

## Le Livre Vert de la Commission européenne Une consultation sur la réforme du système communautaire de TVA

La Commission a lancé début décembre une grande consultation intitulée « Livre Vert sur l'avenir de la TVA - Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace ».

L'objectif fixé par la Commission est de lancer un **grand débat public** sur le sujet en réunissant les contributions de toutes les personnes intéressées avant le 31 mai 2011. Elle s'engage à adopter sur cette base une communication pour la fin de l'année, afin de déterminer dans quels domaines prioritaires une action pourrait être exercée au niveau de l'Union européenne dans le domaine de la TVA.

**Le Livre Vert comporte ainsi une série non exhaustive d'une trentaine de questions sur lesquelles les contributeurs éventuels sont amenés à se prononcer.**

La commission présente les enjeux d'une réforme éventuelle, les différentes options s'agissant du régime des opérations intracommunautaires ainsi que les moyens de régler les difficultés révélées par le système actuel.

### 1. LES ENJEUX DE LA REFORME

Au niveau des entreprises, une refonte du système de TVA dans l'Union Européenne devrait leur permettre **d'alléger leurs charges administratives** liées à la gestion de cette taxe.

Du point de vue des Etats, le Livre Vert vise tout à la fois à limiter les risques de fraude, à optimiser la perception des recettes, tout en simplifiant les procédures de perception et de contrôle.

La TVA est de plus en plus considérée comme une source de recettes stables face notamment aux impôts directs assis sur les revenus des particuliers ou les bénéfices des entreprises, bases dont la stabilité devient de plus en plus menacée face au vieillissement de la population, au ralentissement de la croissance et aux délocalisations de la production.

La Commission insiste sur **l'objectif de neutralité**, l'imposition ne devant pas impacter les entreprises intermédiaires mais le consommateur final. Elle estime également que le système actuel est **source d'insécurité juridique** et d'une **complexité** bien souvent préjudiciable aux entreprises, dès lors qu'elles se livrent à des opérations intra-communautaires.

## 2. LES GRANDS AXES DE REFLEXION

La Commission articule sa consultation autour de deux problématiques principales.

Il s'agit d'abord de consulter le public sur le régime d'imposition des **opérations intracommunautaires** (biens et services), notamment au regard de la territorialité de l'impôt.

Certains thèmes doivent également être envisagés s'agissant plus généralement de **l'architecture du système de TVA**, sans que les problèmes abordés se limitent aux seules opérations transfrontalières.

## 3. LE CHOIX DU REGIME D'IMPOSITION DES OPERATIONS INTRACOMMUNAUTAIRES

Le Livre Vert pose la question du régime d'imposition des opérations intracommunautaires et décrit les avantages et inconvénients des deux grands modèles qui s'opposent : celui de l'imposition dans l'Etat membre d'origine du bien ou du service et celui de l'imposition dans l'Etat de destination.

### 3.1. **L'imposition finale dans l'Etat d'origine**

Ce modèle a été fixé dès l'origine comme le but à atteindre dans le cadre du Marché Commun. Des tentatives ont bien eu lieu, mais elles se sont à chaque fois soldées par un échec.

La Commission avance plusieurs explications à cette situation. D'abord, ce système nécessite une **harmonisation des taux** au niveau communautaire. Ensuite, il implique un **mécanisme de compensation** entre les Etats et cela entrainerait entre eux une **dépendance réciproque** pour la perception de la taxe.

La **souveraineté fiscale** des Etats se trouverait donc largement limitée si un tel projet est adopté puisqu'ils seraient liés par la législation communautaire non seulement au niveau du taux mais aussi de la perception de la TVA.

La Commission considère pourtant que ces obstacles tendent aujourd'hui à se réduire, une convergence des taux étant observée entre les différents Etats membres et les nouvelles technologies de l'information pouvant peut-être faciliter la mise en place d'un système efficace de compensation.

La Commission rappelle aussi l'étude d'un projet dans lequel les livraisons intracommunautaires entre assujettis seraient imposées à un taux unique de 15%, l'Etat de destination procédant le cas échéant à la perception de la TVA complémentaire ou au remboursement du trop-perçu vis-à-vis du contribuable.

### 3.2. **L'imposition dans l'Etat de destination**

Le second modèle prévoit l'imposition de l'opération dans l'Etat de consommation du bien.

C'est celui encore en vigueur aujourd'hui, alors qu'il avait initialement été conçu comme un régime transitoire dans l'attente de la mise en place du modèle basé sur l'imposition dans le pays d'origine.

