



2020/2263(INI)

6.9.2021

PROJET DE RAPPORT

sur la mise en œuvre de la 6^e directive TVA: que manque-t-il pour réduire l'écart de TVA dans l'Union?
(2020/2263(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Olivier Chastel

SOMMAIRE

	Page
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS.....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	8

EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS

Conformément aux responsabilités qui lui incombent en vertu de l'article 14 du traité FUE, le Parlement européen s'est efforcé d'évaluer l'application et la mise en œuvre de la «**Sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme**», dite «6^e directive TVA».

Dans le cadre de la rédaction du présent rapport de mise en œuvre, une étude réalisée par DIW ECON avec le concours de l'EPRS portant sur l'évaluation de la directive, a été une source essentielle de données principalement «**empiriques**».

Cette étude qui comporte également une revue approfondie de la littérature, a engagé une réflexion sur les points suivants considérés comme prioritaires:

- Les taux de TVA, les assiettes fiscales et les écarts de TVA dans les États membres de l'UE;
- L'impact de la diversification des taux réduits de TVA sur les entreprises;
- L'impact des taux réduits de TVA sur les consommateurs et sur les objectifs sociaux et environnementaux.

Portée du présent rapport de mise en œuvre

Dans la mesure du possible, le présent rapport évalue la mise en œuvre de la transposition de la 6^e directive, telle que refondue dans la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, pour en tirer des conclusions et lancer quelques pistes en vue d'en améliorer l'application. Il a également pour objectif d'analyser l'écart de TVA entre les États membres.

L'écart de TVA correspond à la différence entre les recettes de TVA attendues et la TVA effectivement perçue. Il fournit une estimation du manque à gagner, lié à la fraude et l'évasion fiscales, mais également aux faillites, aux cas d'insolvabilité ou aux erreurs de calcul.

Selon le rapport publié par la Commission en septembre 2020 sur l'écart de TVA, les États membres ont enregistré une perte de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) estimée à 140 042 milliards d'EUR, soit une perte totale de recettes de 11 % à l'échelle de l'UE. Avec la pandémie de la COVID-19, en raison notamment de la baisse de la consommation et de la hausse des faillites, les prévisions pour 2020 sont revues à la hausse, avec une perte potentielle de 164 milliards d'EUR, soit de 13,7 %.

Contexte

La sixième directive TVA du 17 mai 1977¹ avait pour objectif de parvenir à une assiette uniforme à laquelle des taux harmonisés devaient s'appliquer. Il s'agissait de parvenir à la suppression des frontières et des contrôles fiscaux aux frontières intérieures pour toute

¹ La directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme

opération effectuée entre les États membres dans le cadre de la réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992.

Lors de l'abolition de ces frontières fiscales entre les États membres à la fin de l'année 1992, la mise en place d'un régime de TVA transitoire a été adopté au 1er janvier 1993 par manque de volonté politique et pour des raisons techniques. Durant cette période transitoire, il a été retenu de taxer dans les États membres de destination les opérations intracommunautaires effectuées par des assujettis autres que les assujettis exonérés.

La sixième directive et ses modifications ont été reprises et refondues en un seul texte dans un souci de clarté, de rationalité et de transparence² dans la **directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (la directive TVA), actuellement en vigueur.**

La refonte de la directive de 1977 a conservé toutes les dispositions juridiques de la sixième directive, mais a également intégré les dispositions relatives à la TVA trouvées dans d'autres directives et a réorganisé le texte afin de le rendre plus lisible.

Pierre angulaire du cadre actuel de l'UE en matière de TVA, cette directive (2006/112/CE) prévoit que **les règles transitoires** devaient être remplacées par un **régime définitif**, mais reposant sur l'imposition dans l'État membre d'origine des livraisons de biens et des prestations de services transfrontaliers. Toutefois, dans sa *Communication sur l'avenir de la TVA, vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique*, du 6 décembre 2011, la Commission a admis qu'il n'était plus réaliste de retenir le principe d'origine mais bien le principe de destination politiquement plus réalisable. Cette position a été soutenue par le Parlement européen dans sa résolution du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA³.

