



A9-0355/2021

20.12.2021

RAPPORT

sur la mise en œuvre de la sixième 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
INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND.....	24
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND ..	25

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 140 000 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 1977**¹ 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 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 adoptée au 1^{er} 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 texte² dans un souci de clarté, de rationalité et de transparence 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)0020: proposition de directive du Conseil du 18 janvier 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 mai 2018 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 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} 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 efficaces, 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'impôt 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 considérées 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 sixième 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,
- vu l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 intitulée «Harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme»¹ (ci-après, «la sixième directive TVA»),
- vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après, «la directive TVA»)²,
- vu la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens³,
- 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 membres⁴,
- vu la directive (UE) 2019/1995 du Conseil du 21 novembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens⁵,
- 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 entreprises⁶,
- 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

¹ JO L 145 du 13.6.1977, p. 1.

² JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

³ JO L 348 du 29.12.2017, p. 7.

⁴ JO L 311 du 7.12.2018, p. 3.

⁵ JO L 310 du 2.12.2019, p. 1.

⁶ JO L 62 du 2.3.2020, p. 13.

- prestataires de services de paiement⁷,
- 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 ajoutée⁸,
 - vu le règlement (UE) 2017/2454 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée⁹,
 - vu le règlement d'exécution (UE) 2017/2459 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹⁰,
 - 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 ajoutée¹¹,
 - vu le règlement d'exécution (UE) 2019/2026 du Conseil du 21 novembre 2019 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne les livraisons de biens ou les prestations de services facilitées par des interfaces électroniques et les régimes particuliers applicables aux assujettis qui fournissent des services à des personnes non assujetties et effectuent des ventes à distance de biens et certaines livraisons intérieures de biens¹²,
 - vu le règlement d'exécution (UE) 2020/194 de la Commission du 12 février 2020 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil en ce qui concerne les régimes particuliers applicables aux assujettis qui fournissent des services à des personnes non assujetties et qui effectuent des ventes à distance de biens et certaines livraisons intérieures de biens¹³, qui se rapporte au paquet TVA sur le commerce électronique,
 - 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° 1286/2013¹⁴,
 - vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de la taxe sur la valeur ajoutée (COM(2018)0020),
 - vu la proposition de directive du Conseil 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 (COM(2018)0021),

⁷ JO L 62 du 2.3.2020, p. 7.

⁸ JO L 77 du 23.3.2011, p. 1.

⁹ JO L 348 du 29.12.2017, p. 1.

¹⁰ JO L 348 du 29.12.2017, p. 32.

¹¹ JO L 259 du 16.10.2018, p. 1.

¹² JO L 313 du 4.12.2019, p. 14.

¹³ JO L 40 du 13.2.2020, p. 114.

¹⁴ JO L 188 du 28.5.2021, p. 1.

- 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 membres (COM(2018)0329)¹⁵,
- vu la communication de la Commission du 6 décembre 2011 intitulée «L'avenir de la TVA: Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique»(COM (2011) 0851),
- vu la communication de la Commission du 4 octobre 2017 intitulée «Suivi du plan d'action sur la TVA: Vers un espace TVA unique dans l'Union — Le moment d'agir» (COM (2017) 0566),
- vu le plan d'action de la Commission du 7 avril 2016 intitulé «Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix» (COM(2016)0148),
- vu sa position 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 membres¹⁶,
- vu sa position du 10 mars 2021 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal¹⁷,
- vu sa position 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))¹⁸,
- vu sa résolution du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA¹⁹,
- vu sa résolution du 24 novembre 2016 intitulée «Vers un système de TVA définitif, et lutte contre la fraude à la TVA»²⁰,
- vu sa résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale²¹,
- vu sa résolution du 20 mai 2021 intitulée «Façonner l'avenir numérique de l'Europe: supprimer les obstacles au bon fonctionnement du marché unique numérique et améliorer l'utilisation de l'IA pour les consommateurs européens»²²,
- vu sa résolution du 16 septembre 2021 sur l'application des exigences de l'Union en matière d'échange de renseignements fiscaux: progrès, enseignements tirés et obstacles

¹⁵ Entrée en vigueur reportée au 1^{er} juillet 2022.

¹⁶ JO C 449 du 23.12.2020, p. 295.

¹⁷ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0072.

¹⁸ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0247.

¹⁹ JO C 94E du 3.4.2013, p. 5.

²⁰ JO C 224 du 27.6.2018, p. 107.

²¹ JO C 108 du 26.3.2021, p. 8.

²² Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0261.

