB, préservatifs, équipements handicapés, alcool pharmaceutique
 - ✓ Primo-accession immobilière
- Services :
 - ✓ Transport de personnes
 - ✓ Services publics locaux (assainissement, déchets) fournis par délégataire ou fournis à l'autorité organisatrice du service, l'exploitant en régie, prestataires extérieurs des cantines scolaires, prestations à l'autorité organisatrice d'un réseau de transport public
 - ✓ Travaux de construction de maisons individuelles pour les primo-accédant

- **Taux intermédiaire :**

- Services ne relevant pas du taux réduit (à l'exception des locations de longue durée de biens)
- Livraisons d'immeubles neufs et terrains à bâtir

- **Taux normal :** toutes les importations et livraisons de biens ne relevant pas du taux réduit (et les locations de longue durée dont l'acquisition est soumise à ce taux)

Gains de simplification

- Réduction importante des définitions positives de périmètre :
 - Définition positive du périmètre d'un taux réduit « rationalisé »
 - Définition positive du périmètre du taux intermédiaire : catégorie homogène:
 - ✓ Constitue un service ce qui n'est pas une livraison de biens (principe de l'art. Lp 479 CINC)
 - ✓ Est soumis au taux intermédiaire, le service ne relevant pas du taux réduit
 - ✓ Sécurisation de la définition des « travaux immobiliers » : enjeux plus limités de la définition (6 vs 22 % aujourd'hui, 11 vs 15 % demain)
 - Plus de définition du périmètre d'un taux supérieur
- Dédouanement simplifié :
 - Les importations de biens ne relevant pas du taux réduit relèvent par défaut du taux normal
 - Fin du dédouanement personnalisé en cas de banalisation des produits locaux
- Gains de sécurité juridique pour les assujettis : diminution des risques associés à la qualification des opérations

Ordres de grandeur budgétaires

- **Ordres de grandeur** en l'état actuel des assiettes nettes constatées en 2020 :
 - Taux réduit actuel : 175 Mds F
 - Taux spécifique : 150 Mds F
 - Taux normal : 65 Mds F
 - Taux supérieur : 100 Mds F
- **Projections à droit constant** :
 - Taux réduit : 175 Mds F (en diminution sous l'effet des mesures de réduction de périmètre qui seront décidées)
 - Taux intermédiaire : 150 Mds F
 - Taux normal : 165 Mds F
- **Combinaison de taux permettant d'accéder à l'objectif de rendement** :
 - Taux intermédiaire fixé à 11 %
 - Taux réduit fixé entre 3 et 5 %
 - Taux normal entre 15 et 17 %

Un calendrier en deux temps

1^{ère} étape : restauration du rendement par des mesures de périmètre prise par voie d'arrêté avec effet au 1/1/2022

- Mesure principale : basculement au taux normal des services relevant du taux spécifique
 - Une étape cohérente vers le schéma cible (taux normal actuel équivalent au taux intermédiaire)
 - Un impact plus limité pour les services qu'avec un schéma à deux taux
 - Modalités : Suppression de l'article 5 de l'arrêté 2017-209 / Avis CRLEF
 - Un potentiel de rendement supplémentaire de 5 Mds F en 2022 (en excluant l'immobilier neuf et en tenant compte des décalages de déclaration)
 - Services concernés :
 - ✓ B to C : évolution équitable au regard de la structure de dépenses des ménages en fonction de leur niveau de revenu (enquête budget consommation des ménages)
 - ✓ B to B dans les secteurs réalisant des opérations n'ouvrant pas droit à déduction (banque, assurance, santé, personnes publiques non assujetties)
- Autres mesures :
 - Exclusion des véhicules hybrides du taux réduit
 - Exclusion du sucre des produits « dits de première nécessité »
- Dispositions transitoires de maintien à taux spécifique :
 - Construction de maisons individuelles hors primo accédant (contrats signés jusqu'au 31/12/2021)
 - Travaux construction en amont de livraisons d'immeubles avec PC antérieur au 1/10/2018
 - Idem travaux aménagement de TAB avec permis de lotir antérieur à cette même date

