



**Livre vert sur l'avenir de la TVA
Vers un système de TVA plus simple,
plus robuste et plus efficace**

Contribution de la
Chambre des Métiers du Grand-Duché
de Luxembourg

Livre vert sur l'avenir de la TVA

Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace

Contribution de la Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg

Q1. Pensez-vous que le régime de TVA actuellement applicable aux échanges intra-UE est suffisamment adapté au marché unique ou constitue-t-il pour vous un obstacle à la maximalisation des avantages de ce marché?

Le régime actuel est très complexe en ce qui concerne les opérations transfrontalières, surtout pour les PME qui ne disposent pas nécessairement des ressources internes pour résoudre les questions qui se posent. Ceci peut les décourager à se développer en dehors des frontières nationales. Ainsi, en matière de prestations de services, il existe un principe général auquel s'ajoute toutefois un nombre impressionnant de dérogations. Le lieu d'imposition dépend d'une multitude de facteurs comme la nature de la prestation de services, la qualité du client (B2B / B2C) et le lieu d'établissement / résidence du client (Etat membre / pays tiers).

Il faut souligner en outre qu'en dehors des obligations liées à la TVA, un certain nombre d'autres formalités administratives sont requises avant de devenir actif dans un autre Etat membre.

L'ensemble de ces contraintes ne contribue certainement pas à faciliter les opérations transfrontalières, et partant à tirer avantage de l'existence d'un marché unique.

Les problèmes de langues pourraient être résolus en introduisant des déclarations de TVA standardisées, de même que, le cas échéant, une codification des transactions.

Finalement, le problème réside dans le fait que les entreprises s'internationalisent de plus en plus, alors que les administrations fiscales restent enfermées dans le carcan national.

Q2. En cas de réponse affirmative à la deuxième partie de la question précédente, quel serait selon vous le régime de TVA le plus approprié pour lesdites opérations? En particulier, pensez-vous que l'imposition dans l'Etat membre d'origine reste un objectif opportun et réalisable?

Un système basé sur l'imposition dans l'Etat membre d'origine semble difficilement réalisable, alors qu'au préalable il faudrait implémenter un mécanisme de clearing des recettes de TVA au niveau des Etats membres.

Une simplification du régime de TVA pourrait être atteinte en limitant le nombre de dérogations et en veillant à une application uniforme des directives TVA dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Q3. Pensez-vous que les règles de TVA actuellement applicables aux autorités publiques et aux holdings sont acceptables, notamment au regard de la neutralité fiscale, et si non, pourquoi?

Q4. Quels autres problèmes avez-vous rencontrés en ce qui concerne le champ d'application de la TVA?

Q5. Comment remédier à ces problèmes?

Q6. Quelles sont les exonérations actuelles de la TVA qui ne devraient pas être maintenues? Veuillez expliquer pourquoi, selon vous, elles posent un problème. Certaines exonérations devraient-elles être maintenues et, si oui, pourquoi?

Afin de réduire la complexité du régime de TVA, il serait utile d'harmoniser dans la mesure du possible les exonérations existant au niveau de l'UE, de les définir de façon non équivoque et d'éviter des distorsions de concurrence entre le secteur public et le secteur privé.

Q7. Pensez-vous que le régime actuel d'imposition des transports de passagers crée des problèmes en ce qui concerne la neutralité de la taxe ou pour toute autre raison? La TVA devrait-elle s'appliquer aux transports de passagers quel que soit le moyen de transport utilisé?

Q8. Comment remédier à ces problèmes?

Q9. Quels sont pour vous les principaux problèmes liés au droit à déduction?

Q10. Quelles modifications seraient selon vous souhaitables pour renforcer la neutralité et l'équité des règles en matière de déduction de la TVA en amont?

Q11. Quels sont les principaux problèmes liés aux règles en matière de TVA actuellement applicables aux services internationaux, que ce soit au niveau de la concurrence et de la neutralité fiscale ou à tout autre égard?

Q12. Comment remédier à ces problèmes? Pensez-vous que davantage de coordination soit nécessaire au niveau international?