à surmonter²³,

- vu l'étude du 30 août 2021 intitulée «Écart de TVA, taux de TVA réduits et leur impact sur les coûts de mise en conformité pour les entreprises et les consommateurs» rédigée par DIW ECON et publiée par la direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement,
 - vu l'avis n° 11/2020 de la Cour des comptes européenne (publié en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 2, du traité FUE) du 11 décembre 2020 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 ajoutée,
 - vu le rapport spécial n° 12/2019 de la Cour des comptes européenne du 16 juillet 2019 intitulé «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards»,
 - vu la consultation publique accessible du 8 février au 3 mai 2021 intitulée «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 (A9-0355/2021),
- A. considérant qu'en 1977, le Conseil a adopté la sixième directive TVA afin de parvenir à une assiette uniforme à laquelle des taux harmonisés devaient s'appliquer; qu'à l'époque, tous les États membres avaient déjà adopté un système de taxe sur la valeur ajoutée, conformément à la première²⁴ et à la deuxième²⁵ directive du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires; que les États membres ont décidé pour y arriver de passer par une période transitoire, qui depuis est prorogée;
- B. considérant que la directive TVA refond et abroge, dans un souci de clarification, la sixième directive TVA; 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;
- C. considérant que la perception de la TVA relève principalement de la responsabilité de chaque État membre;
- D. considérant qu'en 2013, une révision substantielle a été lancée en vue d'instaurer un régime définitif reposant sur le principe de destination, qui le rendrait moins vulnérable à la fraude²⁶; que le principe de destination suppose que la TVA soit transmise à l'État

²³ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0392.

²⁴ JO 71 du 14.4.1967, p. 1301.

²⁵ JO 71 du 14.4.1967, p. 1303.

²⁶ Comme décrit dans le plan d'action de l'UE sur un espace TVA unique dans l'Union

membre où a lieu la consommation finale;

- E. considérant qu'une proposition de directive a été 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»²⁷; que le Parlement a adopté sa position à ce propos le 12 février 2019; que le Conseil n'a pas encore arrêté la sienne; que le blocage de cette décision retarde d'importantes décisions relatives à l'adaptation de la TVA aux défis auxquels nous devons faire face lors de la reprise économique de l'Union et que l'absence d'action signifie que les lacunes qui pourraient permettre à l'écart de TVA de se creuser n'ont pas été comblées;
- F. considérant que l'écart de TVA dans l'UE est passé de 20 % en 2009 à 10 % en 2019, et que des estimations préliminaires de l'époque indiquaient que l'écart pourrait tomber sous la barre des 130 milliards d'EUR; 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 est tombé dans les mains des fraudeurs et des réseaux de criminalité organisée; que cette perte pourrait représenter un écart de TVA de 13,7 %; que ce scénario appelle des options stratégiques;
- G. considérant que, selon le rapport final du 10 septembre 2020 de l'étude et des rapports sur l'écart de TVA dans les 28 États membres de l'Union, préparé pour la Commission, l'écart de TVA enregistré dans les États Membres fluctue entre moins de 1 % et plus de 33 %;
- H. considérant que cette perte est préjudiciable pour le budget de l'Union (la TVA constitue la deuxième ressource propre de l'Union), pour les budgets nationaux, pour les entreprises et pour les personnes qui vivent dans l'UE;
- I. considérant que le programme Fiscalis pour la période 2021-2027, doté d'un budget de 269 millions d'EUR, vise à lutter contre l'injustice fiscale en aidant les autorités fiscales nationales à mieux coopérer pour combattre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive; que le précédent programme a rapporté 591 millions d'EUR de recettes à l'Union;
- J. considérant que la plateforme d'experts antifraude des États membres, Eurofisc, qui a été créée en 2010, doit, pour être efficace, être renforcée et dotée de ressources suffisantes pour effectuer des analyses des risques conjointes, coordonner les enquêtes et coopérer avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), Europol et le Parquet européen, notamment en vue d'enquêter sur la fraude à la TVA; qu'un système de taux de TVA différenciés et des coûts de mise en conformité élevés pourraient accroître la fraude;
- K. considérant que l'avis n° 11/2020 de la Cour des comptes porte sur la nouvelle méthode proposée pour calculer la ressource propre fondée sur la TVA; que cet avis indique que, «par rapport au système actuel, [la proposition] simplifie considérablement le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA des États membres», mais que «le taux moyen pondéré pluriannuel définitif risque de ne pas être représentatif pour tous les États membres»;

²⁷ COM(2018)0329.

- L. considérant que la crise socio-économique provoquée par la pandémie de COVID-19 a exigé des efforts fiscaux et budgétaires substantiels de la part des gouvernements des États membres, y compris sous la forme d'aides aux entreprises;
- M. considérant que la ressource propre fondée sur la TVA représentait 11 % du budget de l'Union en 2019, pour un montant total de 17,8 milliards d'EUR;
- N. 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 de la fiscalité à la numérisation de l'économie et à la transition écologique, et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales; que ce plan d'action érige les questions liées à la TVA au rang de priorités, en se concentrant sur la lutte contre la fraude à la TVA et la modernisation de la TVA sur les services financiers, tout en tenant compte de la numérisation de l'économie;
- O. 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);
- P. considérant que la TVA, en tant qu'impôt indirect prélevé par l'ensemble des 27 États membres, est perçue au titre de plusieurs régimes nationaux différents, et qu'il est possible de recenser des bonnes pratiques dans chacun d'eux et de les appliquer dans le cadre d'une réforme à l'échelle européenne; que les exemples nationaux devraient être considérés comme des modèles à prendre en considération et que la Commission doit servir de plateforme d'échange de ces bonnes pratiques; que les modifications législatives nationales introduites par un État membre, qui incitent les consommateurs à demander des factures dans les secteurs qu'il est difficile de taxer, figurent parmi ces bons exemples;
- Q. considérant que l'objectif général de numérisation de la fiscalité est essentiel pour garantir la transparence, la simplicité, la responsabilité et des déclarations automatisées, ainsi que pour un régime de TVA définitif, simplifié et à l'épreuve du temps; que la pandémie de COVID-19 a favorisé le développement de la numérisation pour toutes les opérations; que les petites et moyennes entreprises (PME) sont au centre de ce processus de numérisation et qu'elles devraient, à cet égard, être soutenues dans l'acquisition des dernières technologies et de savoir-faire;
- R. considérant que la TVA est largement harmonisée au niveau de l'Union et constitue une ressource propre pour le budget de l'Union, et qu'elle nécessite donc une coopération approfondie au niveau de l'Union;
- S. considérant que le Parlement respecte pleinement le principe de la souveraineté fiscale nationale;