Une révision substantielle de la directive 2006/112/CE a été lancée dès 2016 afin de mettre à jour le système de TVA de l'UE et de le rendre moins vulnérable à la fraude, comme le brosse le «Plan d'action sur la TVA, Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix» du 7 avril 2016. La proposition de directive du 25 mai 2018 modifiant la directive 2006/112/CE énonçant des dispositions techniques détaillées nécessaires au fonctionnement du régime de TVA définitif pour les échanges de biens intra UE entre entreprises, complète la directive (UE) du Conseil 2018/1910 du 4 décembre 2018⁴ qui a jeté les bases du système de TVA définitif pour les échanges transfrontaliers de marchandises entre entreprises (B2B), en fournissant les mesures techniques détaillées pour permettre la mise en place d'un système de TVA définitif pour les transactions B2B de biens.

La proposition de directive du 25 mai 2018 pour les échanges transfrontaliers constitue donc une partie du processus du changement en vue d'établir l'espace de TVA unique de l'Union. Ce processus comprend également deux autres propositions de modification de la directive

² JO L 145 du 13.6.1977, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2006/98/CE (JO L 221 du 12.8.2006, p.9

³ Résolution du Parlement européen du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA (2011/2082(INI)), P7_TA(2011)0436

⁴ JO L 311 du 7.12.2018, p. 3–7 : Directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres

TVA concernant d'une part le taux de TVA⁵ et d'autre part le régime particulier des petites entreprises⁶. La directive 2006/112/CE a également fait l'objet d'une série de modifications, dont certaines sont liées à la pandémie de COVID-19 et au Brexit⁷.

Le futur régime de TVA fondé sur le principe de destination, tel que proposé par la Commission mais pas encore adopté par le Conseil vise à accorder une certaine souplesse aux États pour la fixation des taux de TVA et le maintien des taux réduits en vigueur. Toutefois, les États membres ne doivent pas faire abstraction de l'objectif prioritaire visant à garantir une plus grande convergence des taux de TVA. Les taux réduits doivent par conséquent rester une exception au taux normal, «afin d'éviter une fragmentation disproportionnée du système de TVA sur le marché intérieur».

Le secrétariat du Conseil dans sa note du 4 juin 2021 à l'attention du Comité des Représentants (COREPER) analyse en profondeur l'évolution de la question depuis 2018, présentant les principales questions toujours en suspens⁸. Ces dernières ont été soumises au Conseil Ecofin pour orientation politique le 18 juin 2021.

Conclusions

La directive 2006/112/CE a été constamment améliorée pour en élargir son champ d'application. Le régime transitoire de TVA en vigueur dans l'UE applicable aux transactions intra-communautaires est complexe, fragile en matière de fraude fiscale, en particulier la fraude dite carrousel (ou fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant)⁹, forme la plus répandue de fraude à la TVA, et il génère indûment des risques importants pour les entreprises.

Pour faire face aux défis de l'économie mondialisée, numérique et mobile, l'Union européenne a besoin d'un système de TVA simple, transparent, efficace, amélioré, modernisé, tenant compte de l'importance de maintenir sa compétitivité, adapté au marché intérieur et étanche à la fraude. Un tel système est indispensable pour recueillir l'adhésion des citoyens et des entreprises et leur garantir que leur argent est utilisé correctement.

Il est temps d'aller vers un **régime définitif de TVA** c'est-à-dire un régime simple, résistant

⁵ COM (2018) 20 final: Proposition de directive du Conseil du 18.01.2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée. Le Parlement européen a rendu son avis le 3 octobre 2018. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont adopté leur avis respectivement les 23 mai³ et 10 octobre 2018

⁶ COM (2018) 21 final

⁷ En raison de l'épidémie de la COVID-19, la décision (UE) 2020/1109 décale la date d'entrée en vigueur du deuxième paquet du 1er janvier 2021 au 1er juillet 2021 afin de permettre aux pays de l'UE ainsi qu'aux entreprises de disposer d'un délai plus long pour se préparer aux nouvelles règles; La directive (UE) 2020/2020 modifie la directive 2006/112/CE afin de garantir un accès plus abordable aux livraisons de vaccins contre la COVID-19 et aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (kits de tests) en réaction à la COVID-19 en Europe.

