

Deuxième session du Cercle de Prospective fiscale

La TVA européenne devient-elle
obsolète ?
Quelles réformes envisager ?



Deuxième session du Cercle de Prospective fiscale

La TVA européenne devient-elle obsolète ? Quelles réformes envisager ?

Sous la direction de :

- **Michel Aujean**, Associé Taj, Ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission européenne

Intervenants :

- **Donato Raponi**, Chef de l'Unité TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de la Commission européenne
- **Piet Battiau**, Chef de l'unité des taxes à la consommation CTPA - OCDE

SOMMAIRE

Présentation du Cercle de Prospective fiscale.....	4
Présentation du Livre Vert sur la TVA.....	4
Première intervention.....	6
<i>Par Michel Aujean, associé Taj et ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission européenne</i>	
Deuxième intervention.....	8
<i>Par Donato Raponi, Chef de l'Unité TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires de la Commission européenne</i>	
Troisième intervention.....	11
<i>Par Piet Battiau, Chef de l'Unité des taxes à la consommation - CTPA – OCDE</i>	
Echanges avec l'assistance.....	12
Conclusions des échanges.....	13
<i>Par Michel Aujean, Associé Taj et ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission européenne</i>	

INTRODUCTION

Quelques mots sur le Cercle de Prospective Fiscale

Le paysage français manquait d'un lieu d'échanges et de réflexions sur son environnement fiscal. Le Cercle de Prospective Fiscale prolonge la nécessaire réflexion que mène le cabinet Taj depuis quelques années, à travers le pôle de Prospective fiscale et stratégie d'entreprise.

Sous la direction de Michel Aujean, ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission Européenne, le pôle de Prospective fiscale publie régulièrement analyses et points de vue dans la presse économique et sur son blog dédié www.taj-strategie.fr. Il a pour vocation de formuler des recommandations aux régulateurs français et européens. Il peut s'agir d'une réflexion de fond sur la philosophie d'une taxe en particulier, mais aussi sur les modalités de recouvrement.

Consultation de la Commission européenne intitulée : « Livre Vert sur l'avenir de la TVA-Vers un système de TVA plus simple, plus robuste, plus efficace.1 »

Cette deuxième session du Cercle de Prospective Fiscale s'inscrit dans la consultation lancée par la Commission européenne sur l'avenir de la TVA. Consultation à laquelle le cabinet Taj a proposé sa contribution avec la remise d'un rapport à la Commission européenne rassemblant un ensemble d'opinions éclairées de dirigeants d'entreprises et d'organismes professionnels. Cette consultation se conclura le 31 mai 2011 avec la publication d'un document qui recensera l'ensemble des questions et positions des opérateurs ayant répondu au questionnaire du livre vert².

Cette consultation vient chercher des réponses aux mêmes problématiques que celles abordées par le Cercle de Prospective Fiscale. La TVA est un impôt essentiel des Etats membres, mais son évolution n'est pas à la mesure des changements qui ont affecté les développements économiques depuis le milieu des années 70 aussi présente-t-il aujourd'hui nombre de défauts qui affectent tant son efficacité que son adaptation aux besoins d'un marché intérieur moderne. Trois débats régissent cette consultation :

- Le traitement de la taxation des transactions intracommunautaires,
- La pertinence du système de TVA actuel,
- La gestion et l'administration de la TVA : les Etats membres se sont peu adaptés aux évolutions technologiques qui sont pourtant incontournables aujourd'hui.

¹ Lien vers le Livre Vert sur l'avenir de la TVA

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:FR:PDF>

² Le questionnaire du Livre Vert <http://taj-strategie.fr/spip.php?article67>

Le 6 mai 2011 une conférence réunira à Milan l'ensemble des acteurs impliqués dans la rédaction du Livre Vert. La Commission présentera d'ici décembre 2011 une communication exprimant ce qu'elle estime être prioritaire en matière de TVA et sa politique pour l'avenir. Cette communication devrait conduire en 2012 à la présentation d'une proposition de directive visant à réformer le système intracommunautaire actuel.