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

1. se félicite du fait que la tendance générale soit positive, l'écart de TVA étant tombé à 10 % en 2019, contre 20 % en 2009 dans les États membres, ce qui suggère que la fraude à la TVA dans l'Union recule et que les recettes de TVA, en proportion du produit intérieur brut, augmentent;

2. invite la Commission et les États membres à analyser et à échanger les bonnes pratiques des États membres qui sont parvenus à éviter un écart de TVA significatif; adhère à l'objectif de proposer des solutions fiscales innovantes, en phase avec les nouvelles réalités économiques, sociales et environnementales;
3. prend note que, selon certaines estimations, une réforme fiscale neutre du point de vue des recettes pourrait conduire en moyenne à une réduction du taux de TVA standard de sept points de pourcentage dans l'UE-27, en plus de réduire les coûts de mise en conformité; souligne que, selon ces estimations, le niveau de réduction varie de 2 (Estonie) à 13 (Grèce) points de pourcentage entre les États membres de l'Union; constate qu'il ne s'agit pas de la seule réponse à la nécessité de s'attaquer à la complexité du système fiscal; observe qu'un taux de TVA standard moins élevé pourrait profiter aux consommateurs, en particulier aux ménages à faible revenu; relève que les États membres ont la possibilité d'étudier les avantages qu'aurait un taux standard réduit unique pour une concurrence loyale sur leur marché;
4. considère que l'application d'une multitude de taux réduits poursuit un but légitime dans la société, notamment réduire le caractère régressif du système de TVA et contribuer à la réalisation de certains objectifs politiques nationaux, comme l'accès à des biens et secteurs essentiels tels que la santé et l'alimentation, mais que cela contribue également à la complexité et à l'opacité du système fiscal, augmente les coûts de mise en conformité et peut faciliter la fraude; comprend que l'application de taux réduits peut conduire à une baisse des prix pour les consommateurs, mais qu'elle dépend de plusieurs autres facteurs; note, par conséquent, qu'une analyse approfondie et une analyse d'impact doivent être réalisées;
5. prend note des différences considérables dans les taux standards qu'appliquent les États membres et de la complexité que cela apporte au système, même si elles se justifient par des systèmes économiques nationaux différents; souligne que cette complexité est aggravée par les différentes modalités d'application des taux réduits, légitimes pour poursuivre les objectifs sociaux et environnementaux; rappelle que la possibilité d'appliquer des taux super réduits (dans cinq États membres) ou des taux parking (dans cinq États membres) constitue un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre d'un système commun cohérent et totalement interopérable;
6. comprend que le système est de plus en plus compliqué en raison des différences de taux, mais aussi en raison des exonérations et dérogations, qui doivent être des exceptions; rappelle la question spécifique de l'inégalité de traitement des États membres qui ont adhéré avant et après 1992, auxquels s'appliquent des règles différentes; invite la Commission à aborder cette question dans ses futures propositions législatives;
7. note qu'au cours des deux dernières décennies, la Commission a engagé près de 200 procédures d'infraction concernant la TVA; l'invite à présenter un résumé des principales conclusions de ces procédures en tant que base de futures propositions législatives, notamment en matière de taux réduits, d'exemptions et de non-transposition;
8. note que la pandémie de COVID-19 a justifié des dérogations en matière de TVA, ce qui prouve qu'un certain degré de flexibilité est nécessaire pour affronter des

circonstances urgentes ou imprévues; invite instamment la Commission à en tenir compte dans ses futures propositions législatives en matière de TVA;

9. observe que l'écart de TVA fluctue avec le cycle économique et qu'une conformité fiscale faible est parfois associée à des taux de TVA standard élevés, à une efficacité judiciaire et juridique moindre, à des institutions légales plus faibles, à des niveaux perçus de corruption plus élevés et à la part globale de l'économie parallèle dans l'ensemble de l'économie;
10. constate avec préoccupation que certains États membres n'exonèrent généralement pas les dons en nature de la TVA, ce qui conduit les entreprises à détruire des biens de consommation, notamment les retours, alors qu'une telle exonération est possible en vertu de la directive TVA existante; demande à la Commission de publier des orientations à l'intention des États membres, précisant que les exonérations de TVA pour les dons en nature seront compatibles avec le droit de l'Union existant en matière de TVA jusqu'à l'adoption par les États membres de la proposition du Conseil (COM(2018)0020) (article 98, paragraphe 2);
11. déplore le manque de données disponibles en ce qui concerne les différences régionales, ce qui pourrait constituer une limite majeure à la mesure de l'écart de TVA; invite la Commission à vérifier si la production et la publication de mesures de l'écart de TVA régional pourrait constituer un outil précieux pour améliorer la transparence et réduire l'écart de TVA;