Q13. Quelles sont, s'il y en a, les dispositions de la législation de l'Union en matière de TVA qui devraient être fixées dans un règlement du Conseil plutôt que dans une directive?

En matière de TVA, les entreprises ont besoin de règles qui soient claires et univoques. Les directives confèrent souvent un pouvoir discrétionnaire aux Etats membres et contiennent des dispositions sujettes à interprétation. Cette façon de pro-

céder rend le régime de TVA plus complexe, accroît les charges administratives et entrave le bon fonctionnement du marché unique.

Le problème tient moins au choix de l'instrument juridique qu'à la volonté politique d'établir des règles claires. Cependant, comme les règlements sont directement applicables dans les Etats membres, ceux-ci peuvent avoir une valeur ajoutée par rapport aux directives, surtout si le règlement est tel qu'il est interprété de façon univoque.

Q14. Estimez-vous que les modalités d'application devraient être établies par décision de la Commission?

Si les modalités d'application devraient être établies par décision de la Commission, il faudrait que les représentants des Etats membres aient au préalable été impliqués dans ces décisions. Il serait utile que la Commission européenne soit assistée d'un comité se composant de représentants des autorités publiques et des milieux professionnels.

Q15. Si cette solution n'est pas réalisable, des lignes directrices sur les nouvelles règles législatives de l'Union en matière de TVA pourraient-elles être utiles, même si elles ne sont pas contraignantes pour les États membres? La publication de lignes directrices de ce type présente-t-elle selon vous des inconvénients?

Des règles d'implémentation légalement contraignantes sont le meilleur garant pour atteindre une application uniforme du régime de TVA et pour assurer la sécurité juridique. En ordre subsidiaire, des lignes directrices sur les nouvelles règles législatives de l'Union en matière de TVA pourraient être utiles pour donner aux entreprises une indication quant à l'interprétation des règles par la Commission européenne. En outre, les lignes directrices pourraient aider les tribunaux à mieux comprendre le contexte d'une législation et l'intention du «législateur».

A condition qu'elles soient disponibles à temps, les lignes directrices devraient avoir un impact positif sur l'implémentation des nouvelles règles de TVA dans la législation nationale en réduisant les différences entre celles-ci.

Q16. De manière plus générale, quelles sont les mesures qui permettraient d'améliorer le processus législatif, d'en renforcer la transparence et d'y associer plus étroitement les parties prenantes, de la phase initiale (rédaction de la proposition) à la phase finale (mise en oeuvre nationale)?

Pour rendre une législation efficace, il faut intégrer toutes les parties prenantes dans l'ensemble du processus législatif, y inclus les représentants des milieux professionnels. D'une façon générale, il est important qu'elle s'adapte plus rapidement aux changements caractérisant le monde des affaires, par exemple en ce qui concerne l'évolution des technologies d'information et de communication. Les représentants des entreprises peuvent fournir un feedback précieux sur l'implémentation concrète d'une mesure donnée, ainsi que ses répercussions sur

les entreprises (charges administratives, coûts liés au préfinancement de la TVA, etc.) et les autorités nationales (risques de fraudes, ...).

Les discussions au sein du Conseil et du Comité TVA devraient être publiées de façon à permettre aux parties prenantes d'intervenir en temps utile et d'assurer ainsi le meilleur résultat possible.

Après avoir atteint un accord politique sur une proposition au niveau du Conseil, une évaluation d'impact (impact assessment) succincte pourrait être réalisée avant que cette proposition soit adoptée en tant que directive ou règlement.

Il est surtout important de considérer le point de vue des PME qui sont le moteur de l'économie européenne et représentent par conséquent un vecteur de prospérité. Dans ce contexte, l'UEAPME devrait être étroitement associée à l'ensemble du processus législatif, afin d'éviter que des nouvelles règles n'entravent le développement de ces entreprises.

Un autre problème résulte du fait que très souvent les Etats membres transposent des directives en «dernière minute», ce qui laisse trop peu de temps aux entreprises pour se conformer aux nouvelles règles, notamment pour adapter leurs systèmes informatiques. Afin de faciliter la transition, les Etats membres devraient être obligés de transposer des nouvelles règles au minimum 6 ou 12 mois avant qu'elles n'entrent en vigueur.