En raison du Brexit, la directive (UE) 2020/1756 du Conseil du 20 novembre 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'identification des assujettis en Irlande du Nord

⁸ Note 9420/21 du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne du 4 juin 2021, destinée au Comité des représentants permanents

⁹ Ce type de fraude, très commune dans les secteurs du commerce des composants électroniques, de la téléphonie mobile et du textile, consiste à faire "tourner" des marchandises entre plusieurs sociétés situées dans différents États membres en profitant du fait qu'il n'y a pas de taxe appliquée à la livraison au sein de l'Union

aux attaques des fraudeurs et suffisamment flexible pour être adapté aux évolutions tant technologiques que commerciales, **basé sur le principe d'imposition dans le pays de destination**, en vertu duquel la TVA sur les transactions entre entreprises est perçue en fonction du pays de résidence du client, et la TVA en amont peut être récupérée auprès du pays dans lequel elle a été acquittée.

L'étude réalisée par DIW ECON nous a fourni une littérature fouillée des systèmes de TVA et de leurs effets dans les États membres de l'UE confortant notre volonté d'appeler le Conseil à adopter la proposition de directive adoptée le 25 mai 2018, telle que votée par le PE le 12 février 2019. Elle nous brosse un tableau établissant les principaux constats sur la variation des taux de TVA, les assiettes fiscales et les écarts de TVA, l'impact de la diversification des taux réduits de TVA sur les entreprises et sur les consommateurs ainsi que l'impact des taux réduits de TVA en tant qu'outil potentiel pour atteindre les objectifs sociaux et climatiques au sein de l'Union européenne.

L'étude constatant une grande hétérogénéité dans les systèmes de TVA et par conséquent dans les écarts de TVA et les coûts de conformité, recense les avantages de converger en vue de rétrécir encore davantage la fourchette du taux normal par le biais d'une rationalisation des taux réduits et exonérations. Tendre vers un taux de TVA uniforme permettrait notamment une diminution du taux standard pouvant aller jusqu'à 7 %, une réduction des coûts de mise en conformité surchargeant les PME de manière disproportionnée, et enfin une diminution de la fraude, qui constitue à la fois une lourde charge pour les finances publiques et les consommateurs, et affecte les intérêts financiers de l'UE en tant que deuxième ressource propre de l'UE. Un tel système, plus simple (actuellement on recense plus de 250 exonérations et taux réduits au sein de l'UE), plus transparent, fondé sur la collaboration étroite et l'échange des informations et des meilleures pratiques entre les États membres dans le respect du principe de subsidiarité, assurerait un meilleur fonctionnement du marché intérieur. Une rationalisation des taux réduits et des exemptions actuellement recensés s'impose si on veut un marché intérieur efficace, indispensable dans le cadre de la relance économique. Une analyse portant sur une harmonisation des taux réduits pourrait être également une piste intéressante.

L'étude constate que l'écart de TVA, mesuré comme la différence entre le montant de TVA réellement collecté et la TVA totale à payer, est en moyenne de l'ordre de 10 % au sein de l'UE- 27 en 2019, alors qu'il était de 20 % en 2009. Toutefois, elle constate à nouveau une grande hétérogénéité entre les États membres, l'ampleur de l'écart de TVA variant de 33 % en Roumanie à 1 % en Suède ou en Croatie.

À l'égard des entreprises le coût de la fiscalité ne se réduit pas à l'impôt payé mais doit aussi inclure les coûts de conformité. Une attention particulière doit être accordée à nos PME, colonne vertébrale de l'économie européenne. Or, ces dernières sont surchargées de manière excessive en raison notamment du fait que dans la plupart des cas les coûts de conformité sont fixes. Ainsi, selon les estimations des experts, les coûts totaux représentent 1 à 4 % du chiffre d'affaires, ce qui est substantiel. Si la numérisation permet de réduire ces coûts, elle charge naturellement les entreprises, notamment les PME, à court terme qui doivent acquérir la technologie de pointe et le know-how. Un système informatique harmonisé entre les États membres est une nécessité dans les années à venir.

La diversification des taux de TVA fragmente le marché intérieur, faussant son

fonctionnement en favorisant une concurrence inégale sur le marché intérieur de l'UE, en augmentant la charge de mise en conformité, mettant à mal la concurrence, en incitant à exploiter les différences de prix entre les pays en déplaçant la consommation vers les États membres ayant des taux de TVA plus bas, et en faussant la perception des recettes par les gouvernements. De même, des systèmes de TVA diversifiés peuvent créer des conditions de concurrence inégales vis-à-vis des pays tiers, créer des distorsions de prix et donc fausser le commerce international. C'est pourquoi les principes de transparence, de bonne gouvernance et de l'échange d'informations doivent être respectés car un système de TVA qui fonctionne est un système qui n'impacte pas le commerce.