PREMIERE INTERVENTION

Michel Aujean, associé Taj et ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission européenne

Les faiblesses du système intracommunautaire actuel

Après avoir rappelé les différentes structures de prélèvements obligatoires en 2008 des Etats membres, Michel Aujean a souligné l'importance de la TVA dans les prélèvements obligatoires. En France par exemple, la TVA représente 7% du PIB, ce qui est dans la moyenne européenne, mais selon Michel Aujean, avec de tels taux de prélèvement, la France pourrait obtenir une recette plus élevée. Par ailleurs et d'une façon générale, le système fiscal pourrait être davantage orienté vers la croissance.

Le système de TVA est asphyxié par des traitements différents, selon qu'il s'agisse de transactions internes ou intracommunautaires, d'assujettis ou de non-assujettis : il est devenu subjectif. Ces différences ont-elles toujours lieu d'être ? Ce système apparait d'une part de plus en plus incertain et d'autre part, de plus en plus complexe et coûteux. Sa complexité est due à la nécessité d'articuler une multitude de règles juridiques entre-elles et à des obligations lourdes (détermination du lieu des opérations, du redevable, des obligations correspondantes, de la documentation des transactions, des vérifications à mettre en place etc.).

Pour autant, ce système est très ouvert à la fraude souligne Michel Aujean en rappelant l'importance de la fraude Carrousel en Europe et en soulignant que le livre vert affiche un écart de 12% entre le calcul de la TVA « théorique » et ce qui est effectivement perçu.

Quelles solutions pour parer à ces faiblesses ?

Quelle solution pour lutter contre cette fraude ? L'application de la TVA à l'origine n'était pas une réponse acceptable : l'harmonisation nécessaire des taux et un système de compensation trop complexe à mettre en place ont conduit à son rejet. Michel Aujean prend position et propose de mettre en œuvre à terme le système VIVAT qui consiste à appliquer un taux unique à toutes les transactions effectuées entre assujettis à la TVA. Dans l'absolu il faudrait imposer ce système aux transactions internes comme intracommunautaires, mais cela représenterait un trop gros changement dans l'immédiat. Il ne s'agit pas d'aller vers un système d'origine.

Michel Aujean propose par conséquent dans une première étape de conserver le régime transitoire de TVA actuel et de simplement remplacer l'actuel taux zéro par un taux unique équivalent au minimum du taux normal, soit 15%. Il faut d'autre part tirer profit des avancées technologiques. La mise en place d'un système de facturation électronique faciliterait grandement les choses, avec des factures directement enregistrées par l'Administration et un même traitement pour les factures de vente et les factures d'achats afin de permettre un suivi transaction par transaction, ce qui permettrait d'alléger d'autres obligations (supprimer notamment la déclaration d'échanges de biens).

DEUXIEME INTERVENTION :

Donato Raponi, Chef de l'Unité TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de la Commission européenne

Assurer la neutralité du système de TVA

En introduction, Donato Raponi rappelle que l'application de la TVA peut avoir d'importantes conséquences en matière d'investissements et de dépenses, ainsi, selon lui, « il est nécessaire de changer le champ d'application de la TVA ». Il souligne que « si la TVA devait être appliquée à toutes les activités des autorités publiques, cela augmenterait les recettes de 150 milliards d'euros » avec des impacts importants sur l'organisation économique et l'emploi dans certains secteurs.

La pertinence des exonérations de TVA est aujourd'hui à évaluer. En effet, beaucoup d'entre elles résultent de considérations historiques « dépassées ». Il a été tenté au niveau communautaire de réduire ce système d'exonération : la Commission s'est par exemple penchée sur le cas des services postaux, mais aujourd'hui encore cette tentative reste un échec. Revoir les exonérations rencontre donc bien vite des limites au niveau communautaire, notamment à cause de la règle d'unanimité. La Commission s'est alors orientée vers une approche parcellaire en proposant une « trade offer » aux Etats membres avec pour objectif d'élargir les assiettes et de réduire les exonérations.

