

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA): certains dispositions temporaires relatives aux taux de TVA

2007/0136(CNS) - 05/07/2007 - Document annexé à la procédure

La Commission a présenté une communication en vue de lancer un débat politique sur la manière de simplifier la législation communautaire actuelle en ce qui concerne notamment les taux réduits de TVA.

La situation actuelle en ce qui concerne les taux de TVA demeure hétéroclite et complexe. Selon les règles de base, la fourniture de biens et de services soumis à la TVA se fait normalement à un taux minimal de 15%, mais les États membres peuvent appliquer des taux réduits, qui ne peuvent toutefois pas être inférieurs à 5%, aux biens et services inscrits sur une liste restreinte. Ces règles simples sont cependant compliquées par une multitude de dérogations qui ont été accordées à certains États membres seulement au cours des négociations qui ont précédé l'introduction de la directive sur les taux de TVA (1992) ou dans les actes d'adhésion.

La situation n'étant pas satisfaisante, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Commission en février 2006 de présenter un rapport global d'évaluation sur l'incidence des taux réduits de TVA en termes de création d'emplois, de croissance économique et de bon fonctionnement du marché intérieur, sur la base d'une étude effectuée par un groupe de réflexion économique indépendant. La communication présente les résultats de cette étude et examine les solutions envisageables en ce qui concerne les taux réduits.

La principale conclusion de l'étude est que **l'établissement d'un taux de TVA unique (par État membre) est de loin la meilleure possible d'un point de vue économique**. Cela permettrait d'améliorer légèrement le pouvoir d'achat des consommateurs par rapport à la situation actuelle, de réduire les distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur, de simplifier les règles et, partant, de diminuer les coûts de mise en œuvre pour les entreprises. **Toutefois, le recours à des taux réduits peut se révéler bénéfique pour certains secteurs bien ciblés**. Selon l'étude, des taux de TVA faibles peuvent accroître la productivité générale, et donc le PIB, ainsi que les recettes fiscales d'un État membre s'ils incitent les consommateurs à passer moins de temps aux tâches ménagères et au bricolage et à consacrer davantage à leur activité professionnelle habituelle. Ce changement de comportement entraînerait un transfert des activités réalisées par les ménages vers l'économie officielle. Les services fournis localement (et la restauration) sont des secteurs dans lesquels les ménages ont la possibilité de réaliser un grand nombre de tâches eux-mêmes et où ce transfert pourrait donc avoir lieu. En ce qui concerne les **services de restauration**, si l'étude appelle à la prudence en raison des effets transfrontaliers que pourrait entraîner un taux réduit, elle indique également qu'un taux réduit peut être relativement efficace. Certains arguments plaident également en faveur de l'introduction de taux réduits de TVA dans des secteurs qui emploient beaucoup de **travailleurs peu qualifiés**, dans le but de créer de nouveaux emplois permanents. Cependant, les gains nets globaux semblent minimes. L'étude précise aussi que d'autres instruments économiques (tels que les subventions) sont souvent plus efficaces que des taux réduits de TVA pour atteindre les objectifs des politiques environnementale, sociale, culturelle et économique.

A la lumière de l'étude, la Commission déclare qu'une **simplification et une rationalisation de la structure existante des taux de TVA** s'imposent, en particulier pour les taux réduits de TVA. Elle estime qu'il faut **davantage de flexibilité** pour permettre aux États membres d'appliquer des taux réduits de TVA

aux services fournis localement. Toutefois, cette flexibilité doit être calculée afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et d'éviter aux entreprises des coûts de mise en œuvre disproportionnés.

Consciente de l'impossibilité d'abolir les taux réduits compte tenu de la situation actuelle dans les États membres, la Commission estime qu'il s'agit avant tout de trouver un juste équilibre entre les impératifs politiques et économiques. Se fondant sur les résultats de l'étude, la Commission estime qu'une **nouvelle architecture des taux de TVA réduits** dans la Communauté présenterait certains avantages. Pareille approche devrait prendre en considération les objectifs suivants:

- la nécessité d'assurer **l'égalité de traitement entre tous les États membres**, ce qui implique la fin des dérogations accordées en fonction du pays;
- la reconnaissance de la **forte volonté politique** dans la plupart des États membres d'appliquer des taux très réduits, voire nuls, en particulier à des fins sociales ;
- la reconnaissance des **difficultés (économiques et budgétaires) accrues pour les États membres** à faire passer des produits d'une catégorie de taux à une autre, en raison de l'écart parfois très important (dans la plupart des cas supérieur à 10 points, parfois même 15) entre le taux normal et le taux réduit;
- la nécessité d'établir **une logique claire** en ce qui concerne les fins auxquelles un taux réduit doit être utilisé;
- la nécessité de contrebalancer une flexibilité accrue par une **réduction des coûts liés à la mise en œuvre de la réglementation**.

Selon la Commission, une des manières (qui n'est certainement pas la seule) de traduire ces objectifs dans la pratique serait la suivante:

- **prévoir un taux très bas pour les biens et services de première nécessité, comme les denrées alimentaires**. Cette solution permettrait de limiter l'application d'un tel taux (et son coût) aux besoins de base réels des citoyens et donc de prendre en compte des considérations d'ordre exclusivement social ;
- en outre, **un deuxième taux pourrait être utilisé pour des biens et services** qui ne constituent pas des besoins de base, mais dont on estime qu'ils méritent un traitement préférentiel pour d'autres raisons (par exemple dans le domaine de la culture et de l'éducation, des transports publics, de l'emploi, de l'énergie et de l'environnement, etc.) ;
- afin de limiter le coût d'une structure à trois taux à la fois pour les administrations fiscales et pour les entreprises, il est nécessaire que les **catégories de biens et services pouvant faire l'objet des différents taux réduits soient clairement définies**, pour éviter les cas limites difficiles. En outre, il conviendrait que les États membres ne puissent appliquer un taux réduit qu'à l'ensemble d'une catégorie et non à une partie seulement. Néanmoins, afin de permettre un niveau élevé de flexibilité, il y a lieu de prévoir un nombre de catégories plus important qu'aujourd'hui, mais dont le contenu serait davantage harmonisé ;
- une autre question à examiner concerne l'efficacité de l'utilisation des taux de TVA réduits pour la **promotion de certains biens/services** (ex : pour favoriser l'adoption de comportements particuliers en ce qui concerne les matériaux permettant d'économiser l'énergie, les produits à haut rendement énergétique, les produits respectueux de l'environnement, la biomasse, les aliments sains, etc.).

D'ici la fin 2007, la Commission souhaiterait recevoir des institutions européennes des indications quant à la voie à suivre et aux principaux éléments à prendre en considération. Sur cette base, elle travaillera aux propositions législatives en vue de leur présentation fin 2008 ou début 2009, afin que les propositions en question puissent être adoptées par le Conseil suffisamment de temps avant que les dispositions autorisant les États membres à appliquer des taux particuliers aux services à forte intensité de main d'œuvre n'

arrivent à expiration à la fin 2010. Dans ce contexte, la Commission propose de **prolonger jusqu'à la fin de 2010 la plupart des dérogations octroyées aux États membres ayant adhéré à l'Union européenne après le 1^{er} janvier 1995.**