Enfin, l'étude nous apprend que l'impact des taux réduits sur les consommateurs et la réalisation des objectifs sociaux et environnementaux est limité car la répercussion de tels taux sur les prix est faible et temporaire. D'autres facteurs, comme l'élasticité-prix de la demande doivent être pris en considération. Pour être efficace, les taux réduits pris dans ce cadre, qui sont des coûts importants pour les gouvernements suite à l'érosion de la base fiscale, doivent, outre le fait d'être répercutés en tout ou en partie sur le prix payé par le consommateur en le réduisant, être couplés avec d'autres initiatives comme des crédits d'impôts et des subventions directes qui ont l'avantage de cibler directement le consommateur ou l'entrepreneur. Les taux réduits en ne ciblant pas les ménages les plus pauvres ont un effet moindre qu'espéré dans la réalisation des objectifs sociaux et environnementaux. Ils créent une perte mécanique qui peut s'élever jusqu'à 22 % des recettes nationales totales de TVA, engendrent des coûts de conformité plus lourds et plus de risques à la fraude à la TVA. Ainsi les experts ont constaté que la diminution de la TVA pendant la pandémie de la COVID-19 n'a pas eu l'impact souhaité sur la consommation car les entreprises, anticipant le mouvement en augmentant leur marge bénéficiaire, n'ont pas abaissé leur prix. C'est le coût d'opportunité qui doit nous servir de boussole et guider nos décisions. Au lieu de diminuer la TVA, qui profite aux producteurs ou aux consommateurs à la mesure du volume concerné, nous devons nous interroger sur l'opportunité d'abaisser d'autres impôts, avec un effet plus favorable en termes d'environnement, de justice, de promotion de l'emploi ou de stimulation de l'économie locale. Outre les incitations directes, la promotion des biens sous tutelle et les campagnes d'information, notamment pour atteindre nos objectifs environnementaux, doivent être considérés comme une alternative rentable aux taux réduits de TVA.

Au vu d'une politique environnementale de plus en plus importante, cette étude a le mérite de lancer des pistes pour des recherches futures.

Limiter l'écart de TVA entre les États membres est une nécessité pressante dans le cadre de la relance économique afin de juguler la crise socio-économique qui fait suite à la pandémie de la COVID-19. Cet écart peut être réduit en simplifiant le système de mise en œuvre de la TVA et en luttant contre la fraude notamment grâce à la numérisation qui permet aux administrations comme aux entreprises de réagir en temps réel. La Facilité pour la reprise et la résilience (RFF) placée sous le signe de l'unité et de la solidarité doit aider les États membres à développer une économie plus productive, plus inclusive, plus innovatrice et tournée vers une transition environnementale et numérique. Un financement correct de la TVA contribuera au remboursement de la dette. La reprise économique post COVID-19 est une chance de changements pour des systèmes fiscaux plus équitables, plus écologiques et plus ciblés.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la 6^e directive TVA: que manque-t-il pour réduire l'écart de TVA dans l'Union? (2020/2263(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 4 et 14 du traité sur l'Union européenne (traité UE),
- vu les articles 113 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme,
- vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée,
- vu le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 du Conseil du 15 mars 2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹,
- vu sa résolution du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA (2011/2082(INI))²,
- vu la communication de la Commission sur l'avenir de la TVA: Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique, du 6 décembre 2011³,
- vu le plan d'action intitulé «Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix» de la Commission, adopté le 7 avril 2016⁴,
- vu sa résolution du 24 novembre 2016 intitulée «Vers un système de TVA définitive et lutte contre la fraude à la TVA»⁵,
- vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée⁶,
- vu la communication de la Commission intitulée «Vers un espace TVA unique dans l'Union - Le moment d'agir»⁷,
- vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au

