

Vers un régime de TVA définitif

La dernière harmonisation des dispositions nationales concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) remonte à 1967, ce qui s'explique par l'effet de distorsion que cet impôt sur la consommation pourrait avoir sur le marché unique. Le régime de TVA transitoire, qui déroge au principe de destination, s'applique dans le marché unique depuis plus de vingt ans. Depuis 2016, le cadre juridique relatif à la TVA est réexaminé et mis à jour pour correspondre à un dispositif fondé sur le principe de destination, qui comprend également une révision des dispositions concernant les taux de TVA. Le Parlement mettra aux voix deux propositions de la Commission sur la TVA à sa session d'octobre I.

Contexte

Le [cadre juridique applicable en matière de TVA](#) comprend la [directive TVA](#) (2006/112/CE) des directives spécifiques supplémentaires, le [règlement d'exécution](#) (282/2011) et le [règlement concernant la coopération administrative en matière de TVA](#) (904/2010). Il a été élaboré avant l'essor de l'économie mondialisée, numérique et mobile. Le réexamen en cours de ce cadre suppose donc de modifier les instruments dont il est composé.

Les règles actuelles datent de la création du marché unique, lorsque le régime de TVA transitoire a été adopté en attendant qu'un système définitif et fondé sur le principe de destination soit mis en place. Elles dérogent au principe fondamental de la fiscalité internationale selon lequel les impôts indirects sur la consommation sont perçus dans le pays où sont consommés les biens et services concernés. Elles sont généralement jugées complexes et entraînent des coûts de mise en conformité conséquents et des possibilités de fraude.

Le [plan d'action sur la TVA](#), adopté par la Commission en avril 2016, définit les éléments à modifier lors du réexamen et de la mise à jour du cadre en matière de TVA. Cette «réinitialisation» du système comprend: la mise en place du régime de TVA définitif pour les échanges transfrontières; la lutte contre la fraude à la TVA; la mise à jour du cadre fixant les taux de TVA; la simplification et la modernisation des règles en matière de TVA pour le commerce électronique; et la mise à jour des règles spécifiques aux PME en matière de TVA.

Au total, 11 propositions législatives modifiant le cadre juridique applicable à la TVA ont été soumises par étapes entre décembre 2016 et mai 2018 aux fins de la mise en œuvre du plan d'action sur la TVA. Trois d'entre elles ont déjà été adoptées (les deux directives sur le [paquet «Marché unique numérique TVA»](#), adoptées le 5 décembre 2017 et la [directive relative au taux normal minimal](#), adoptée le 22 juin 2018); Une autre (qui [modifie le règlement relatif à la coopération administrative en matière de TVA](#) dans le cadre de la mise en place du système définitif pour les échanges intra-Union) devrait être adoptée très prochainement.

Il y a peu, assurer le passage au régime de TVA définitif dans l'Union comme s'il s'agissait d'un seul pays était jugé impossible, mais les dernières avancées ont changé la donne, inspirées de l'expérience du régime des ventes de services électroniques mis en place en 2015, le [«mini-guichet unique»](#).

Le cadre fixant les [taux de TVA](#), établi par la directive TVA, établit essentiellement des taux normaux et des taux réduits. Il suit le principe selon lequel les taux normaux s'appliquent à l'ensemble des biens et des services, et un ou deux taux réduits peuvent être appliqués uniquement aux biens et services énumérés dans la directive TVA (liste positive).

La mise en place d'un système définitif pour les échanges intra-Union, fondé sur le principe de destination, offre une meilleure flexibilité lors de la fixation des taux de TVA, et garantit aux États membres la possibilité de recourir aux dérogations légales. C'est pourquoi l'entrée en vigueur des modifications de la directive TVA en matière de taux dépend de la transposition et de l'application des dispositions de la directive qui introduisent des mesures techniques précises relatives au passage au régime de TVA définitif.

Propositions de la Commission européenne

Proposition relative au système définitif pour les échanges intra-Union

La mise en place du système définitif pour l'imposition des échanges (d'entreprise à entreprise) entre les États membres est prévue en deux étapes. Le train de mesures [«Espace TVA unique»](#) du 4 octobre 2017 comprend deux propositions législatives modifiant, dans un premier temps, le cadre juridique régissant l'application de la TVA aux livraisons de biens intra-Union. La Commission a indiqué, dans sa [communication](#) du jour même, que la

livraison transfrontière de services serait envisagée après que la Commission ait évalué la mise en œuvre de la première étape, cinq ans après son entrée en vigueur.