Q17. Les dérogations octroyées aux États membres vous ont-elles posé des difficultés? Si oui, veuillez préciser.

Il est évident que les dérogations rendent le régime de TVA plus complexe.

Q18. Pensez-vous que la procédure actuelle d'octroi des dérogations individuelles est satisfaisante et, dans la négative, comment pourrait-on l'améliorer?

Q19. Pensez-vous que la structure actuelle des taux entrave fortement le bon fonctionnement du marché unique (distorsion de la concurrence), qu'elle entraîne un traitement inégal de produits comparables, notamment des services en ligne par rapport aux produits et services portant sur un contenu similaire, ou qu'elle engendre des coûts de conformité importants pour les entreprises? Si oui, dans quelles situations?

Même si des distorsions de concurrence peuvent apparaître dans des cas isolés (comme p. ex. pour les livres ou les journaux électroniques), la Chambre des Métiers est d'avis que pour la majorité des produits et services la structure actuelle des taux n'entrave pas le bon fonctionnement du marché unique.

Q20. Préférez-vous qu'il n'y ait pas de taux réduits (ou qu'il en existe simplement une liste très courte), ce qui pourrait permettre aux États membres d'appliquer un taux normal plus bas, ou seriez-vous favorable à la création d'une liste de taux réduits de TVA obligatoire et uniformément appliquée dans l'Union

européenne, notamment pour répondre aux objectifs spécifiques définis en particulier dans la stratégie «Europe 2020»?

La suppression des taux réduits risque d'induire un certain nombre de problèmes. Un exemple concret permet d'illustrer la problématique.

Au Luxembourg, le secteur de la construction est autorisé à appliquer un taux de 3% pour l'«affectation d'un logement à des fins d'habitation principale». Le maintien de celui-ci se justifie pour plusieurs raisons.

Ce faible taux est tout d'abord lié à des considérations d'ordre social. En raison d'une demande très dynamique, générée entre autres par un important solde migratoire, le secteur immobilier national est confronté à de fortes tensions au niveau des prix. La cause essentielle est à rechercher dans une offre limitée de terrains à bâtir. Or, une hausse du taux de TVA sur les logements ne ferait qu'aggraver la situation actuelle en termes d'accès à la propriété immobilière.

Du fait qu'une telle hausse frappe de façon disproportionnée les ménages à faible revenu, elle évincerait du marché une partie de la population qui serait dès lors contrainte à envisager des solutions de rechange, comme le logement social ou le logement locatif à défaut de pouvoir acquérir une habitation.

Par ailleurs, le bas niveau de ce taux est à voir dans le contexte de la lutte contre le travail clandestin, alors que le secteur de la construction constitue une branche particulièrement touchée par ce fléau. Des études ont montré que plus le niveau de taxation des prestations est élevé, plus l'incitation des ménages à recourir à l'économie sous-terrainne devient importante. Le travail clandestin a des répercussions défavorables à deux égards: pour les entreprises déclarant leurs revenus et s'acquittant de leurs charges fiscales et de celles liées à la sécurité sociale, le travail au noir constitue une concurrence déloyale, en ce sens que les acteurs se livrant à de telles pratiques peuvent proposer des prix inférieurs à ceux des entreprises se conformant aux prescriptions légales. De plus, le travail clandestin implique au niveau du budget de l'Etat des moins-values de recettes, d'autant plus douloureuses qu'après la crise économique les pays devront mettre en œuvre des plans de consolidation des finances publiques.

Finalement, le taux de 3% ne donne pas lieu à des distorsions de concurrence. En effet, selon la Commission européenne «les sociétés font face à une distorsion de concurrence lorsque le taux applicable affecte leurs capacités de vendre leurs produits sur le marché ou aux citoyens d'un autre État membre.»¹ Or, vu que pour cette activité économique le lieu d'imposition est déterminé en fonction du lieu de l'immeuble, que l'activité est par conséquent imposable au Luxembourg, les entreprises résidentes et non-résidentes sont traitées sur un pied d'égalité. Il y a partant, au niveau de la TVA, absence de distorsions de concurrence et le bon fonctionnement du marché unique n'est pas entravé.