Sur la question du droit à la déduction de la TVA, Donato Raponi a mis en exergue l'importance d'assurer des conditions de concurrence égales pour l'ensemble des opérateurs privés de l'Union européenne, et de simplifier son exercice. Il rappelle que la Commission européenne a tenté de revoir ce système, sans obtenir l'accord du Conseil européen. Il indique également l'importance d'une vérification de la bonne application des règles afin d'éviter la double imposition ou la non-imposition des entreprises.

Donato Raponi souligne par ailleurs les difficultés engendrées par le processus législatif par le biais de directives. Un règlement serait selon lui parfois plus efficace car directement applicable dans les Etats membres sans avoir à être transposé en droit national.

Il considère qu'associer davantage l'ensemble des parties prenantes lorsque la Commission fait une proposition de directive permettrait d'être plus en phase avec la réalité des entreprises. Donato Raponi fait d'ailleurs plusieurs propositions en ce sens :

- Mettre en place des groupes de travail,
- Faire systématiquement une étude de l'impact qu'aurait la directive,
- La mise en place de consultations plus régulières.

Selon lui, le fait que les corps législatifs nationaux fassent une interprétation propre des directives européennes est également l'une source des raisons du manque d'harmonisation. Il considère comme plus simple que la Commission européenne propose sa propre interprétation de la directive. « Elle est l'auteur du texte et connaît la légitimité de chacune des dispositions, cette interprétation ne serait qu'un avis non contraignant pour les Etats mais fournirait l'impulsion qui manque peut être aujourd'hui » selon lui.

Le degré d'harmonisation de la TVA

Pour Donato Raponi, le véritable problème est « qu'il n'existe pas de cohérence au niveau communautaire », c'est d'ailleurs sur ce point que le Livre Vert se focalise le plus, notamment en matière de taux de TVA. Les nombreux économistes qui ont collaboré avec la Commission européenne sur cette consultation en arrivent à la même conclusion : un taux unique serait plus efficace mais cela relève d'une dimension plus politique qu'économique.

La réduction des charges administratives

Le système de TVA actuel se caractérise par des charges administratives particulièrement élevées. Le Livre Vert de la Commission européenne propose quelques solutions pour réduire ces charges :

- Une déclaration standard optionnelle de TVA pourrait être mise en place pour les opérateurs (en particulier les non-établis), en premier lieu pour les petites entreprises mais aussi pour les grands groupes. Une autre question se pose alors, ne faudrait-il pas exclure du système de TVA les petites entreprises qui coûtent cher à l'administration fiscale et rapportent peu. Tout du moins, un seuil pourrait être fixé pour les petites entreprises au niveau communautaire.
- Etendre le guichet unique à toutes les transactions « business to consumer ». Il faut adapter le système de TVA aux grandes entreprises ainsi que pour les groupes qui réalisent la majorité des transactions intracommunautaires

Pour un système de TVA plus robuste

Selon Donato Raponi, le système de perception de la TVA devrait être modifié pour devenir plus « robuste ». Ce système est aujourd'hui essentiellement fondé sur l'assujetti qui collecte la TVA pour l'Etat. A la demande de la Commission, le cabinet Price Waterhouse Coopers a réalisé une étude visant à réduire ou minimiser les risques de fraude à la TVA.

Plusieurs pistes en sont issues, avec par exemple :

- Le « paiement scindé » qui permet à l'acheteur de payer la TVA directement à l'Etat et non plus à son fournisseur. Cette formule pourrait être optionnelle.
- L'envoi des factures à une base de données centrales (électroniques)
- La création d'une banque de données fiscales au sein des entreprises, permettrait à l'administration fiscale d'aller chercher directement auprès de la comptabilité des entreprises les données dont elle a besoin.
- La certification des assujettis, les opérateurs certifiés pourraient ainsi bénéficier de facilités et d'avantages.