Le 4 octobre 2017, la Commission a adopté des propositions modifiant le cadre juridique en matière de TVA. La [proposition de directive](#) du Conseil modifiant la directive TVA (2006/112/CE) introduit le statut d'assujetti certifié qui, par analogie avec l'«[opérateur économique agréé](#)» du code des douanes de l'Union, permet à un contribuable d'être réputé fiable lorsqu'il remplit certaines conditions. Elle propose des voies de recours en cas de lacune, comme le souhaitait le Conseil. Enfin, elle introduit la clef de voûte juridique du régime de TVA définitif: le principe de destination et le guichet unique par lequel les fournisseurs s'enregistrent une seule fois pour toutes leurs transactions dans l'Union européenne, sur le modèle du mini-guichet unique en usage dans le domaine des services électroniques.

Proposition relative aux taux de TVA

Le 18 janvier 2018, la Commission a adopté une [proposition de directive](#) du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée, dans le cadre de leur train de mesures «Justice fiscale (III)». La transformation qu'elle entraîne vient de la consécration du principe de destination, qui signifie que les fournisseurs de biens ou de services ne jouissent pas d'avantages significatifs en s'installant dans un État membre qui pratique des taux peu élevés.

La proposition dispose qu'un taux normal minimal de TVA d'au moins 15 % continuera de s'appliquer. Néanmoins, chaque État membre aurait l'autorisation d'appliquer jusqu'à deux taux réduits ne pouvant être inférieurs à 5 %, un autre sans limite inférieure et une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur. Les bénéfices obtenus grâce aux taux réduits profiteraient également aux consommateurs.

Ces taux pourraient, par principe, être appliqués à tous les biens à l'exception de ceux pour lesquels ils sont exclus (liste négative). Cette liste négative comprend 16 catégories de biens et de services pour lesquels l'application d'un taux réduit risquerait de fausser la concurrence ou qui sont soumis à accises (alcool, tabac et énergie), et son champ d'application est surveillé par la Commission.

La proposition dispose également que la moyenne pondérée de l'ensemble des taux de TVA appliqués dans un État membre ne doit pas être inférieure à 12 %. Enfin, la Commission propose d'autoriser des taux régionaux plus faibles à Madère et aux Açores.

Position du Parlement européen

Système définitif pour les échanges intra-Union

Le 3 septembre 2018, la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement a adopté un [rapport](#) concernant la proposition, dans le cadre de la procédure de consultation. Les amendements déposés visent à clarifier le statut d'assujetti certifié (c'est-à-dire à en préciser les motifs de refus) et à garantir sa cohérence avec celui d'opérateur économique agréé, à doter les États membres d'un mécanisme de règlement des litiges en matière de TVA, à mettre en place un mécanisme qui informerait automatiquement les contribuables des changements et des mises à jour concernant les taux de TVA applicables aux États membres, à s'assurer que les particularités des PME sont prises en compte et à renforcer le suivi et la communication d'informations dans le cadre de la directive.

Taux de TVA

Le 6 septembre 2018, la commission ECON a adopté un [rapport](#) concernant la proposition, dans le cadre de la procédure de consultation. Les amendements introduisent un seuil maximal de 25 % pour le taux normal, un acte d'exécution permettant à la Commission (lorsque c'est nécessaire et en cas de distorsion de la concurrence), de modifier la liste négative, et la création d'un portail d'information en ligne sur la TVA dans l'Union destiné aux entreprises et contenant des informations sur les taux de TVA.

Les deux rapports doivent être mis aux voix lors de la première session d'octobre.

Consultation procédures; Committee responsible: ECON; [2017/0251\(CNS\)](#), Rapporteur: Jeppe Kofod, (S&D, Denmark); [2018/0005\(CNS\)](#), Rapporteur: Paul Tang (Tibor Szanyi, Hungary, S&D). See also our 'EU Legislation in progress' briefings on [Definitive system for cross-border trade](#) and [VAT rates](#).

