Taxe sur la valeur ajoutée TVA: exonération de certaines importations définitives de biens

1994/0197(CNS) - 10/09/1994

1. Catégorie de renvoi: proposition de directive du Conseil 2. Date estimée de renvoi: novembre/décembre 1994 3. Commission responsable: ECON 4. Précédente législation communautaire: directive 77/388/CEE (sixième directive sur la TVA), telle que modifiée en particulier par les directives 91/680/CEE, 92/77/CEE et 92/111/CEE. Celles-ci ont établi un régime "transitoire" de TVA, applicable jusqu'à fin 1996. L'article 35a de la directive modifiée exige que la Commission "présente des propositions de régime définitif" avant la fin de 1994 et que le Conseil prenne une décision à ce sujet avant fin 1995. La coopération entre les administrations fiscales des États membres a été renforcée par le règlement 92/218/CEE. 5. Précédente position du PE: les résolutions du Parlement européen ont souligné à maintes reprises que le marché unique ne serait pas achevé tant qu'il ne serait pas mis fin à l'application de la TVA sur les "fournitures" intra-communautaires, et son exonération pour les "acquisitions" intra-communautaires. Dans sa résolution du 15.7.1991 sur le rapprochement des impôts indirects, le Parlement a accepté un régime transitoire "en contrepartie de l'engagement de la Commission et du Conseil à abolir totalement les frontières fiscales le plus tôt possible". 6. Situation dans les États membres: Le système de TVA transitoire, sous réserve de certaines dérogations, est entré en vigueur dans tous les États membres le 1er janvier 1993. La Commission est tenue de faire rapport sur le fonctionnement de ce système avant la fin de 1994. 7. Contenu de la législation planifiée: l'un des éléments clés de la proposition sera le changement du mode de prélèvement de la TVA sur les marchandises échangées entre les États membres. Aux termes du régime transitoire, le "principe de destination" est applicable, c'est-à-dire que les marchandises envoyées dans un autre pays sont exemptes de la taxe, et la TVA est ensuite appliquée dans le pays de consommation au taux pratiqué par ce dernier. Aux termes du régime définitif, c'est le "principe d'origine" qui sera appliqué: lorsque des marchandises seront envoyées dans un autre pays, la TVA au taux normal sera applicable et pourra être déduite comme taxe sur les intrants par les opérateurs du pays de consommation. Le "principe d'origine" s'applique déjà, évidemment, aux consommateurs finals. En principe, les marchandises circulant entre le Royaume-Uni et la France, ou entre la France et l'Allemagne, seront alors traitées exactement de la même manière que des marchandises circulant entre l'Angleterre et l'Écosse, ou entre la Bavière et le Bade-Wurtemberg. Toutefois, cela ne sera pas le cas en ce qui concerne un aspect important: les recettes de TVA continueront à être versées à différents budgets nationaux. Si les opérateurs d'un État membre ont le droit de déduire de leur déclaration de TVA les taxes sur les intrants payées dans d'autres États membres, l'on aboutira probablement à des variations substantielles des recettes. Ainsi, les pays ayant un excédent commercial intracommunautaire net y gagneront, les autres seront perdants. Si la TVA était une véritable "taxe sur la valeur ajoutée", cela ne changerait rien à l'affaire: les recettes reviendraient à juste titre au pays où la valeur a été ajoutée. Cependant, la TVA est considérée actuellement comme une taxe générale sur la consommation. La proposition devrait donc définir un mécanisme de "compensation" des recettes des pays gagnants vers les autres. Ceci pourrait se faire sur la base de relevés de TVA détaillés ("micro-solution") ou sur la base des flux d'échanges, des statistiques de consommation, etc. ("macro-solutions"). Une solution alternative consisterait à verser toute la TVA au crédit d'un seul compte communautaire, et à la redistribuer via des programmes de dépenses. La proposition doit donc traiter plusieurs autres questions importantes: i) Jusqu'à quel point faut-il continuer à harmoniser les taux de TVA? Actuellement, seul un taux standard minimum de 15% a été convenu jusqu'à la fin de 1996. Les États membres peuvent également choisir "un ou deux taux