Impact du large éventail de taux réduits sur les entreprises

12. considère que la diversité actuelle des taux réduits crée des obstacles administratifs supplémentaires pour les entreprises; relève que le total des coûts de mise en conformité liés à la TVA varie de 1 % à 4 % du chiffre d'affaires des entreprises dans les États membres; note que la numérisation peut grandement contribuer à la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises;
13. 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, et que les coûts de mise en conformité élevés constituent un obstacle à l'entrée sur le marché intérieur de l'UE; considère dès lors que les régimes de TVA différenciés au sein de l'UE peuvent décourager le commerce à l'intérieur de l'UE pour toutes les entreprises, en particulier les PME; note toutefois que les données empiriques ne sont pas concluantes en ce qui concerne les effets des systèmes de TVA différenciés sur le commerce international et ne disent pas s'ils pourraient créer des conditions de concurrence inégales dans ces échanges, notamment en raison de coûts de mise en conformité élevés, d'exonérations et de systèmes de remboursement déficients;
14. note le potentiel de la numérisation pour réduire les coûts de mise en conformité, bien que ces avantages ne se concrétisent souvent qu'à long terme; soutient que les innovations numériques²⁸ sont susceptibles de réduire les coûts de mise en conformité, d'aider à la transparence des opérations commerciales et de réduire les formalités administratives; souligne la nécessité de garantir la sécurité des données, la protection de la vie privée et la confidentialité des entreprises; insiste sur le fait que les entreprises

²⁸ Comme l'intelligence artificielle, les mégadonnées et la technologie des chaînes de blocs

doivent être soutenues à titre subsidiaire²⁹ dans le cadre des programmes de l'Union et que les PME et les autres acteurs économiques vulnérables, en particulier, doivent être soutenus par des formations organisées par l'Union sur la transition numérique, afin d'en tirer parti et d'y contribuer; souligne qu'une telle approche générale visant à accélérer la numérisation du savoir-faire des PME et de leurs opérations sur le terrain serait en fin de compte bénéfique pour la perception de la TVA; souligne le potentiel que présente la technologie des registres distribués pour prévenir la fraude à la TVA, par exemple la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, et attend avec intérêt la proposition législative visant à moderniser les obligations en matière de déclaration de TVA; invite en outre la Commission à présenter une initiative axée sur une application aisée de la technologie des registres distribués par les professionnels et la réduction des formalités administratives;

15. estime que, pour faciliter les échanges et accroître la sécurité juridique sur le marché intérieur, la Commission, en coopération avec les États membres, devrait améliorer la base de données "Impôts en Europe", un portail d'information sur la TVA dans l'Union à l'intention des entreprises; souligne que le portail devrait proposer un accès rapide, actualisé et précis à des informations utiles sur la mise en œuvre du système de TVA dans les différents États membres, et en particulier sur les taux corrects de TVA applicables à différents biens et services dans les différents États membres, ainsi que sur les conditions de taux zéro de TVA; précise que ce portail pourrait également contribuer à résoudre l'actuel écart de TVA; propose que le guichet unique de l'Union européenne soit introduit sur le portail d'information sur la TVA dans l'Union;
16. cite le guichet unique de l'Union comme un exemple d'innovation numérique permettant aux entreprises européennes de simplifier leurs factures de TVA et donc les coûts de mise en conformité dans le domaine des ventes par voie électronique au sein de l'Union; note qu'une telle réduction des coûts de mise en conformité est particulièrement bénéfique pour les PME; prend acte de la volonté de la Commission de proposer, pour 2022/2023, une modification de la directive TVA en vue d'élargir encore le champ d'application du guichet unique TVA; invite la Commission à étudier les moyens d'élargir le champ d'application du guichet unique;
17. invite les États membres à accroître et à améliorer leur coopération mutuelle et à appliquer minutieusement l'ensemble de règles relatives à l'échange de données sur les paiements concernant la TVA qui ont été adoptées en février 2020 afin de faciliter la détection de la fraude fiscale dans les opérations de commerce électronique transfrontalières;
18. note que les États membres utilisent déjà les nouvelles technologies pour améliorer l'efficacité des contrôles des achats effectués sur le marché national à des fins fiscales; comprend que ces mesures nationales doivent être prises en considération dans toute réforme du système de TVA, en tant que bonnes pratiques à examiner; préconise, à cet égard, une plus grande coordination entre les États membres, afin de faciliter les opérations transfrontalières, sans coûts excessifs pour les opérateurs et les consommateurs; invite la Commission à présenter des propositions concrètes visant à promouvoir un système plus rapide d'échange d'informations sur les opérations intra-UE liées à la TVA et à le rendre interopérable avec les mécanismes nationaux; est

²⁹ Cela signifie que le soutien vient d'abord des États membres, puis de l'UE.

favorable à l'expansion de la facturation électronique et demande l'introduction d'une norme européenne de facturation électronique harmonisant en particulier les informations contenues dans une facture électronique afin de faciliter l'interopérabilité transfrontalière, de garantir le respect de la législation, d'accroître la transparence des opérations commerciales et, partant, de limiter les fraudes et les erreurs;