Le Livre Vert décrit les avantages et inconvénients de ce système. Notamment, celui-ci permet la perception directe de la taxe par l'Etat dans lequel le bien ou le service est consommé, sans qu'un reversement soit nécessaire de la part de l'Etat de perception.

Deux options sont ouvertes : soit une **imposition entre les mains du client assujetti**, soit une **imposition de l'opération dans l'Etat de destination du bien entre les mains du fournisseur du bien ou du service**.

### 3.2.1. TVA payée directement au Trésor par le client assujetti

C'est le fonctionnement actuel basé sur le paiement de la taxe par le preneur assujetti dans l'Etat de destination du bien. S'agissant des opérations mettant en cause un particulier, elles sont aujourd'hui taxées dans le lieu où s'effectue la vente du bien ou, le cas échéant, dans l'Etat dans lequel le prestataire est établi.

Ce modèle permet de laisser une marge de manœuvre aux Etats et aux entreprises de ne pas préfinancer la TVA.

La Commission attire néanmoins l'attention sur la complexité de notre système actuel et sa vulnérabilité face à la fraude. De plus, cela implique de la part des entreprises de lourdes charges administratives en termes de justifications, d'obligations déclaratives et autres formalités. Elles courent aussi un risque certain dont elles ont du mal à se prémunir, lorsque leurs fournisseurs sont impliqués dans un circuit de fraude carrousel, et ce, même dans le cas où elles seraient de bonne foi.

Le recours généralisé à un mécanisme d'auto-liquidation est évoqué pour les opérations nationales interentreprises dans le but d'assurer un traitement cohérent des opérations nationales et intra-UE, tout en limitant la fraude. Cependant, les difficultés liées à l'augmentation des obligations déclaratives et des contrôles, ainsi que le risque de perturbation du marché unique restent importants.

### 3.2.2. TVA collectée par le fournisseur

La Commission propose également l'application aux opérations intracommunautaires des taux et conditions de l'Etat membre de destination, avec une collecte de la taxe par le fournisseur, comme s'il s'agissait d'une opération nationale dans le pays de destination.

Selon la Commission, ce système permettrait de rétablir le principe du paiement fractionné et de lutter ainsi efficacement contre la fraude. Toutefois, cette méthode comporte le risque d'une multiplication du nombre d'opérations dans lesquelles l'opérateur devrait se soumettre aux règles étrangères et nécessite sans doute une réforme complète des obligations déclaratives. De plus, un système de guichet unique efficace serait nécessaire.

Deux définitions du lieu de destination sont par ailleurs envisageables :

- Le **lieu de l'arrivée des biens** ou le lieu du preneur s'agissant des prestations de services
- Le **lieu d'établissement du client** quel que soit le cas.

#### 4. LES PROBLÉMATIQUES PROPRES AU RÉGIME ACTUEL ET LES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

La Commission expose certains principes du système et met en évidence certaines propositions d'amélioration.

##### 4.1. **La neutralité de la TVA**

Afin d'assurer plus efficacement la neutralité de cette taxe, la Commission articule ses questions autour de quelques propositions.

De manière générale, l'élargissement de la base de la TVA permettrait selon la Commission un renforcement de l'efficacité et de la neutralité de cet impôt, tout en constituant un moyen alternatif à l'augmentation des taux. Deux moyens sont avancés pour parvenir à cet objectif :

##### 4.1.1. La limitation des exclusions du champ d'application de la taxe

La Commission évoque le périmètre de la TVA en remettant en cause certaines exclusions de son champ d'application, comme par exemple s'agissant des organismes publics, secteur faisant de plus en plus l'objet de dérégulation et pour lequel l'exclusion du champ induit des conséquences sur les décisions prises en matière d'investissements et de dépenses.

Le Livre Vert pose aussi la question de la clarification du traitement des holdings lorsqu'ils font de la gestion d'actions ou exercent des fonctions de trésorerie.

##### 4.1.2. La réduction du nombre des exonérations

Les exonérations devraient également faire l'objet d'une remise en cause, ces dernières étant parfois devenues obsolètes en raison des évolutions économiques et technologiques récentes.

##### 4.1.3. L'étendue et les modalités du droit à déduction

En ce qui concerne l'exercice du droit à déduction, même si des limitations de celui-ci sont nécessaires dans le cas notamment des dépenses non professionnelles, l'objectif de neutralité implique une **déductibilité maximale** pour les entreprises. Quant aux limitations forfaitaires, si elles peuvent être utiles, elles doivent refléter la réalité économique.

