Avenir de la TVA

2011/2082(INI) - 01/12/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF : lancer un débat public sur l'avenir du système de TVA de l'Union européenne (Livre vert de la Commission).

CONTEXTE : la TVA est **l'une des principales sources de recettes pour les États membres**. En 2008, les recettes de la TVA représentaient 21,4% des recettes fiscales des États membres de l'Union européenne (cotisations sociales comprises), soit une hausse de 12% par rapport à 1995. En 2008, les recettes de la TVA équivalaient en moyenne à 7,8% du PIB des États membres.

La **crise économique et financière** a mis les finances publiques à rude épreuve dans de nombreux États membres. Plusieurs États membres ont récemment relevé leurs taux de TVA ou envisagent de le faire, que ce soit en réponse à la nécessité d'assainir leurs finances née de la crise ou dans le contexte d'un basculement à plus long terme de la fiscalité directe vers la fiscalité indirecte.

De plus, compte tenu de **l'incidence que le vieillissement de la population** aura dans les années à venir sur les marchés du travail, les modes d'épargne et de consommation et les finances publiques, une adaptation des systèmes fiscaux s'imposera. Il est possible que le financement de l'État-providence doive reposer moins qu'aujourd'hui sur l'imposition du travail et des revenus du capital (épargne), ce qui plaide également en faveur d'un basculement vers la fiscalité indirecte.

La manière dont on a procédé au cours des dix dernières années a consisté à simplifier et à moderniser le système de TVA par étapes successives. Cette méthode a donné de bons résultats, mais elle a atteint ses limites. La **complexité du système de TVA** actuel engendre des coûts et des charges inutiles pour les contribuables et les administrations, de même que des **obstacles au marché intérieur**. De plus, en raison de certaines faiblesses intrinsèques, il se révèle **vulnérable à la fraude et à l'évasion fiscale**. Enfin, les **évolutions technologiques** peuvent également offrir de nouvelles possibilités en matière de perception de la taxe, afin de réduire les charges pour les entreprises et les pertes de TVA.

C'est pourquoi, après quarante ans, **une révision en profondeur du système de TVA est nécessaire** en vue d'en améliorer la compatibilité avec le marché unique, d'en renforcer l'efficacité et la robustesse économiques pour en faire une meilleure source de recettes et d'en accroître la contribution à d'autres politiques tout en réduisant les coûts liés au respect des règles et à la perception.

CONTENU : le débat relatif à l'avenir de la TVA a été scindé en deux grands volets. Le premier volet concerne **les principes en matière d'imposition des opérations intra-UE** sur lesquels devrait reposer un système de TVA de l'UE totalement adapté au marché unique. Ce volet examine s'il y a lieu de revoir les bases du système de TVA actuel et si les biens et services devraient être imposés **dans l'État membre d' origine ou à l'endroit où ils sont vendus**.

Le deuxième volet du Livre vert couvre **les grandes questions** qu'il convient d'examiner, en plus du traitement des opérations intra-UE, pour mettre en place un système de TVA plus robuste, plus simple et plus efficace, au profit du marché unique. Ces questions concernent le système actuel :

1) Comment assurer la neutralité du système de TVA : Il s'agit de savoir, entre autres :

- si les règles de TVA actuellement applicables aux autorités publiques et aux holdings sont acceptables, notamment au regard de la neutralité fiscale ;
- quels sont les problèmes rencontrés en ce qui concerne le champ d'application de la TVA ;
-

- si certaines exonérations devraient être maintenues et quelles sont les exonérations actuelles de la TVA qui ne devraient pas être maintenues ;
- quels sont les principaux problèmes liés au droit à déduction et quelles modifications seraient souhaitables pour renforcer la neutralité et l'équité des règles en matière de déduction de la TVA en amont ;
- quels sont les principaux problèmes liés aux règles en matière de TVA actuellement applicables aux services internationaux et si davantage de coordination est nécessaire au niveau international.

2) Quel degré d'harmonisation le marché unique requiert-il? : toute révision du système de TVA exige de déterminer, d'une part, le degré d'harmonisation supplémentaire nécessaire à l'amélioration du fonctionnement du marché unique et à la réduction des coûts de conformité pour les entreprises et, d'autre part, la marge de manœuvre requise par les États membres compatible avec ces objectifs. Il s'agit principalement de savoir :

- 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 ;
- si des lignes directrices sur les nouvelles règles législatives de l'Union en matière de TVA pourraient être utiles, même si elles ne sont pas contraignantes pour les États membre;
- quelles sont les mesures qui permettraient d'améliorer le processus législatif, d'en renforcer la transparence et d'y associer plus étroitement les parties prenantes ;
- si la structure actuelle des taux entrave fortement le bon fonctionnement du marché unique (distorsion de la concurrence), si 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 si elle engendre des coûts de conformité importants pour les entreprises ;
- s'il ne devrait pas y avoir de taux réduits (ou simplement une liste très courte), ce qui pourrait permettre aux États membres d'appliquer un taux normal plus bas, ou s'il faudrait créer une liste de taux réduits de TVA obligatoire et uniformément appliquée dans l'Union européenne.

3) Réduction de la «paperasserie» : à la suite de l'approbation en 2007, par le Conseil européen, du programme d'action de la Commission destiné à réduire de 25% d'ici 2012 les charges administratives découlant de la législation de l'Union, la Commission a présenté en 2009 un plan consacré, notamment, à la TVA. Ce plan contient seize mesures telles que l'abolition de l'état récapitulatif annuel ou de la liste des acquisitions intra-UE et la réduction de la fréquence des déclarations de TVA. Le Livre vert demande en particulier:

- quels sont les principaux problèmes rencontrés en ce qui concerne les règles actuelles relatives aux obligations en matière de TVA ;
- quelle est la faisabilité et la pertinence des mesures proposées, notamment dans le plan de réduction des charges administratives en matière de TVA ;
- s'il y a lieu de revoir le régime d'exonération actuel applicable aux petites entreprises et si d'autres mesures de simplification devraient être envisagées ;
- si le guichet unique peut être une mesure de simplification utile ;
- si les règles actuelles en matière de TVA créent des difficultés dans le cadre des opérations transfrontalières intraentreprises ou intragroupes et si oui, comment y remédier.

4) Un système de TVA plus robuste : dans le cadre du débat en cours sur la stratégie de lutte contre la fraude à la TVA, la Commission a lancé, en 2009, une étude de faisabilité sur les manières d'améliorer et de simplifier la perception de la TVA en recourant aux technologies modernes et/ou à des intermédiaires financiers. Le Livre vert demande aux parties intéressées d'identifier le modèle qui semble le plus prometteur. Il demande également un avis quant à la faisabilité et à la pertinence d'un système facultatif de paiement scindé.

La Commission invite toutes les personnes intéressées à participer à la consultation publique, qui se déroulera jusqu'au **31 mai 2011**. Sur la base des réponses reçues, la Commission présentera les priorités en vue d'un futur système de TVA dans une communication qu'elle publiera à la fin de l'année 2011.