¹ JO L 77 du 23.3.2011, p. 1–22

² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0436

³ COM (2011) 851 final

⁴ COM (2016) 148 final

⁵ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0453

⁶ COM (2018) 20 final

⁷ COM (2017) 566 final

système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises⁸,

- vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif pour la taxation des échanges entre les États membres⁹,
- vu le règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁰,
- vu la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres¹¹,
- vu sa résolution du 12 février 2019 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif pour la taxation des échanges entre États membres¹²,
- vu sa résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale,
- vu la directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises¹³,
- vu la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'introduction de certaines exigences pour les prestataires de services de paiement¹⁴,
- vu la communication de la Commission du 15 juillet 2020 intitulée «Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance» (COM(2020)0312),
- vu la directive (UE) 2017/2455 du Conseil, le règlement (UE) 2017/2454 du Conseil, le règlement d'exécution (UE) 2017/2459 du Conseil, la directive (UE) 2019/1995 du Conseil, le règlement d'exécution (UE) 2019/2026 du Conseil et le règlement d'exécution (UE) 2020/194 relatifs au paquet TVA sur le commerce électronique,
- vu l'étude intitulée «Écart de TVA, taux de TVA réduits et leur impact sur les coûts de

⁸ COM(2018) 021 final

⁹ COM(2018) 329 final, entrée en vigueur reportée au 1^{er} juillet 2022

¹⁰ JO L 259 du 16.10.2018, p. 1–11

¹¹ JO L 311 du 7.12.2018, p. 3–7

¹² COM(2018)0329

¹³ JO L 62 du 2.3.2020, p. 13-23

¹⁴ JO L 62 du 2.3.2020, p. 7-12

mise en conformité pour les entreprises et les consommateurs» réalisée par DIW ECON et publiée par la direction générale des services de recherche parlementaire,

- vu l’avis n° 11/2020 de la Cour des comptes (présenté en vertu de l’article 287, paragraphe 4, et de l’article 322, paragraphe 2, du traité FUE) sur la proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁵,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires sur l’application des exigences de l’Union en matière d’échange de renseignements fiscaux: progrès, enseignements tirés et obstacles à surmonter (A9-0193/2021),
 - vu sa résolution législative du 10 mars 2021 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal¹⁶,
 - vu sa résolution législative du 19 mai 2021 sur la position du Conseil en première lecture en vue de l’adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Fiscalis» aux fins de la coopération dans le domaine fiscal et abrogeant le règlement (UE) n° 1286/2013 (06116/1/2021 – C9-0179/2021 – 2018/0233(COD)),
 - vu le règlement (UE) 2021/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le programme «Fiscalis» aux fins de la coopération dans le domaine fiscal et abrogeant le règlement (UE) n° 1286/2013¹⁷,
 - vu la consultation publique accessible du 8 février au 4 mai 2021 (Règles en matière de TVA applicables aux services financiers et aux services d’assurance – réexamen),
 - vu l’article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l’article 1^{er}, paragraphe 1, point e), et l’annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d’autorisation pour l’élaboration de rapports d’initiative,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A9-0000/2021),
- A. considérant qu’en 1977, le Conseil a adopté une sixième directive dont l’objectif est de parvenir à une assiette uniforme à laquelle des taux harmonisés devront s’appliquer; que les États membres ont décidé pour y arriver de passer par une période transitoire, qui depuis est prorogée;
- B. considérant que la directive TVA¹⁸ refond et abroge, dans un souci de clarification, la sixième directive; qu’elle prévoit que les règles transitoires doivent être remplacées par un système définitif reposant sur l’imposition dans l’État membre d’origine; que le système transitoire est complexe, lacunaire et structurellement vulnérable à la fraude;

¹⁵ Document 12771/20, dossier interinstitutionnel 2018/0133(NLE)

¹⁶ COM(2020)0314

¹⁷ JO L 188/1 du 28.5.2021

¹⁸ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p.1)

- C. considérant qu'en 2013, une révision substantielle a été lancée sur la base d'un régime définitif reposant sur le principe de destination, ce qui le rend moins vulnérable à la fraude¹⁹;
- D. considérant la proposition de directive adoptée le 25 mai 2018, qui introduit des mesures détaillées pour le système de TVA définitif pour les échanges de biens intra-UE entre entreprises et met fin au régime «transitoire»; qu'il a adopté sa position le 12 février 2019; que le Conseil n'a pas encore arrêté la sienne;
- E. considérant que l'écart de TVA dans l'UE est passé de 20 % en 2009 à 10 % en 2019; qu'en raison de la pandémie et de ses effets socio-économiques, cette tendance s'est inversée en 2020; que la perte est estimée à 164 milliards d'EUR, dont un tiers tombe dans les mains des fraudeurs et les circuits de la criminalité organisée;
- F. considérant l'avis n° 11/2020 de la Cour des comptes portant sur la nouvelle méthode proposée pour simplifier le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA;
- G. considérant que le «plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance» de la Commission s'inscrit dans la nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur de la simplification, de l'adaptation à la numérisation de l'économie et à la transition écologique de la fiscalité, et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales;
- H. considérant que depuis l'adoption de la directive TVA, les services financiers sont, sauf exceptions, exonérés de TVA au motif qu'ils sont soumis à d'autres taxes (ex.: taxe sur les primes d'assurance);