En conclusion, Donato Raponi rappelle que la clef d'une réforme fiscale est de « faciliter le dialogue entre les opérateurs confrontés aux difficultés d'application du système actuel et l'Administration fiscale ». Ce travail de dialogue permettrait de mettre en commun les meilleures pratiques, développer des partenariats et réfléchir à une utilisation optimisée des nouvelles technologies.

Les échanges d'idées ne pourront que faire avancer le projet d'une réforme efficace, c'est pourquoi Donato Raponi invite ceux qui le veulent à participer à la consultation dans le cadre du Livre Vert.

TROISIEME INTERVENTION

Piet Battiau, Chef de l'Unité des taxes à la consommation - CTPA – OCDE

Rappel de la mission de l'OCDE

En introduction, Piet Battiau précise que « l'OCDE n'est pas un organisme législatif comme la Commission européenne mais un forum de réflexion et d'échange sur de meilleures pratiques ». L'OCDE travaille sur une base consensuelle autour de discussions qui permettent de faire des propositions mais aussi d'émettre des réserves. Les comités et groupes de travail ne regroupent pas que des Etats membres mais également des opérateurs économiques comme des entreprises ou des syndicats. Ces débats aboutissent à des suggestions ou des recommandations.

Travaux de l'OCDE concernant la fiscalité

L'OCDE élabore des recherches et études sur les politiques fiscales et leur impact. Elle pratique également des recherches de prospective, avec un travail sur le modèle de convention fiscale (principe directeur des prix de transfert, la double imposition, agenda sur l'échange d'informations fiscales).

Piet Battiau indique que, en matière de TVA, « l'OCDE considère le système fiscal européen comme celui d'un seul pays, elle considère qu'il n'y a qu'une seule juridiction ».

Il souligne que l'OCDE a développé un outil pour étudier le rôle de la TVA dans les recettes fiscales (ratio revenu/TVA) et précise qu'il s'agit du rapport entre les recettes TVA effectivement perçues et les recettes qui devraient être perçues avec l'application systématique du taux normal à toutes les transactions (sachant qu'un taux normal uniforme produit un ratio de 1 ; en France et en Belgique, ce ratio est de 50 %, le système pourrait donc être rendu plus efficace).

En 2008, l'OCDE a publié une étude sur le rôle que peut jouer une meilleure politique fiscale pour la croissance économique. Ainsi, les taxes récurrentes sur la propriété immobilière et les taxes à la consommation sont celles qui freinent le moins la croissance. Selon Piet Battiau, une réforme fiscale idéale consisterait en un élargissement de l'assiette et une suppression des exonérations et des taux réduits.

Piet Battiau relève en conclusion qu'une taxation du système financier pourrait également être une solution efficace, « il faut avant tout restaurer la neutralité et la simplicité de la TVA ». Il indique que l'OCDE va donc entreprendre les études nécessaires pour mesurer l'impact sur l'emploi et la croissance d'une réforme fiscale élargissant l'assiette à un taux « normal ».

ECHANGES AVEC L'ASSISTANCE :

Jean-Claude Bouchard, Avocat Associé de Taj rappelle aux intervenants et à l'assistance le besoin de sécurité juridique pour les entreprises et d'une procédure d'arbitrage rapide sur la question de la double imposition. Il souligne « qu'il est aujourd'hui difficile et souvent trop tard pour les entreprises confrontées à un problème de double imposition, d'aller au contentieux ».