réduits", qui ne doivent pas être inférieurs à 5%, pour les transactions énumérées à l'Annexe H de la 6e directive sur la TVA. Certaines dérogations ont également été accordées, notamment le droit pour le Royaume-Uni et l'Irlande d'appliquer un taux zéro. Hormis les questions de concurrence, un taux (ou des taux) de TVA uniformisé(s) dans toute l'Union simplifierai(en)t considérablement un système de compensation et le droit des opérateurs à déduire la taxe sur les intrants prélevée dans un autre État membre. ii) Si l'obligation d'appliquer la TVA naît sur le "lieu de fourniture", où celui-ci doit-il être situé? L'article 8 de la 6e

directive le définit comme étant le lieu où les marchandises se trouvent lorsqu'elles changent de mains. Mais cela peut créer des complications lorsque certaines entreprises doivent être assujetties à la TVA dans plusieurs États membres différents. Une alternative consisterait à appliquer la TVA au "lieu d'activité" du fournisseur, indépendamment du lieu où se trouvent effectivement les marchandises, ou du lieu où un service a été presté. iii) Le système transitoire de TVA prévoit trois "régimes spéciaux" couvrant les achats auprès d'un autre État membre: nouveaux moyens de transport; ventes à distance; et achats par des entités exemptées. Lorsqu'un consommateur final achète quelque chose, le taux de TVA appliqué est, normalement, celui du pays où la vente est réalisée. Toutefois, une nouvelle voiture ou un article acheté sur catalogue et par correspondance (sous réserve de certains seuils) supporte la TVA au taux du pays de résidence du consommateur. Il en est de même, par exemple, pour les achats effectués par des banques. Le régime définitif de TVA pourrait faire disparaître ces cas spéciaux. iv) Le passage au régime définitif de TVA pourrait également fournir l'opportunité de continuer à progresser dans l'uniformisation de la base de TVA dans tous les États membres (c'est-à-dire que les mêmes transactions seraient soumises à la taxe ou exemptes de taxe). Ceci était l'objectif initial de la 6e directive sur la TVA. 8. Base juridique envisagée par la Commission: article 99 9. Documentation et sources: voir ci-dessus. Cf. aussi: "Enterprise in the Single Market... the definitive VAT regime" (documents de conférence de la Commission européenne, 27 /28 juin 1994). "Formulation of the definitive scheme imposing turnover tax on the intra-Community trade in goods and services and for a functional clearing procedure" (ministère fédéral allemand des Finances). "VAT and Excise Duties: Changes in Cross-Border Purchasing Patterns Following the Abolition of Fiscal Frontiers on 1 January 1993" (Price Waterhouse pour la DGXXI/C-3 août 1994). "Single Market Policy Evaluation: esp. VAT and Intrastat" (Douanes du Royaume-Uni). 10. Informations générales: des discussions au sein du Conseil ECOFIN ont déjà eu lieu sur la base des documents produits par son groupe de travail ad hoc sur la TVA. Un consensus a été dégagé sur les principaux critères que le régime définitif doit satisfaire, à savoir: - moins d'obligations administratives et simplification fondamentale de la taxation; - pas de réduction des recettes des États membres provenant de la taxe sur le chiffre d'affaires; - pas de risque accru de fraude fiscale; - préservation de l'effet neutre sur la concurrence de la taxe sur le chiffre d'affaires. Le Conseil ECOSOC a également publié son avis sur le fonctionnement du marché intérieur, y compris la situation en matière de TVA (rapport Connellan). Il conclut, entre autres, que "l'application de la TVA à la destination plutôt qu'à la source provoque des distorsions commerciales à cause des règles différentes concernant les produits locaux"; et aussi que "le système transitoire de TVA ne fonctionne pas de manière satisfaisante... le fait que les règles en matière de TVA diffèrent d'un État membre à l'autre engendre des difficultés substantielles". Enfin, le rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement du régime transitoire de taxe sur la valeur ajoutée sur les transactions intracommunautaires devrait être publié officiellement à la mi-novembre. D'après les ébauches du texte, le régime transitoire a atteint ses principaux objectifs: - permettre l'abolition des contrôles frontaliers aux fins de collecte de la TVA et ce, tout en permettant en même temps: - aux États membres de conserver, dans une large mesure, leur souveraineté budgétaire. Ceci ne signifie pas, observe néanmoins la Commission, que le régime actuel "puisse être considéré comme suffisant pour permettre le fonctionnement harmonieux du marché unique". Elle attire l'attention, en particulier, sur certains défauts: - les opérateurs ne peuvent pas traiter toutes leurs transactions au sein de la Communauté de la même manière aux fins de la TVA; - le lieu où doit se faire l'application de la taxe diffère de celui où le fournisseur est établi; - bien que le système VIES de vérification des numéros de TVA fonctionne comme il se doit, des entreprises ont connu quelques difficultés à fournir la preuve qu'elles avaient correctement payé la taxe; - la taxation des services, notamment les transports et les "régimes spéciaux", cause des difficultés particulières; - la responsabilité du paiement correct de la taxe sur la valeur ajoutée passe de plus en plus du fournisseur à l'acheteur; - la complexité du régime induit des pressions en faveur d'un abandon général du système de paiement de la TVA par "fractions" à différentes étapes de la chaîne de fabrication/distribution. "Si l'on suit cette voie, la nature essentielle de la taxe s'en trouvera modifiée et elle sera transformée, de facto, en une sorte de taxe sur les ventes". Il est possible de remédier à certains de ces problèmes, conclut la Commission, dans le cadre du système transitoire. D'autres, toutefois, ne seront pas résolus sans changements radicaux. Impact sur les PME La Commission attire également l'attention sur les plaintes émanant des opérateurs eux-mêmes - en particulier des petites et moyennes entreprises - concernant la complexité et les coûts du régime transitoire. Parmi ceux-ci, souligne la

Commission, il faut noter les frais exceptionnels d'adaptation. Les PME trouvent particulièrement onéreuse la nécessité de recourir fréquemment à des "agents fiscaux" dans différents États membres; elles se plaignent aussi des problèmes de recouvrement de la TVA payée sur des achats dans d'autres États membres (8e et 13e procédures de la directive sur la TVA). Mais il est aussi devenu manifeste que "les plaintes concernent davantage les obligations statistiques que les exigences du nouveau régime de TVA lui-même". Des études d'impact du régime transitoire sur les entreprises ont également été effectuées, l'une par le ministère allemand des Finances (cf. Documents et sources), l'autre par les Douanes britanniques. Les auteurs de la première ont constaté une "appréciation majoritairement négative sur le régime transitoire... Il n'y a eu aucun progrès réel pour les entreprises en termes d'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires". Les auteurs de la seconde notent que "de nombreuses sociétés se sont plaintes de la complexité du régime de TVA du marché unique. Elles doivent désormais travailler avec trois régimes de TVA - intérieur, intra-CE et non-CE". En ce qui concerne Intrastat, l'enquête britannique conclut que "de nombreuses entreprises ne sont pas pleinement convaincues de l'intérêt de réaliser des statistiques détaillées dans un marché unique". Parmi les entreprises consultées, 28% déclarent qu'Intrastat a été la difficulté majeure engendrée par le nouveau marché unique. Les principaux problèmes étaient les suivants: - la classification des marchandises, en particulier les subdivisions minutieuses du même produit; - les différences de règles entre la TVA et l'INTRASTAT (par ex. les dates); - les complications dues au taux de change. Toutefois, les Douanes britanniques signalent également que "l'un des changements les plus paradoxaux du marché unique concerne l'Intrastat". Bien que les statistiques soient "l'un des principaux motifs de plaintes des entreprises..., les sociétés et les organisations économiques sont les principales utilisatrices de statistiques et exigent le niveau de précision fourni." Sur les 150 000 entreprises britanniques impliquées dans le commerce intra-CE, un peu plus de 30 000 seulement étaient tenues de remplir la déclaration Intrastat. ·