La Commission évoque aussi l'idée d'un système fondé sur une **déduction lors de l'encaissement**, qui permettrait de limiter les pertes de TVA dues à des cas d'insolvabilité et resterait neutre au niveau de la trésorerie.

##### 4.2. **Le degré d'harmonisation**

La question du degré d'harmonisation au sein de l'UE en matière de TVA met en cause plusieurs points sur lesquels la Commission appelle à se prononcer.

D'abord, le **processus juridique de prise de décision** au niveau communautaire doit être réexaminé pour plus d'efficacité. Le texte propose par exemple d'autoriser la Commission à adopter des décisions d'exécution avec la majorité des Etats membres, ou encore que celle-ci fournisse des explications à titre informatif sur l'interprétation de la législation en matière de TVA.

Il est également fait mention des problèmes de transposition en droit interne, qu'il est possible de réduire en retardant l'entrée en vigueur des nouvelles règles ou en mettant en place un **processus de rationalisation et de coordination des procédures de transposition**.

Il est également proposé d'attribuer plus de pouvoirs à la Commission en ce qui concerne les dérogations accordées aux Etats, qu'il s'agisse de s'adapter à une situation nationale particulière ou de lutter contre la fraude.

Enfin, l'harmonisation pose la question des taux de TVA. Alors que la prévision d'un **taux unique** favoriserait l'efficacité économique de la taxe, les **taux réduits** permettent des moyens d'actions, notamment dans les domaines de la culture et de l'éducation.

L'hétérogénéité actuelle des taux entraîne également une certaine complexité du système, même si les mécanismes correcteurs semblent jouer leur rôle.

#### **4.3. La réduction de la « paperasserie »**

Cette réduction a été déjà initiée par un programme d'action présenté par la Commission en 2009. Il a par exemple été proposé de **réduire la fréquence des déclarations** de TVA mais aussi de mettre en place une **déclaration standard** à l'échelle de l'Union. Une autre idée consiste à dresser une liste **exhaustive d'obligations standardisées** au niveau communautaire, pour limiter le nombre d'obligations supplémentaires imposées dans chaque Etat.

La consultation évoque à la fois le problème des petites entreprises, soumises à des seuils d'exonération différents selon les pays, mais aussi celui des grandes entreprises qui manquent de règles claires et cohérentes adaptées à leur structure complexe et pour lesquelles **l'extension de la portée géographique des groupements TVA** pourrait constituer une piste intéressante.

La mise en place d'un **guichet unique** dans l'Etat d'origine du fournisseur ou du prestataire permettrait de faciliter les démarches des entreprises en cas de collecte de la TVA aux taux et dans les conditions de l'Etat de destination. Le projet est toujours à l'examen au sein du Conseil même si un pas a déjà été franchi dans le domaine des télécommunications, radiodiffusion et télévision.

Une réflexion doit également être menée sur les **synergies** possibles avec d'autres dispositions législatives en matière fiscale (droits d'accise, dédouanement centralisé).

#### **4.4. Un système de TVA plus robuste**

L'utilisation de **moyens modernes** et/ou d'**intermédiaires financiers** pour la perception de la taxe est envisagée.

Plus particulièrement, la taxe pourrait être reversée par l'établissement bancaire intermédiaire au profit de l'autorité fiscale, le fournisseur percevant de son côté un montant net.

Autre piste évoquée : celle d'une **base de données centrale** où seraient envoyées les données de facturation ou encore un entrepôt de données sécurisé dans lequel l'assujetti remplirait des champs prédéfinis. La **certification des procédures** et contrôles internes de l'assujetti a aussi été mise en place par certains Etats membres.

Afin d'éviter la fraude dite carrousel, il serait possible de prévoir un **vaste système obligatoire de paiement scindé**, qui consisterait pour le client à payer la TVA directement à l'Administration, le fournisseur percevant quant à lui un montant net. Cela permettrait d'éviter les procédures lourdes et coûteuses aujourd'hui en place, qui obligent de plus les entreprises à réaliser de fastidieux contrôles de leurs fournisseurs.