Taux, assiettes fiscales et écarts de TVA dans les États membres de l'UE

1. constate qu'en moyenne, le taux standard était appliqué à 71 % de l'assiette fiscale totale dans les États membres en 2019; que l'assiette imposable au taux standard de TVA variait de 97 % (BG) à 47 % (ES); qu'en moyenne, l'écart de TVA est de 10 % dans l'UE mais varie fortement entre États membres²⁰; que le nombre de taux réduits et super réduits varient entre États membres; que seuls cinq États membres²¹ appliquent encore des taux super réduits; que seul le Danemark n'applique pas de taux réduits;
2. prend note qu'une simplification de la TVA avec un seul taux et neutre en termes de recettes pourrait conduire en moyenne à une réduction du taux standard dans l'UE de 7 %, ce qui se traduirait par une baisse du taux standard variant de 13 % à 2 %;
3. considère que recourir à une multitude de taux réduits contribue à la complexité et à l'opacité du système fiscal, facilite la fraude et augmente les coûts de mise en conformité;
4. constate que l'écart de TVA fluctue avec le cycle économique; qu'une conformité fiscale faible est associée à des taux de TVA standard élevés et à des taux de TVA multiples couplés à une efficacité judiciaire et juridique moindre;

¹⁹ Comme décrit dans le plan d'action de l'UE du 7 avril 2016

²⁰ De 33 % en RO à 1 % en SE et HR

²¹ FR, IE, IT, LU et ES au 1er janvier 2021

Impact de la diversification des taux réduits sur les entreprises

5. considère que les coûts de la diversification actuelle des taux réduits sur la conformité pour les entreprises sont particulièrement importants; que les coûts moyens de mise en conformité sont estimés à 2,5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise et varient considérablement entre les États membres²²;
6. constate que les PME sont confrontées à des coûts de mise en conformité proportionnellement plus élevés, car ces coûts sont fixes et indépendants de la taille de l'entreprise; que les coûts de conformité élevés constituent une barrière à l'entrée pour le marché intérieur de l'UE; considère dès lors que les régimes de TVA différenciés au sein de l'UE peuvent décourager les exportations;
7. prend note du potentiel de la numérisation sur la réduction des coûts de conformité; soutient que les innovations numériques²³ sont susceptibles de réduire les coûts de conformité et d'aider à la transparence des transactions commerciales; souligne la nécessité de s'assurer de la sécurité des données et de la confidentialité des personnes et des entreprises;
8. constate que la diversification des taux est une source de distorsion des prix sur le marché intérieur, créant des incitations aux achats transfrontaliers et conduisant à une concurrence fiscale accrue entre les États membres; rappelle que les entreprises ont besoin de règles claires et non équivoques en matière de TVA pour favoriser les activités transfrontalières et alléger leur charge administrative;
9. souligne qu'un système de TVA bien conçu est neutre et ne devrait pas impacter le commerce, mais qu'en pratique, ce principe est difficilement vérifiable au niveau mondial vu la pratique d'exonérations de TVA, la déficience des systèmes de remboursement, la multitude des taux entraînant des coûts de conformité et la substitution des impôts sur le revenu par la TVA encourageant les échanges commerciaux;

Impact des taux réduits sur les consommateurs et objectifs sociaux et environnementaux