Donato Raponi rappelle cependant la difficulté d'agir contre la double imposition eu égard au manque de retours et de cas concrets dont bénéficie la Commission. « D'où l'importance de la consultation publique » souligne-t-il. Sur la question de l'arbitrage, il indique que c'est un point qui doit être relancé très vite. **Michel Aujean** indique que, sur la question de la double imposition, l'enquête récente de la Commission montre l'importance du phénomène, en particulier du fait des prix de transfert. Les résultats de l'étude de la Commission sont présentés sur le site du blog de Taj : <http://taj-strategie.fr/>

Jean-Claude Bouchard est également revenu sur l'idée proposant que la Commission interprète elle-même ses directives en suggérant de voter à la majorité qualifiée une interprétation définitive. **Michel Aujean** souligne que, lors de la Conférence intergouvernementale préparant la révision du traité, la Commission avait proposé de faire passer à la majorité qualifiée les domaines où il s'agissait de moderniser la législation existante. Mais **Donato Raponi** a rappelé à quel point cette situation est difficile puisqu'aujourd'hui les Etats membres sont de moins en moins enclins à accorder un pouvoir réglementaire, même à la Commission.

Les personnes présentes dans l'assistance ont indiqué s'interroger de l'évolution de la taxation des services financiers. A cette question, **Michel Aujean** a indiqué qu'une consultation publique séparée avait été lancée, avec une date limite fixée au 16 avril 2011, et que la Commission présenterait une communication à ce sujet avec une partie consacrée aux aspects liés à la TVA. **Piet Battiau** souligne qu'il faudrait évoluer en faveur d'une taxation des services financiers mais que pour des raisons politiques et économiques cela ne pourra se faire immédiatement.

Michel Aujean a souhaité connaître la vision de l'assistance sur la question « du groupe TVA ». Une représentante du secteur financier a indiqué considérer que ce serait une très bonne avancée, et qu'elle était très favorable au projet notamment en raison des exonérations fiscales intra-groupe. **Jean-Claude Bouchard** a fait part de son interrogation sur le fait que le lieu unique de déclaration (guichet unique) soit susceptible de prospérer car il s'agit, selon lui d'une simplification indispensable pour les entreprises. **Donato Raponi** a affirmé que ce projet était bien dans les tablettes de la Commission.

CONCLUSION

Conclusion de Michel Aujean

Michel Aujean a conclu cette deuxième session du Cercle de Prospective Fiscale en rappelant que la première session du Cercle l'an passé avait été consacrée à l'idée d'une relation approfondie entre contribuables et Administration fiscale (« enhanced relationship »). C'est une démarche fondamentale pour améliorer le dialogue qui conduira à plus d'efficacité. L'Assiette Commune Consolidée de l'Impôt sur les Sociétés (ACCIS) en est un exemple parfait puisque la proposition a finalement été adoptée par la Commission européenne après avoir été longuement discutée et appuyée par les représentants des opérateurs privés. Ceci ne fait que confirmer l'importance d'une participation des entreprises à la consultation sur l'avenir de la TVA lancée par la Commission.

A propos de Taj

Taj est l'un des premiers cabinets d'avocats français, spécialisé en stratégies fiscales et juridiques internationales. Il compte aujourd'hui 370 professionnels parmi lesquels 42 associés, basés à Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Tours. Ses expertises les plus réputées couvrent la fiscalité internationale et les prix de transfert, les fusions acquisitions, la fiscalité indirecte, le contrôle fiscal et contentieux, la fiscalité de la mobilité internationale, le droit social, le droit des affaires et des entreprises en difficulté

Taj est membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et s'appuie sur l'expertise de 20 000 fiscalistes de Deloitte situés dans 150 pays. Pour en savoir plus, www.taj.fr ou www.taj-strategie.fr

A propos de Deloitte dans le monde

Deloitte fait référence à un ou plusieurs cabinets membres de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société de droit anglais (« private company limited by guarantee »), et à son réseau de cabinets membres constitués en entités indépendantes et juridiquement distinctes. Pour en savoir plus sur la structure légale de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses cabinets membres, consulter www.deloitte.com/about.