La Chambre des Métiers est d'avis que les Etats membres doivent garder la compétence en ce qui concerne le maintien ou l'abolition de taux réduits et que par conséquent, cette compétence ne devra pas être transférée au niveau de l'Union

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal ; COM(2007) 380 ; p. 8

européenne. Les taux constituent un instrument important de la politique économique, sociale et financière des Etats membres.

Q21. Quels sont les principaux problèmes que vous avez rencontrés en ce qui concerne les règles actuelles relatives aux obligations en matière de TVA?

Une déclaration de TVA standardisée à l'échelle de l'Union européenne, disponible dans toutes les langues, que les entreprises pourraient choisir d'utiliser si elles le souhaitent mais que tous les États membres devraient accepter, pourrait constituer un instrument utile pour réduire les coûts auxquels les entreprises doivent faire face pour se conformer aux règles de la TVA.

Une telle solution permettrait d'éviter les problèmes linguistiques et faciliterait le contrôle de la part des administrations compétentes.

Q22. Comment remédier à ces problèmes au niveau de l'Union européenne?

Vu que la plupart des charges administratives en matière de TVA résultent de l'implémentation divergente des règles de TVA à travers les Etats membres, des efforts supplémentaires devraient être consacrés à une harmonisation à ce niveau.

Une meilleure coopération entre les administrations fiscales et douanières, Eurostat (pour ce qui concerne le volet Intrastat) et les milieux professionnels pourrait éviter des doubles emplois au niveau des obligations fiscales.

Plus concrètement, on pourrait songer à introduire une déclaration de TVA standardisée à l'échelle de l'Union, disponible dans toutes les langues, que les entreprises pourraient choisir d'utiliser si elles le souhaitent mais que tous les États membres devraient accepter. Il faudrait toutefois éviter qu'elle renferme trop de détails, rendant ainsi le système plus complexe qu'actuellement.

En outre, il serait utile d'intégrer un modèle type pour les factures à établir dans la législation relative à la TVA qui répondrait aux besoins des Etats membres et pourrait être utilisé par les entreprises sur une base volontaire.

Q23. Quel est, en particulier, votre avis sur la faisabilité et la pertinence des mesures proposées, notamment dans le plan de réduction des charges administratives en matière de TVA (n° 6 à 15) et dans l'avis du groupe de haut niveau?

« Introducing a real-time VAT collection system »

De l'avis de la Chambre des Métiers la mise en oeuvre d'un tel système présenterait plus d'inconvénients que d'avantages.

Ce mécanisme n'entraînerait pas l'élimination des obligations auxquelles les entreprises sont actuellement confrontées pour se conformer à la législation de la TVA. Au contraire, la gestion en temps réel de chaque transaction pourrait impliquer un niveau de détail excessif.

Par ailleurs, l'implémentation de cette mesure engendrerait des coûts importants qui risquent de devoir être supportés par les entreprises.

Finalement, les répercussions sur le cash-flow des entreprises devraient être analysées.

“Increasing the use of e-government solutions”

La Chambre des Métiers soutient la recommandation d'accroître l'utilisation des solutions « e-government », alors qu'elles peuvent faciliter l'harmonisation et la standardisation des obligations en matière de TVA. Pour améliorer la coordination entre les Etats membres, la Commission pourrait adopter un rôle plus proactif en promouvant la réalisation de « benchmarks » et la diffusion des meilleures pratiques.

« Maximum list of standardised obligations in article 273 of the VAT Directive »

La Chambre des Métiers est d'avis que cette recommandation devrait être analysée plus en détail, en ce qu'une telle approche permettrait de standardiser les obligations déclaratives à travers l'UE et pourrait réduire les charges administratives. Afin de ne pas saper les avantages liés à un tel système, la possibilité dans le chef des Etats membres d'opter pour d'autres obligations devrait être exclue.