10. constate que l'utilisation de taux réduits ne conduit pas systématiquement à une réduction permanente du prix pour le consommateur; que l'efficacité d'un taux réduit dépend de plusieurs facteurs, comme son degré de répercussion par les entreprises sur les consommateurs, sa durée dans le temps, l'ampleur de la réduction et la complexité du système de taux; qu'une transmission totale est par conséquent aléatoire et ne devrait pas être à la base de l'élaboration de politiques; qu'il n'est pas possible de cibler les ménages à revenu faible;
11. rappelle que la fiscalité verte, pour jouer un effet de levier, doit être solidaire, viser à l'équité sociale et ne pas porter atteinte à la compétitivité internationale des entreprises; constate que l'efficacité des taux réduits pour la promotion de ce type de biens et services ou au sens plus large pour les biens sous tutelle (ex: culture, santé, biodiversité) dépend principalement de la répercussion de ces taux sur les consommateurs et de

²² LU moins de 1 %, PL près de 4 %

²³ Comme l'IA, le big data et la technologie blockchain

l'élasticité-prix de la demande pour les biens et services soumis à un tel taux;

12. souligne que les taux réduits ne sont pas un outil efficace pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux en termes de coût pour le gouvernement au regard de l'importance de la différence des taux, de la diminution des recettes fiscales, de l'augmentation des coûts administratifs, des coûts pour les contrôles et les inspections, de la pression du lobbying, des coûts de conformité, des distorsions économiques voire de la fraude fiscale, et de la difficulté d'atteindre un public cible;
13. estime que les incitations fiscales directes telles que les subventions directes ou les crédits d'impôt, ciblant des consommateurs spécifiques et des producteurs spécifiques, sont des outils plus efficaces, flexibles, visibles et rentables pour atteindre ces objectifs sociaux et environnementaux;
14. souligne qu'un système de TVA uniforme, combiné à un outil d'incitations fiscales directes tel que le programme de crédit d'impôt basé sur le revenu pour les ménages à faible revenu, assorti d'un train de réformes sociales, serait une stratégie gagnante; rappelle que la Nouvelle-Zélande a un système de TVA à taux unique et applique un crédit d'impôt pour les ménages à faible revenu; que les subventions forfaitaires et les campagnes d'information restent une option pour la promotion des biens sous tutelle;

Conclusion

15. rappelle que les recettes de TVA sont l'une des sources les plus importantes de recettes publiques, représentant en moyenne environ 21 % des recettes fiscales totales dans l'UE; que l'écart de TVA dans l'UE est en moyenne de 10 %; que la TVA est également une ressource propre pour le budget de l'Union; souligne que toute diminution de la base TVA conduit à une perte de recettes pour les finances publiques; appelle les autorités fiscales nationales à prendre des initiatives pour réduire l'écart de TVA afin d'aider les États membres à se remettre de la crise socio-économique actuelle;
16. reprend les conclusions de l'étude de DIW ECON soulignant qu'en moyenne, le taux standard était appliqué à 71 % de l'assiette fiscale totale dans les États membres en 2019; que des systèmes de TVA diversifiés imposent des coûts aux entreprises, particulièrement aux PME en augmentant les coûts de conformité, créent des distorsions dans le marché intérieur et dans le commerce, et imposent des coûts au gouvernement par des pertes de revenus; que les taux réduits sont un instrument insuffisant pour atteindre des objectifs de distribution et d'environnement;
17. constate les difficultés à réduire l'écart de TVA entre États membres en raison de la nécessité de garder un certain nombre d'exemptions de TVA accordées pour certains biens et services et de la volonté des États membres de maintenir des taux réduits d'au moins 5 %; reconnaît que les États membres ont besoin de conserver une flexibilité pour déterminer le taux de TVA à appliquer, étant donné l'importance de cet outil comme instrument budgétaire;
18. appelle à la mise en place d'un système de TVA simplifié, au service de la compétitivité, limitant les exemptions et les taux non standards;
19. souligne que l'écart de TVA dépend largement de l'efficacité des mesures d'application et de contrôle des règles de TVA, notamment au regard de la fraude et l'évasion fiscales

et de la planification fiscale agressive;

20. rappelle que l'efficacité des taux réduits en tant qu'outil politique doit toujours être évaluée dans le contexte spécifique d'autres outils politiques existants; que les taux réduits sont souvent complémentaires aux outils de politique sociale et environnementale existants; que les incitations fiscales directes sont des instruments qui permettent de mieux cibler les ménages à revenu faible et sont généralement moins coûteux;
21. insiste sur la nécessité de passer à un système de TVA définitif basé sur le principe d'imposition dans le pays de destination; demande au Conseil d'adopter la proposition de directive du 25 mai 2018;
 -
 - ◦
22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.