19. souligne qu'il est urgent de s'attaquer à la fraude transfrontalière à la TVA et à la fraude carrousel, en mettant correctement en œuvre des mécanismes efficaces d'échange d'informations et en dotant les autorités nationales et d'autres autorités telles que l'OLAF de moyens adéquats (humains, financiers, techniques et technologiques); souligne la contribution précieuse d'organismes tels qu'Eurofisc; rappelle le rôle des prestataires de services de paiement et la nécessité de garantir des normes élevées en matière de déclaration de la TVA; estime qu'il est nécessaire de recevoir une étude d'impact de la Commission pour évaluer l'introduction d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé dans plusieurs États membres à la suite de la mise en œuvre de la directive du Conseil concernant l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et prestations de services dépassant un certain seuil³⁰, afin de lutter contre la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, et d'évaluer, en particulier, son incidence sur la lutte contre tous les types de fraude à la TVA et les conséquences sur les coûts de mise en conformité des entreprises;
20. constate que le large éventail de taux peut être une source de distorsion des prix sur le marché intérieur, créant des incitations aux achats transfrontaliers; note en particulier que la diversification des taux de TVA crée une incitation à exploiter les différences de prix entre les pays en déplaçant la consommation vers les États membres où les taux de TVA sont plus faibles, et altère la perception des recettes par les gouvernements;
21. rappelle que les entreprises ont besoin d'un accès simplifié et centralisé aux informations sur les taux, sur les taux de TVA corrects pour les différents biens et services dans les différents États membres et sur les conditions de la TVA à taux zéro, ainsi que de règles de TVA claires et sans ambiguïté afin d'encourager les entreprises transfrontalières et de réduire leurs charges administratives; se félicite, à cet égard, de la méthode simplifiée et numérisée d'enregistrement par l'intermédiaire d'un portail en ligne pour le régime de TVA applicable aux petites entreprises exerçant des activités transfrontalières, ce qui réduit les coûts et les charges administratives; constate que 26 des 27 États membres utilisent les taux réduits dans le cadre de leurs politiques fiscales et sociales; rappelle qu'un portail d'information commun et en ligne consacré à la mise en œuvre des systèmes de TVA dans les différents États membres favoriserait les activités transfrontalières et allégerait la charge administrative des entreprises;
22. salue la tendance positive à la réduction des coûts de mise en conformité grâce à la numérisation continue des entreprises et de l'administration publique; note que, dans les pays de l'OCDE, le temps nécessaire à la mise en conformité fiscale est tombé de 230 heures à 162 heures entre 2006 et 2020, principalement en raison de l'adoption de

³⁰ Directive (UE) 2018/2057 du Conseil du 20 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et prestations de services dépassant un certain seuil (JO L 329 du 27.12.2018, p. 3).

systèmes de déclaration et de paiement électroniques³¹;

23. 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 et la multitude des taux, qui entraînent des coûts de mise en conformité accrus; rappelle qu'un système de TVA efficace contribue à la lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale; souligne qu'un nombre croissant de PME souhaitent effectuer des échanges commerciaux dans l'ensemble de l'Union, notamment au moyen d'opérations en ligne, et que le système de TVA de l'Union devrait viser à faciliter la croissance transfrontalière;
24. note que des données empiriques indiquent que le système actuel de taux de TVA multiples est régressif dans les États membres en termes de pourcentage du revenu disponible, mais qu'il tend à être proportionnel ou légèrement progressif dans la plupart des États membres en termes de pourcentage des dépenses; constate également qu'en termes de dépenses, les taux de TVA réduits et nuls existants contribuent à rendre la TVA plus progressive par rapport aux systèmes de TVA à taux unique; note en outre que les données indiquent également que seuls les taux de TVA qui sont réduits dans le but de soutenir les ménages à faible revenu (tels que les taux réduits sur les denrées alimentaires) rendent la TVA plus progressive; invite les États membres, lorsqu'ils appliquent des taux de TVA réduits, à le faire dans le but spécifique d'aider les ménages à faible revenu;

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

25. observe que l'application de taux réduits ne se traduit pas systématiquement par des réductions de prix permanentes pour le consommateur et que l'efficacité d'un taux réduit dépend de plusieurs facteurs, comme la mesure dans laquelle les entreprises le répercutent sur les consommateurs, sa durée dans le temps, l'ampleur de la réduction et la complexité du système de taux; souligne que la répercussion des réductions dans leur intégralité est par conséquent un processus complexe et ne devrait pas être entreprise sans une solide analyse d'impact; constate que, si les taux de TVA réduits et nuls existants sont proportionnellement plus avantageux pour les ménages à faible revenu dans l'Union (en termes de part des dépenses), en termes absolus (nominaux), ils profitent généralement davantage aux ménages à revenu élevé; note, par conséquent, qu'il convient de procéder à des analyses approfondies et à des analyses d'impact afin de s'assurer que les réductions ne s'appliquent que lorsqu'elles peuvent bénéficier aux ménages à faible revenu;
26. met l'accent sur le fait que les taux réduits ont normalement pour objectif légitime de garantir que des biens essentiels sont accessibles à tous; souligne que les taux réduits de TVA sur les biens de première nécessité (par exemple les denrées alimentaires) tendent à rendre la TVA plus progressive; souligne que les taux réduits peuvent être plus efficaces dans les sociétés qui présentent d'importantes inégalités de revenu et un niveau élevé d'inégalités sociales et économiques; constate que les données empiriques sur l'efficacité des taux de TVA réduits dans la promotion des biens socialement