Le fait d'abolir l'état récapitulatif annuel ou de réduire la fréquence des déclarations de TVA n'enlève rien à la complexité du régime de TVA qui est le principal frein concernant l'accès des PME au marché intérieur.

Q24. Y a-t-il lieu de revoir le régime d'exonération actuel applicable aux petites entreprises, et, si oui, quels devraient être les principaux éléments de cette révision?

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il y a lieu d'étudier la solution qui consisterait à mettre en place un régime applicable à l'échelle de l'Union européenne, assorti d'un seuil commun et offrant davantage de possibilités en matière de réduction des coûts de conformité dans l'ensemble du marché unique. Un tel système pourrait se révéler propice à la croissance des PME.

Q25. D'autres mesures de simplification devraient-elles être envisagées et, si oui, quelles devraient en être les principales caractéristiques?

Le problème essentiel des PME est qu'elles doivent faire face à des coûts de mise en conformité disproportionnés par rapport aux grandes entreprises. Des règles d'application de la TVA plus uniformes à travers l'UE devraient leur garantir un meilleur accès au marché intérieur.

Q26. Estimez-vous que les régimes applicables aux petites entreprises permettent de tenir suffisamment compte des besoins des petits agriculteurs?

Q27. Considérez-vous le guichet unique comme une mesure de simplification utile? Si oui, quelles devraient en être les caractéristiques?

Un système de guichet unique pourrait constituer une mesure de simplification, ainsi qu'un instrument utile en vue de favoriser le respect des règles et de promouvoir les échanges transfrontaliers.

Il devrait couvrir aussi bien la TVA en amont qu'en aval, couvrir l'ensemble des obligations relatives à la TVA dans l'Etat membre concerné et s'appliquer à l'ensemble des biens et prestations de services. Le guichet unique devrait être optionnel, les entreprises devant demeurer libres dans leur choix de l'utiliser ou non.

Le système devra se baser sur une plateforme électronique comprenant des formulaires standardisés.

Une base de données devrait renseigner les entreprises sur les taux de TVA, les exonérations etc., applicables dans l'Etat membre de destination.

Q28. Pensez-vous que les règles actuelles en matière de TVA créent des difficultés dans le cadre des opérations transfrontalières intraentreprises ou intra-groupes? Si oui, comment y remédier?

Q29. Dans quels domaines de la législation en matière de TVA convient-il de promouvoir les synergies avec d'autres dispositions fiscales ou douanières?

Q30. Lequel de ces modèles vous paraît-il le plus prometteur et pourquoi? Auriez-vous d'autres propositions à formuler?

Le modèle du paiement scindé semble intéressant à priori et mérite d'être étudié plus en avant. Toutefois, et de manière évidente, il ne fonctionne pas pour les ventes au comptant.

Fondamentalement, la Chambre des Métiers est d'avis que le meilleur moyen pour réduire les charges administratives ne passe pas par un nouveau mode de perception de TVA, mais par une meilleure coopération entre les autorités des Etats membres, de même qu'entre les autorités et les entreprises. La lutte contre la fraude constitue un objectif commun.

Q31. Quelle est votre opinion quant à la faisabilité et à la pertinence d'un système facultatif de paiement scindé?

Q32. Soutenez-vous ces propositions destinées à améliorer la relation entre les opérateurs et les autorités fiscales? Avez-vous d'autres suggestions?

Toute mesure qui a pour effet de promouvoir un climat de confiance, de même que la coopération entre acteurs économiques et administrations fiscales est à approuver.

La Chambre des Métiers soutient la proposition de «mettre en commun les meilleures pratiques observées dans les États membres, par exemple par l'élaboration de

*lignes directrices en matière de rationalisation des pratiques administratives et de suppression des charges inutiles pesant sur les entreprises».*²

Q33. Quelles questions autres que celles déjà abordées devraient être examinées dans le cadre de la réflexion sur l'avenir du système de TVA de l'Union européenne? Quelles solutions recommanderiez-vous?

² Livre vert sur l'avenir de la TVA Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace ; p. 24