#### **4.5. Une gestion efficace et moderne du système TVA**

La Commission rappelle le contenu de sa communication de décembre 2008 dans laquelle elle proposait parmi d'autres mesures de **renforcer le dialogue** entre autorités fiscales et parties prenantes, d'élaborer des lignes directrices basée sur une mise en commun des meilleures pratiques au sein de l'UE, de mettre en place des accords spécifiques avec les contribuables pour définir une politique communautaire adaptée au système TVA et reposant sur le respect spontané des règles.

Elle souhaite aussi une meilleure **prise en compte des questions informatiques** dans l'élaboration des nouvelles règles, le transfert d'informations entre administration et contribuable et préconise la mise en place d'un calendrier et d'une méthode de travail pour l'adaptation des systèmes informatiques.

## Les principales questions posées

- Question 1 : Pensez-vous que le régime de TVA actuellement applicable aux échanges intra-UE est suffisamment adapté au marché unique ou constitue-t-il pour vous un obstacle à la maximalisation des avantages de ce marché?
- Question 2 : Quel serait selon vous le régime de TVA le plus approprié pour lesdites opérations? Pensez-vous que l'imposition dans l'État membre d'origine reste un objectif opportun et réalisable?
- Question 3 : Pensez-vous que les règles de TVA actuellement applicables aux autorités publiques et aux holdings sont acceptables, notamment au regard de la neutralité fiscale, et si non, pourquoi?
- Question 6 : Quelles sont les exonérations actuelles de la TVA qui ne devraient pas être maintenues?
- Question 7 : Pensez-vous que le régime actuel d'imposition des transports de passagers crée des problèmes en ce qui concerne la neutralité de la taxe ou pour toute autre raison? La TVA devrait-elle s'appliquer aux transports de passagers quel que soit le moyen de transport utilisé?
- Question 9 : Quels sont pour vous les principaux problèmes liés au droit à déduction?
- Question 10 : Quelles modifications seraient selon vous souhaitables pour renforcer la neutralité et l'équité des règles en matière de déduction de la TVA en amont?
- Question 13 : Quelles sont, s'il y en a, les dispositions de la législation de l'Union en matière de TVA qui devraient être fixées dans un règlement du Conseil plutôt que dans une directive?
- Question 14 : Estimez-vous que les modalités d'application devraient être établies par décision de la Commission?
- Question 15 : Si cette solution n'est pas réalisable, des lignes directrices sur les nouvelles règles législatives de l'Union en matière de TVA pourraient-elles être utiles, même si elles ne sont pas contraignantes pour les États membres? La publication de lignes directrices de ce type présente-t-elle selon vous des inconvénients?
- Question 19 : Pensez-vous que la structure actuelle des taux entrave fortement le bon fonctionnement du marché unique (distorsion de la concurrence), qu'elle entraîne un traitement inégal de produits comparables, notamment des services en ligne par rapport aux produits et services portant sur un contenu similaire, ou qu'elle engendre des coûts de conformité importants pour les entreprises?
- Question 20 : Préférez-vous qu'il n'y ait pas de taux réduits (ou qu'il en existe simplement une liste très courte), ce qui pourrait permettre aux États membres d'appliquer un taux normal plus bas, ou seriez-vous favorable à la création d'une liste de taux réduits de TVA obligatoire et uniformément appliquée dans l'Union européenne, notamment pour répondre aux objectifs spécifiques définis en particulier dans la stratégie «Europe 2020»?

- Question 21 : Quels sont les principaux problèmes que vous avez rencontrés en ce qui concerne les règles actuelles relatives aux obligations en matière de TVA?
- Question 23 : Quel est, en particulier, votre avis sur la faisabilité et la pertinence des mesures proposées, notamment dans le plan de réduction des charges administratives en matière de TVA (n°6 à 15) et dans l'avis du groupe de haut niveau?
- Question 27 : Considérez-vous le guichet unique comme une mesure de simplification utile?  
Si oui, quelles devraient en être les caractéristiques?
- Question 28 : Pensez-vous que les règles actuelles en matière de TVA créent des difficultés dans le cadre des opérations transfrontalières intra-entreprises ou intragroupes? Si oui, comment y remédier?
- Question 31 : Quelle est votre opinion quant à la faisabilité et à la pertinence d'un système facultatif de paiement scindé?
- Question 32 : Soutenez-vous ces propositions destinées à améliorer la relation entre les opérateurs et les autorités fiscales? Avez-vous d'autres suggestions?
- Question 33 : Quelles questions autres que celles déjà abordées devraient être examinées dans le cadre de la réflexion sur l'avenir du système de TVA de l'Union européenne?  
Quelles solutions recommanderiez-vous?