³¹ Étude de PwC et du groupe de la Banque mondiale du 26 novembre 2019 intitulée «Paying Taxes 2020: The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies», p. 27.

souhaitables ou écologiques sont rares et ambigus;

27. est profondément préoccupé par la nature régressive des taxes à la consommation; souligne que la TVA devrait être maintenue à des taux peu élevés, car elle pèse de manière disproportionnée sur les ménages à faible revenu, exacerbant ainsi les inégalités dans la répartition des richesses;
28. constate que l'efficacité des taux de TVA réduits pour la promotion de biens respectueux de l'environnement est encore difficile à évaluer en raison du manque de données empiriques, bien que, dans certaines études de cas et selon certains modèles, des effets positifs puissent être mesurés; insiste toutefois sur le fait que, pour promouvoir une consommation respectueuse de l'environnement, il est primordial que les États membres éliminent progressivement tous les taux zéro et les taux réduits de TVA sur les biens et services néfastes pour l'environnement; invite les États membres à supprimer progressivement les taux réduits pour les biens et services hautement polluants d'ici à 2030 afin d'atteindre les objectifs climatiques de l'Union inscrits dans le pacte vert pour l'Europe; invite les États membres à étudier la mise en œuvre de mécanismes de compensation pour aider les ménages à faible revenu à faire face à la baisse du revenu disponible résultant de taux de TVA plus élevés pour les biens et services polluants;
29. souligne, à cet égard, que les taux réduits devraient tenir compte de la viabilité des finances publiques; fait observer que la rationalisation visant à parvenir à un système de TVA uniforme devrait tenir compte de l'application historique et temporaire des taux réduits, pour autant que d'autres conditions soient remplies;
30. souligne que les données indiquent que les taux de TVA réduits sont souvent un outil plutôt inefficace pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux étant donné qu'ils occasionnent des coûts considérables pour les gouvernements du fait de l'importance de la différence des taux, de la diminution des recettes fiscales, de l'augmentation des coûts administratifs, des coûts des contrôles et des inspections, de la pression des représentants socio-économiques, des coûts de mise en conformité, des distorsions économiques ou même de la fraude fiscale, et de la difficulté d'atteindre les groupes cibles;
31. note que pour évaluer pleinement l'efficacité et l'efficacé des taux de TVA non standards, il est nécessaire de les comparer avec d'autres instruments d'intervention; estime que ces derniers peuvent être des outils plus efficaces, plus souples, plus visibles et plus rentables pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux, s'ils sont utilisés de manière efficace par les gouvernements; note toutefois que ces instruments sont au cœur de la souveraineté fiscale nationale et qu'ils relèvent des compétences nationales car aucune législation de l'UE ne les harmonise; souligne qu'ils doivent néanmoins respecter la politique de concurrence de l'Union;
32. souligne qu'un système de TVA uniforme, combiné à d'autres instruments d'intervention et à une série de réformes sociales et d'instruments fiscaux environnementaux, constitue autant d'options qui méritent d'être explorées lors de la conception d'un système fiscal global, économique, social et écologique efficace, pour autant qu'elles ne fassent pas peser une charge excessive sur les ménages à faible revenu; observe que la Nouvelle-Zélande a un système de TVA à taux unique de 15%

uniforme et applique un crédit d'impôt pour les ménages à faible revenu; observe que les efforts de simplification ou d'harmonisation du système de TVA dans l'Union ne conduiraient pas à des taux de TVA standards plus élevés; souligne que les subventions forfaitaires et les campagnes d'information pourraient être une option pour la promotion des biens sous tutelle;

Conclusions

33. 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; relève que l'écart de TVA s'élève en moyenne à 10 % et que la TVA constitue également une ressource propre pour le budget de l'Union; souligne que toute diminution de l'assiette de la TVA peut conduire à une perte de recettes pour les finances publiques; demande aux autorités fiscales nationales de prendre des initiatives pour réduire l'écart de TVA afin d'améliorer les finances publiques, notamment à la lumière de la récession économique causée par la pandémie de COVID-19, et d'accroître les ressources propres de l'Union;
34. se félicite à cet égard du fait que des progrès importants ont été réalisés en matière de coopération entre les autorités fiscales des États membres au cours de la dernière décennie; soutient la poursuite des discussions entre les États membres afin de renforcer la coopération administrative;
35. reprend les conclusions de l'étude de DIW ECON, qui souligne qu'en moyenne, le taux standard était appliqué à 71 % de l'assiette fiscale totale dans les États membres en 2019; souligne que les coûts de mise en conformité de systèmes de TVA diversifiés peuvent être considérablement réduits en poursuivant la numérisation des entreprises et des administrations publiques; souligne que les coûts de systèmes de TVA diversifiés pour les entreprises, particulièrement les PME, les distorsions qu'ils peuvent créer dans le marché intérieur et dans le commerce, et leurs effets sur les pouvoirs publics en termes de pertes de recettes doivent être soigneusement évalués afin de parvenir à un système de TVA cohérent, équitable et efficace dans l'Union; constate que les taux réduits sur les biens de première nécessité (par exemple les denrées alimentaires) tendent à rendre la TVA plus progressive et que les ménages à faible revenu bénéficient de taux de TVA réduits, même s'ils constituent des moyens moins efficaces pour atteindre les objectifs en matière de répartition des recettes ou d'environnement;
36. constate que les difficultés à réduire l'écart de TVA entre États membres sont causées par une combinaison de facteurs, comme la nécessité de garder un certain nombre d'exemptions de TVA accordées pour certains biens et services et la volonté des États membres de maintenir des taux réduits d'au moins 5 %; reconnaît que les États membres ont besoin de conserver la flexibilité de fixer leurs propres taux de TVA, étant donné l'importance de cette taxe comme instrument budgétaire;
37. demande la mise en place d'un système de TVA simplifié et modernisé, avec des limites concernant les exemptions et les taux non standards, afin de promouvoir une compétitivité juste et efficace des entreprises sur le marché intérieur, de réduire les coûts de mise en conformité et d'améliorer la conformité volontaire; note qu'un tel système de TVA simplifié bénéficierait quand même d'un guichet unique afin de réduire les coûts de mise en conformité pour les entreprises de l'UE et de favoriser les échanges intra-UE; prend acte de la proposition de l'ancienne présidence portugaise du