2^{ème} étape : Adoption de la structure à trois taux au 1^{er} juillet 2022

- Modalités :
 - Suppression des dispositions relatives aux taux figurant dans la loi du pays
 - Délibération dédiée fixant :
 - ✓ Le nombre de taux (trois taux et deux taux transitoires)
 - ✓ Leur niveau
 - ✓ La répartition des opérations entre eux
- Relèvement des taxes sur le tabac et les alcools
- Mise en œuvre de définitions fiscales sans référence au tarif douanier là où ce sera nécessaire et possible

2 -

Une assiette élargie

Pour un impôt plus général

Exonérations dont la pertinence n'est pas avérée

- Formation professionnelle : risque de redevabilité partielle pour les prestataires, manque de neutralité avec preneur soumis à la taxe
- Exonération des TAB dans les ZAC
- Exonération des TAB par les primo accédant : inégalité de traitement selon que l'accédant acquiert un immeuble construit ou un TAB sur lequel il fait réaliser des travaux
- Produits « dits de première nécessité » : une liste arbitraire pour assurer le statu quo ante (calquée sur les exonérations de TGI adoptées en 2006 et 2009)
- Restauration de la taxation des livres ?

Les exonérations « en amont »

- Héritées de la TGI : imprégnées par la volonté de statu quo
 - transposées dans la TGC pour celles d'entre elles qui bénéficient à des opérateurs qui ne peuvent déduire la taxe ou auxquels on ne veut pas la faire avancer
 - Renvoi à des listes de biens éligibles désignés par leur référence au tarif douanier (agriculture, pêche, collectivités locales, sous-traitants miniers notamment)
- Fonctionnement difficile dans un système de TVA avec paiements fractionnés (perception à chaque stade du processus : importation et livraisons subséquentes jusqu'au consommateur final)
 - Traitement différencié d'une même opération en fonction de la qualité de l'acquéreur
 - Système d'attestations délivrées par le bénéficiaire à son fournisseur
 - Exonérations assorties d'un droit à déduction
 - ✓ Situations de crédit structurel des fournisseurs en bénéficiant (prestataires ou fournisseurs travaillant exclusivement pour un donneur d'ordres relevant de l'IS mines, entrepreneurs de travaux de construction dans ses relations avec un maître d'ouvrage social)
 - ✓ Mise en risque de la trésorerie des opérateurs en raison des délais de remboursement (saturation des services fiscaux sous le nombre de demandes, délais comptables de paiement)

- En raison de ces caractéristiques, décorrélation entre les bénéficiaires réels de ces mesures, peu nombreux, et les assujettis qui les appliquent qui peuvent être très nombreux et supporter les effets collatéraux :
 - Traitement différencié en fonction de la qualité des clients
 - Formalisme lié aux attestations
 - Situations de crédits structurels
- Un principe directeur : le rétablissement des paiements fractionnés
 - En recentrant l'avantage fiscal sur les bénéficiaires par un remboursement a posteriori
 - En rétablissant le fonctionnement normal de la taxe en aval : le cas de l'agriculture
- Conclusion : la suppression de ces exonérations répond plus à un objectif de simplification qu'à un objectif budgétaire

- **Un remboursement a posteriori**

- Un préalable indispensable : la possibilité pour le receveur des impôts de rembourser sur sa caisse : décret en cours d'adoption par l'Etat

- Les exonérations visées :

- ✓ Celles pour lesquelles un accord de principe est acquis

- **CPS** : privilèges et immunités de l'accord de siège qui autorise une restitution des taxes sur le chiffre d'affaires, plus d'attestations, contrôle a posteriori de l'usage officiel

- **Logement social** : remboursement au maître de l'ouvrage social, plus de crédit pour l'entrepreneur général, plus de distinction à faire selon les chantiers

- ✓ **Le cas de la mine** (à discuter) :

- Le remboursement des exportateurs comme alternative à la procédure d'achats en franchise ?

- La suppression de l'exonération des sous-traitants et de leurs achats en amont

- ✓ **Le cas des collectivités locales**

- **Le rétablissement du fonctionnement normal de la taxe en aval : le cas de l'agriculture :**

- Suppression de l'exonération à l'importation sur les matériels utilisés par les exploitants en franchise en base
- Déconnexion entre la franchise en base et régime du forfait : retour à la franchise de droit commun avec les seuils applicables dans l'ensemble des secteurs avec option possible
- Mise en place d'un taux réduit sur les produits agricoles non transformés ?
- Suppression du forfait agricole ?

L'abaissement du seuil de la franchise en base

- **Une meilleure neutralité de la taxe**
 - Un potentiel budgétaire limité : 30 Mds F de CA brut en tout (dont 15 Mds F pour les franchisés dont le CA est supérieur à 10 et 4 MF) pour un gain net très limité (500 MF au plus)
 - Un gain de neutralité important :
 - ✓ Fin des distorsions de concurrence par les franchisés en relations avec le consommateur final
 - ✓ Plus d'arbitrage pour les preneurs et acquéreurs assujettis ne déduisant pas la taxe
 - ✓ Fin de la répercussion des rémanences vers les assujettis déducteurs
- **Des seuils alignés sur ceux des régimes forfaitaires d'impôt direct qui sont très élevés** (25 MF / an pour les livraisons de biens, 7,5 MF/an pour les prestations de services)
 - Très supérieurs à ceux qui sont pratiqués en France (10 MF pour les livraisons, 4 MF pour les PS)
 - Un abaissement programmé dès l'origine après avoir stabilisé la population des redevables au dessus des seuils

- **9000 franchisés / 7000 redevables** : plus d'entreprises en deçà des seuils que de redevables de la taxe mettant à mal le caractère général de la taxe
 - 2900 entreprises de livraisons de biens dont 400 seulement ont un CA > a 10 MF / an pour un CA brut global de 6 150 MF (3 180 MF net en retranchant les achats)
 - 6 200 entreprises de services franchisés (BIC et BNC confondus dans des activités non exonérées en raison de leur nature) dont 1 225 ont un CA annuel > 4 MF/an pour un CA brut global de 6 750 MF
- **Un abaissement en deux étapes visant 1 600 nouveaux redevables**
 - Abaissement du seuil à 15 MF pour les biens (180 entreprises) et 5 MF pour les services (750 entreprises) : + 930 entreprises nouvellement soumises à la TGC
 - Abaissement respectivement à 10 (200 entreprises) et 4 MF (500 entreprises) : + 700 entreprises

3 -

Calendrier

- **Novembre 2021**
 - Adoption de l'arrêté modifiant l'arrêté relatif aux taux de la TGC
 - Publication d'une note d'application des modifications introduites à compter du 1^{er} janvier 2022
- **Novembre – Décembre 2021 : 1^{er} round discussions groupes de travail techniques**
 - Finalisation des dispositifs CPS et logement social
 - Produits locaux : quelles alternatives au taux réduit pour soutenir la compétitivité relative des produits locaux dans la perspective de la banalisation ?
 - Mines/Métallurgie : quelles alternatives à la procédure d'achats en franchise ? Quelles garanties pour préserver la trésorerie des exportateurs ?
 - Collectivités locales : quel impact des modifications à venir sur les dépenses des collectivités ?
 - Agriculture : modalités de retour à la franchise de droit commun et de la suppression de l'exonération à l'importation, alignement de l'impôt direct (réduction du périmètre du forfait)
 - Petites entreprises : quel régime réel simplifié pour les entreprises qui deviennent redevables à la suite de l'abaissement du seuil ? Alignement de l'impôt direct (réduction du périmètre du forfait)
- **Fin décembre 2021 : synthèse et arbitrages**

- **Janvier – Mars 2022 : 2^{ème} round de discussions**
 - Groupes de travail techniques pour lesquels les discussions n'auraient pas abouti
 - Groupe de travail sur la décorrélation du tarif douanier : 'élaboration de définitions fiscales pour la définition du périmètre du taux réduit et des exonérations restantes
 - Préparation des textes :
 - ✓ loi du pays portant les modifications et d'éventuelles mesures d'accompagnement
 - ✓ Délibération relative aux taux : arrêt des taux retenus en fonction des données d'assiette de l'année 2021 et de la conclusion des travaux techniques
- **Avril – Mai 2022 :** processus d'adoption des textes (conseil d'Etat / commissions et séance publique du congrès)
- **1^{er} juillet 2022 : entrée en vigueur :**
 - Système à trois taux
 - Dispositions d'élargissement de l'assiette dont les conditions d'application sont réunies
- **Au-delà au 1^{er} juillet 2022 :** entrée en vigueur graduelle des mesures pour lesquelles les conditions n'étaient pas réunies au 1^{er} juillet 2022 (a minima mise en œuvre des mesures d'abaissement de seuils de franchise pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2023)