Conseil et de l'actuelle présidence slovène du Conseil visant à supprimer progressivement, au niveau des États membres, tous les taux zéro et taux réduits de TVA sur les biens et services néfastes pour l'environnement, tels que les combustibles fossiles, les pesticides chimiques et les engrais chimiques; demande que soit étudiée la mise en œuvre de mesures sociales pour les ménages à faible revenu afin de compenser la baisse du revenu disponible résultant de taux de TVA plus élevés pour les biens et services polluants; invite instamment les États membres à adopter rapidement la proposition de directive révisée sur les taux de TVA³²;

38. souligne que l'écart de TVA est essentiellement attribuable à une combinaison de facteurs dans chaque État membre, par exemple aux lacunes législatives, au manque de ressources et d'efficacité numérique des administrations fiscales, à l'inefficacité des mesures d'application et de contrôle des règles, notamment celles qui visent la fraude et l'évasion fiscales et la planification fiscale agressive; invite, à cet égard, les États membres à renforcer la coopération administrative et à accroître les performances des autorités fiscales nationales; salue l'outil d'analyse des réseaux de transaction et soutient l'établissement d'une coopération renforcée entre les membres d'Eurofisc afin de détecter rapidement les fraudes de type carrousel; invite la Conférence sur l'avenir de l'Europe à aborder cette question dans le contexte de la protection des intérêts financiers de l'Union;
39. estime qu'il convient d'étudier une introduction plus harmonisée de la facturation électronique dans tous les États membres, au-delà de son utilisation obligatoire actuelle dans les marchés publics à travers l'UE, étant donné qu'elle s'est révélée être un outil efficace pour lutter contre la fraude et l'évasion dans les pays où elle a également été mise en place pour d'autres types d'opérations, et a également mené à une plus grande simplification et à une réduction des coûts de mise en conformité;
40. rappelle l'importance de l'indépendance et du caractère non partisan de l'Observatoire européen de la fiscalité, créé à l'initiative du Parlement; souligne que le programme Fiscalis 2021-2027 est un outil essentiel pour assurer une coopération rapide et constructive entre les autorités fiscales;
41. 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; ajoute que les taux réduits sont souvent complémentaires des instruments de politique sociale et environnementale existants et que les incitations fiscales directes sont des instruments qui ciblent mieux les ménages à faible revenu — par exemple un seuil d'exonération d'impôt et des taux d'imposition progressifs — et sont généralement moins coûteux, pour autant que d'autres conditions soient remplies;
42. insiste sur la nécessité de passer à un système de TVA définitif basé sur le principe d'imposition dans le pays de destination; demande instamment au Conseil d'adopter dans les meilleurs délais la proposition de directive du 25 mai 2018 (COM(2018)0329), compte tenu de l'ampleur des pertes de ressources budgétaires nationales et de l'UE dans le cadre du régime actuel; souligne, à cet égard, les grands principes du futur système de TVA définitif pour l'imposition transfrontière des échanges intra-UE sur le lieu de destination ainsi que l'imposition et la perception de la TVA par le fournisseur

³² COM(2018)0020.

dans l'État membre de destination;

43. invite la Commission à assurer le suivi du présent rapport en présentant des propositions législatives concrètes, portant sur les sujets spécifiques évoqués ci-dessus; invite le Conseil à accorder une grande importance au dialogue et à la coopération avec le Parlement dans la recherche d'une réforme appropriée du système de TVA, en tenant compte des présentes propositions ainsi que de la nécessité fondamentale de garantir le caractère démocratique des changements apportés à la politique fiscale de l'Union;
44. soutient la proposition de la Cour des comptes³³ qui consiste à envisager la mise en place d'un mécanisme de révision du taux moyen pondéré (TMP) pluriannuel au cours de la période couverte par le cadre financier pluriannuel, afin d'éviter les distorsions dans les niveaux de contribution basés sur la TVA au cours de cette période, au cas où un État membre déciderait de modifier sa politique en matière de TVA;
45. note que la directive TVA est soumise à l'approbation unanime du Conseil, conformément à l'article 113 TFUE;
46. rappelle les mérites du numéro d'identification fiscale (NIF) en tant qu'instrument utile pour garantir la conformité aux obligations fiscales et le respect de celles-ci; invite la Commission et les États membres à explorer toutes les possibilités offertes par le NIF en tant que mécanisme permettant de préserver des normes d'efficacité élevées en matière de déclaration;
47. soutient l'idée d'étendre le champ d'application du guichet unique en matière de TVA, opérationnel depuis 2015, à la déclaration et au paiement de la TVA; souligne la nécessité de cibler spécifiquement l'adaptation du guichet unique à l'ampleur grandissante du marché du commerce électronique;
48. invite la Commission à évaluer le cadre actuel et à présenter des propositions législatives concrètes sur la vérification des opérations transfrontalières, qui doit être renforcée afin de garantir la perception de la TVA; souligne, à cet égard, la nécessité d'aborder spécifiquement les possibilités qui découlent de l'utilisation de nouvelles technologies numériques, avec des normes élevées de protection des données et de la vie privée, comme corollaires des droits des contribuables;
49. rappelle l'importance de garantir la transposition intégrale et la bonne mise en œuvre du train de mesures concernant la TVA pour le commerce électronique; invite la Commission à évaluer l'état de la situation à cet égard et à présenter des propositions concrètes pour adapter les règles, le cas échéant, en tenant compte de la croissance exponentielle du commerce électronique; constate qu'il existe un écart de TVA considérable dans le secteur du commerce électronique; invite la Commission à étudier les conclusions du rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur la question afin de combler cet écart;
50. rappelle l'importance d'un dialogue plus étroit avec les partenaires internationaux, principalement les partenaires commerciaux les plus importants, en ce qui concerne la TVA; considère que cette coopération devrait d'abord porter et se fonder sur le principe de la coopération administrative, afin de garantir une logique efficace d'échange

³³ Avis n° 11/2020.

d'informations, susceptible de renforcer la lutte contre les systèmes conduisant à la fraude ou à l'évasion fiscale;

51. prend note de l'intention de la Commission de modifier la nature de son comité de la TVA et de ses objectifs en ce qui concerne un futur comité du type prévu par la comitologie; souligne la nécessité de tenir compte de la position du Parlement sur cette question; rappelle la nécessité de garantir le plein respect du cadre institutionnel de l'UE en matière de fiscalité et de la répartition des compétences en matière de fiscalité indirecte;

o

o o

52. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

Date de l'adoption	6.12.2021
Résultat du vote final	+: 43 -: 4 0: 11
Membres présents au moment du vote final	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Marek Belka, Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Markus Ferber, Jonás Fernández, Raffaele Fitto, Frances Fitzgerald, Luis Garicano, Sven Giegold, Valentino Grant, Claude Gruffat, Enikő Györi, Eero Heinäluoma, Michiel Hoogeveen, Danuta Maria Hübner, Stasys Jakeliūnas, France Jamet, Othmar Karas, Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Georgios Kyrtos, Aurore Lalucq, Aušra Maldeikienė, Pedro Marques, Costas Mavrides, Jörg Meuthen, Csaba Molnár, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Lefteris Nikolaou-Alavanos, Dimitrios Papadimoulis, Piernicola Pedicini, Lídia Pereira, Kira Marie Peter-Hansen, Sirpa Pietikäinen, Evelyn Regner, Antonio Maria Rinaldi, Alfred Sant, Martin Schirdewan, Joachim Schuster, Ralf Seekatz, Pedro Silva Pereira, Paul Tang, Irene Tinagli, Ernest Urtasun, Inese Vaidere, Johan Van Overtveldt, Stéphanie Yon-Courtin, Marco Zanni, Roberts Zile
Suppléants présents au moment du vote final	Agnès Evren, Henrike Hahn, Eugen Jurzyca, Monica Semedo, Mick Wallace

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

43	+
NI	Enikő Győri
PPE	Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Agnès Evren, Markus Ferber, Frances Fitzgerald, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Georgios Kyrtzos, Aušra Maldeikienė, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Lúdia Pereira, Sirpa Pietikäinen, Ralf Seekatz, Inese Vaidere
Renew	Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Luis Garicano, Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Monica Semedo, Stéphanie Yon-Courtin
S&D	Marek Belka, Jonás Fernández, Eero Heinäluoma, Aurore Lalucq, Pedro Marques, Costas Mavrides, Csaba Molnár, Evelyn Regner, Alfred Sant, Joachim Schuster, Paul Tang, Irene Tinagli
Verts/ALE	Sven Giegold, Claude Gruffat, Henrike Hahn, Stasys Jakeliūnas, Piernicola Pedicini, Kira Marie Peter-Hansen, Ernest Urtsun

4	-
ECR	Michiel Hoogeveen
ID	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Jörg Meuthen

11	0
ECR	Raffaele Fitto, Eugen Jurzyca, Johan Van Oortveldt, Roberts Zile
ID	Valentino Grant, France Jamet, Antonio Maria Rinaldi, Marco Zanni
The Left	Dimitrios Papadimoulis, Martin Schirdewan, Mick Wallace

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention