

Une évaluation rétrospective d'éléments du système de TVA de l'UE

Sommaire

TAXUD/2010/DE/328

FWC No. TAXUD/2010/CC/104

Client: La Commission Européenne, TAXUD

Institut d'Études Fiscales (chef de projet)

En collaboration avec :

Le Bureau de l'analyse des politiques économiques, le Bureau Central du Plan Néerlandais (CPB) - (chef de file du consortium)

CAPP CASE

CEPII ETLA

IFO IHS

Londres, 1er décembre 2011

Ce rapport a été rédigé à la demande de la Commission Européenne (DG TAXUD) et a été préparé par un consortium sous l'autorité du chef de projet IFS. Les points de vue et opinions exprimés dans ce rapport ne sont pas nécessairement partagés par la Commission Européenne, de même que ce rapport n'anticipe aucune décision prise par la Commission Européenne.

Les participants à ce rapport

MEMBRES DU CONSORTIUM

Institut d'Études Fiscales (chef de projet)

Stuart Adam, David Phillips et Stephen Smith

Bureau de l'analyse des politiques économiques, Bureau Central du Plan Néerlandais (CPB) - (Chef de file du consortium)

Leon Bettendorf, Stefan Boeters, Henk Kox, Bas Straathof et Kasper Stuut

CAPP

Massimo Baldini, Monica Ferrari, Silvia Giannini, Paolo Onofri, Stefania Tomasini et Lorena Vincenzi

CASE

Luca Barbone, Richard Bird et Luis Jaime Vázquez Caro

ETLA

Tarmo Valkonen et Niku Määttänen

IFO

Christian Breuer, Alexander Ebertz et Chang Woon Nam

IHS

Johannes Berger et Ludwig Strohner

AUTRES PARTICIPANTS

CenEA

Michal Myck

DIW Berlin

Stefan Bach, Martin Beznoska et Richard Ochmann

IEF

Nuria Badenes, Olga Cantó et José María Labeaga

Consultants économiques indépendants

Alain Trannoy, Nicolas Ruiz et Vanessa Denis

KU Leuven

André Decoster et Dirk Verwerft

Ce rapport est dédié à la mémoire de Luis Jaime Vázquez Caro, décédé brutalement le 28 septembre 2011, au moment de la phase finale de ce projet sur lequel il travaillait dans l'équipe CASE. Jaime, diplômé en 1973 de l'université de Harvard sur le programme de fiscalité internationale, était un professionnel très connu dans le domaine des politiques et administration fiscales. Il a été le commissaire adjoint aux affaires fiscales de Colombie et a travaillé pendant 15 années sur la question de la réforme de l'administration fiscale d'abord au FMI puis ensuite à la Banque mondiale. Au milieu des années 90, il a participé à plusieurs projets pour aider à la mise en oeuvre de réformes fiscales et de l'administration fiscale en Europe centrale, et il s'est plus particulièrement concentré sur l'émergence de différents types de fraudes à la TVA, examinées dans le présent rapport. Au moment de sa mort, il travaillait également sur un projet de réforme de l'administration fiscale en Arménie. Nous présentons toutes nos condoléances à son épouse Maria Teresa et à son fils José Camilo, résidant à Bogotá en Colombie.

Sommaire

Dans les années 60, les états membres de l'UE avaient été pionniers en matière d'utilisation de la TVA parmi les taxes sur le chiffre d'affaires, puis en opération. Au fil des années, la TVA est devenue une source majeure de revenu pour tous les états membres et en 2009 ce revenu a atteint les 784 milliards d'euros – 6,6 % du PIB de l'UE et 17,3 % de toutes les taxes.

Clairement, le bon fonctionnement du système de TVA est une question importante, notamment car la TVA est considérée comme un outil pour la poursuite de l'assainissement budgétaire (ou le démarrage) à travers bon nombre de pays européens. Plus la ressource TVA est importante, plus il est essentiel de bien la mettre en place. Et inversement, le bon fonctionnement du système de TVA a un effet important sur la question de l'utilisation pertinente de cette taxe comme source de revenu.

La TVA possède en principe de nombreuses propriétés souhaitables. Elle ne devrait pas fausser les décisions d'investissement et d'épargne, les modes de production, le commerce et la compétitivité – bien qu'il soit peu probable qu'elle augmente le taux de croissance à long terme. Bien que la TVA soit une taxe qui frappe la consommation finale de façon détournée (elle est prélevée sur toutes les transactions, aux entreprises déclarées pouvant récupérer la TVA versée en amont), elle a quelques avantages : les acheteurs n'ont pas à faire de distinction entre entreprises et consommateurs finaux, et cela réduit le potentiel et l'encouragement à l'évasion de la taxe. Ces propriétés désirables sont pour la plupart portées par le régime de TVA dans l'UE en pratique aussi : il y a beaucoup à dire en sa faveur.

Cependant, le système de TVA de l'UE possède également un bon nombre de faiblesses. Ceci est dû, en partie, au fait que l'environnement économique dans lequel la TVA opère a énormément changé depuis la mise en place des principales caractéristiques du régime. La nature des activités commerciales a beaucoup évolué. Le commerce international s'est considérablement développé – notamment les services difficile à taxer – et les frontières internes au sein du marché européen unique ont été abolies en janvier 1993. La technologie a transformé autant la manière dont les taxes peuvent être prélevées que la nature de ce qui doit être taxé. Ces vingt dernières années, des réponses politiques parcellaires ont tenté d'améliorer le fonctionnement du système de TVA face à ces évolutions mais elles ont laissé de nombreux problèmes fondamentaux dans l'ombre. Un remodelage plus radical du système de TVA pourrait résoudre les limites significatives du régime actuel et permettre à la TVA de réaliser

son potentiel comme taxe économiquement efficace, ce qu'elle devrait être en principe. De plus, des expériences en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays prouvent qu'une telle réforme est possible. Suite au Livre vert de décembre 2010, la Commission Européenne a initié un débat sur des réformes plus globales dans le but de simplifier le système de TVA de l'UE, de le rendre plus robuste et plus efficace.

Afin de simplifier ce processus, ce rapport vise à faire une évaluation *rétrospective* des conséquences, en matière économique, du fonctionnement des éléments les plus pertinents du système actuel de TVA de l'UE. Afin de prendre des décisions politiques, il est nécessaire de comparer d'autres modèles : à la fois les différents modes possibles de TVA, et la TVA comparée à d'autres taxes. Nous laissons la création et l'analyse de politiques alternatives à de futures études.

Mais quels sont les principaux problèmes et faiblesses du système actuel de TVA de l'UE ?

Les exonérations sont les causes les plus évidentes et probablement les plus économiquement préjudiciables. Dans ce cas, la TVA n'est plus une taxe sur la consommation finale, comme elle est censée l'être. Cela mène à des distorsions importantes des décisions des entreprises, sur le fait de s'auto-provisionner ou acheter des produits et des services du marché, sur le fait d'être en concurrence avec des entreprises exemptées et non-exemptées de taxe et différents pays de l'UE. Enfin, cela mène à une augmentation des coûts de mise en conformité et administratifs pour ces entreprises qui doivent verser une taxe en amont entre des transactions exemptées et taxées. À travers ces mécanismes, les exonérations réduisent la productivité et la production, entravent le Marché Unique et abaissent la compétitivité internationale des industries européennes les plus importantes. Par exemple, si les entreprises de services financiers pouvaient récupérer la TVA versée en amont, le coût des services financiers aux entreprises serait réduit d'environ 3-5 % dans les quatre zones européennes les plus importantes (France, Allemagne, Italie et Espagne), et cela mènerait à une augmentation de la compétitivité internationale en termes de prix de 0,16 % en moyenne. Réduire l'étendue des exonérations apporterait également un double dividende aux gouvernements : des revenus supplémentaires qui pourraient être utilisés afin de réduire le taux de TVA ou d'autres taxes, de réduire les coûts d'emprunt ou d'augmenter les dépenses.

Quoique dans une moindre mesure, l'utilisation accrue de taux réduits pose également problèmes. Les taux réduits ou taux zéro peuvent être progressifs et peuvent être utilisés

pour encourager l'utilisation de biens et de services d'utilité publique. Mais du fait de la structure des taux de TVA, ce sont rarement des outils bien ciblés à utiliser pour aucun de ces objectifs. En outre, ils augmentent la complexité du système – en augmentant les coûts administratifs, les coûts de litige et les coûts de mise en conformité – et modifient la structure des dépenses des ménages, réduisant ainsi l'aide sociale. En effet, nos estimations indiquent qu'il serait possible, en principe, d'abolir les taux réduits et taux zéro de TVA, de verser une indemnisation aux ménages et encore avoir un revenu restant. En pratique, il ne serait pas possible de verser une indemnisation à tous les ménages, mais des modifications d'impôt direct et d'échanges pourraient être utilisées pour assurer et indemniser les ménages pauvres et les autres groupes vulnérables en moyenne.

Du fait qu'il y ait des taux multiples, la complexité du régime de TVA, sans compter les variations de fonctionnement au sein de l'UE, continue de créer des coûts de mise en conformité substantiels. Ceci est le cas notamment pour les petites entreprises, c'est pourquoi les seuils substantiels d'assujettissement à la TVA est une forme d'exonération de TVA justifiée d'après nous – Ils réduisent les charges pour les plus petites entreprises. La complexité est considérable également pour ceux qui souhaitent faire du commerce au-delà des frontières, bien que nous saluons les mesures visant à simplifier le régime de TVA applicable aux entreprises de services. Ce qui est particulièrement inquiétant, ce sont les différences de procédures administratives sur la TVA entre les états membres : en moyenne, une entreprise faisant du commerce avec 2 membres de l'Europe à 15 devrait faire face à 11 différences. De telles différences intracommunautaires forment une source de coûts commerciaux qui entrave au développement du marché interne et décourage les échanges transfrontaliers. Selon nos estimations, une réduction des différences de 10 % des procédures relatives à la TVA pourrait relancer le commerce intracommunautaire de 3,7 % et le PIB de 0,4 %, bien que nous considérons que ces estimations dépassent les limites des effets réels. Les objectifs rentables seraient d'harmoniser les procédures, de limiter les écarts de taux de TVA et de plus généralement réduire les coûts de mise en conformité.

Enfin, le niveau d'évasion reste préoccupant. "L'écart de TVA" – l'écart entre les recettes réelles de la TVA et ce qu'elles auraient dû être en parfaite conformité – est élevé, car il est estimé en moyenne à 12 % de passif en 2006. Clairement, la plupart de la TVA s'évade dans les transactions d'une économie parallèle qui ne sont pas déclarées, puis dans les fraudes fondées sur la réduction du niveau de ventes imposables ou sur l'exagération de demandes de remboursement de la TVA versée par les entreprises en amont. La fraude d'insolvabilité artificielle pose aussi problème, bien que de récentes

mesures aient réduit son ampleur. Il est peu probable que la fraude de l'économie parallèle soit réduite en appliquant des taux réduits aux transactions non déclarées, car l'évasion de l'impôt sur les bénéfices connexes reste attrayante.

Tandis que la plupart des fraudes à la TVA concerne les ménages, les échanges transfrontaliers sont associés à une forme particulière de fraude, la célèbre fraude intracommunautaire de l'opérateur défaillant (MTIC). Celle-ci a lieu du fait de la rupture de la "piste d'audit" de la TVA apparaissant à la frontière, et l'absence de taux d'exportation. Les stratégies possibles pour lutter contre de tels problèmes oscillent entre l'utilisation plus accrue de "taxation à l'arrivée" (lorsque les acheteurs plutôt que les vendeurs sont responsables de la déclaration de la taxe à percevoir) et entre, plus radicalement, s'éloigner du taux zéro des exportations pour aller vers un système comme le "système VIVAT" dans lequel un taux uniforme est appliqué à toutes les transactions en B2B. Du fait que les coûts de mise en conformité sont déjà élevés pour les échanges transfrontaliers, que les échanges commerciaux sont faussés et le PIB réduit, des efforts sont à fournir pour s'assurer que les mesures visant à augmenter la conformité ne les fassent pas augmenter plus; La priorité actuelle est de viser un renforcement de la coopération, un partage des données et des opérations anti-fraude communes entre les administrations fiscales des différents pays membres.

La bonne mesure d'une TVA simple et uniforme est le ratio des recettes de TVA. Ce dernier nous indique que les recettes réelles de TVA en 2008 étaient à seulement 58,1 % de ce qu'elles auraient pu être si toute la consommation avait été taxée correctement avec le taux de TVA standard, ou à 85,4 % de ce qu'elles auraient été si la consommation des ménages avait été imposée correctement et si aucune consommation publique n'avait été taxée. Ceci démontre dans l'ensemble, que les exonérations, les taux réduits et les différentes formes de non-conformité réduisent considérablement le montant provenant de la TVA.

Nous allons maintenant analyser chacune de ces caractéristiques et problèmes, ainsi que bien d'autres.

La taxation des échanges et le marché interne (Chapitre 3)

D'une façon générale, un système de TVA fondé sur la destination – un système dans lequel la TVA prélevée sur les produits et services dépend du pays dans lequel ils sont consommés – ne devrait pas fausser la structure des échanges au sein du marché unique européen, car les éléments sont imposés au même taux quel que soit leur origine. Mais

appliquer le principe de destination peut être problématique, amenant à des distorsions commerciales et potentiellement à des coûts de mise en conformité plus élevés.

Les développements sur les marchés de produits (tels que les téléchargements numériques), l'abolition des contrôles frontaliers intracommunautaires en 1993, et le fait que le traitement de la TVA dans les services se soit aligné au traitement de la TVA des biens, ont réduit la portée de la politique fiscale sur les différences entre biens et services. De plus en plus, la distinction principale se fait entre le commerce business-to-business (B2B) et le business-to-consumer (B2C).

Pour la plupart des échanges B2B, un taux zéro de TVA est appliqué aux exportations, avec les importations assujetties à la TVA applicable du pays importateur. En principe, cette application du principe de destination évite de fausser les structures du commerce.

Les échanges de services ont traditionnellement été plus problématiques pour le système de TVA. Des règles complexes et des règles sur "le lieu de fourniture" mises en place afin d'assurer la perception de taxes correcte n'ont fait que décourager les entreprises à échanger et a fait augmenter les coûts de mise en conformité. Par conséquent, il serait plus probable que ces règles soient interprétées et appliquées différemment dans différents pays, donnant lieu à une taxation double ou zéro où les pays demanderaient des droits d'imposition sur les approvisionnements; les règles étaient censées prévenir cela, mais les écrits juridiques prouvent qu'elles n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante. Heureusement, ces problèmes ont été significativement réduits par les réformes ces deux dernières années. Une grande majorité de services B2B sont maintenant imposés là où se trouve le client au taux de TVA applicable à ce lieu.

L'inconvénient majeur des exportations détaxées et des importations taxées – approche aujourd'hui appliquée à la plupart des services B2B et des biens – est qu'elles cassent la "chaîne" de TVA (la collecte de TVA provenant des commerçants tout au long de la chaîne d'approvisionnement), s'ouvrant à des risques d'application. Les mesures prises pour atténuer ce risque d'application ont permis de limiter la fraude fiscale qui aurait pu avoir lieu, mais elles sont la cause d'une augmentation des coûts de mise en conformité pour ceux faisant des échanges transfrontaliers, créant ainsi une barrière au commerce. Compte tenu de cela, il est peu probable que le dispositif actuel soit la meilleure politique : bien que proposer des politiques alternatives aille au-delà de la portée de ce rapport, nous notons que de nombreuses propositions existent, notamment des audits

transfrontaliers améliorés et radicaux tels que "VIVAT" (qui établirait un taux de TVA de l'UE commun pour les échanges B2B).

Les échanges B2C se divisent en deux grandes catégories, chacune ayant ses propres difficultés.

Les achats transfrontaliers, les ventes à distance à petite échelle et quelques services B2C sont taxés là où se trouve le fournisseur. Dans ce cas, la capacité du consommateur à choisir entre des fournisseurs appliquant un taux de TVA différent peut potentiellement donner naissance à des pratiques économiquement inefficaces, avec des ressources gaspillées du fait que les choix du consommateur – et par conséquent la concurrence entre les entreprises et les décisions sur le lieu des entreprises – se font par rapport à la taxation plutôt que vis-à-vis d'une démarche commerciale. Cependant, du fait du faible flux d'échanges commerciaux impliqués, le coût économique est susceptible d'être réduit. De plus, nous ne sommes pas certains que des arrangements existants puissent être améliorés : taxer les clients de la TVA applicable dans leur pays de résidence augmenterait grandement les coûts de mise en conformité et serait peu pratique à appliquer, particulièrement en cas d'achats transfrontaliers.

Les ventes à distance au-dessus du seuil de vente à distance fixé par le pays (35.000 € ou 100.000 €), et quelques services en B2C, sont taxés par rapport au lieu où se trouve le client. Ceci est pratique et empêche une perte importante de recettes et de distorsions qui pourraient résulter si toutes les ventes B2C étaient taxées là où se trouve le fournisseur. Cependant, la nécessité des vendeurs de s'enregistrer aux fins de la TVA dans tous les états membres où ils font des ventes substantielles s'ajoute aux contraintes de conformité pour les entreprises faisant du commerce transfrontalier. Le régime de vente à distance peut être difficile à appliquer pour les autorités publiques, car les administrations fiscales dans le pays de destination (où la TVA est due) n'ont aucun pouvoir juridictionnel sur les fournisseurs d'autres pays membres.

Les exonérations de TVA et l'imposition des petites entreprises (Chapitres 3 et 11)

Les exonérations, par lesquelles la TVA n'est pas applicable sur les ventes et qui ne peut pas être récupérée sur les achats d'intrants, sont contraires à la logique de TVA comme taxe de consommation et sont économiquement très inefficaces à plusieurs égards :

- Il en résulte des ventes B2C sous-taxées et des ventes B2B surtaxées.

- Elles incitent les entreprises à se fournir elles-mêmes leur moyens de production (ou intégrer verticalement) plutôt que de les acheter, afin de réduire le montant de la TVA en amont irrécupérable auquel elles font face.
- Elles créent des distorsions dans la concurrence, lorsque des entreprises exemptées rivalisent avec des entreprises non-exemptées, ou lorsque des entreprises exemptées de différents pays de l'UE font face à différents coûts car on leur fait payer des taux de TVA différents sur leurs intrants.
- "Exonération partielle" – une situation généralisée où une partie des activités d'une entreprise est exemptée et l'autre non, amenant les dirigeants à attribuer un volume d'approvisionnement aux activités exemptées et celles non-exemptées – pose problème, car à cela s'ajoute les coûts de mise en conformité des entreprises, la bonne attribution ouvrant la porte à la fraude (d'où la lutte contre l'évasion fiscale des autorités publiques). La variation de méthodes selon les pays dans l'attribution des intrants peut aussi avoir des effets néfastes pour le commerce en augmentant le coût des ventes transfrontalières.

Malgré ces problèmes, de larges zones d'activité économique sont exemptées ou (équivalent) sortent du champ d'application de la TVA. L'exonération effective d'une grande partie du secteur public et des services d'intérêt public est une vraie faiblesse du régime de TVA de l'UE, et elle est très peu justifiée (si de tels services étaient vus comme socialement souhaitables, ils pourraient être soutenus d'une manière économique moins préjudiciable).

L'exonération des services financiers est tout autant préjudiciable et très coûteuse (estimation d'environ 11 milliards d'euros de recettes de TVA non perçues pour le Royaume-Uni uniquement). La TVA augmente leur coût de production, plaçant les entreprises financières de l'UE devant un désavantage concurrentiel par rapport au secteur des services financiers en dehors de l'UE, et permet un effet en cascade, augmentant les prix à l'intérieur et à l'exportation. Les calculs d'entrée-sortie pour les quatre plus grand pays de l'UE (France, Allemagne, Italie et Espagne) montrent que la TVA non-récupérable augmente les coûts des intrants des services financiers de 6,9 % en moyenne. Permettre aux services financiers de récupérer la TVA sur leurs intrants rendrait les entreprises européennes plus compétitives : en réduisant les coûts de production des services financiers, nous estimons que cela abaisserait les prix des services financiers de 3-5 % dans les quatre plus grand pays de la zone euro, sans compter que cela abaisserait les prix pour les autres secteurs utilisant les services financiers comme intrants. Globalement, ces quatre pays verraient une amélioration de leur compétitivité au niveau des prix sur le marché international d'environ 0,16 %. Ce

rapport n'est pas rédigé afin de proposer des réformes spécifiques, mais nous notons qu'il existe de nombreuses propositions sérieuses et crédibles pour intégrer les services financiers dans le spectre de la TVA (ou taxe équivalente).

Dans les zones les plus importantes où l'exonération de TVA est appliquée, la plus légitime serait le seuil d'assujettissement à la TVA appliqué aux petites entreprises. Malgré ce désavantage d'exonération, les seuils d'assujettissement élevés représentent probablement le prix à payer pour éviter aux petites entreprises des coûts administratifs et de mise en conformité disproportionnés. Ces entreprises pourraient être concernées par l'application de modalités simplifiées d'imposition, notamment par des régimes de forfait : malheureusement, les autres petites entreprises sont soumises à des régimes actuels qui semblent moins probants. Des modalités optionnelles invitent les commerçants à analyser ce qui est mieux pour eux en calculant leur passif dans les deux scénarios, en combinant potentiellement l'effort maximum (d'où les coûts de mise en conformité) et le risque maximum de perte de recettes pour les autorités publiques. Des seuils gradués pourraient facilement compliquer le système plutôt que de le simplifier. Les modalités en Finlande n'ont pas significativement réduit l'obstacle à la croissance causé par l'assujettissement à la TVA.

Les coûts administratifs et de mise en conformité (Chapitre 4)

Les preuves du coût pour les autorités publiques administrant la TVA sont très limitées: le seul chiffre que nous avons pu trouver concerne le Royaume-Uni, il représente 0,7 % de recettes de TVA. Cependant, il existe un accord général juridique sur le fait qu'une loi plus complexe (i.e de nombreuses exonérations, différences de taux et des modalités particulières) augmenterait les coûts, comme le fait d'avoir des exigences de procédures onéreuses (i.e des retours plus fréquents). Avoir beaucoup de petits clients augmente aussi les coûts de façon relative, ce qui fait qu'un seuil d'assujettissement à la TVA important est une bonne idée (voir au-dessus).

Le coût pour les entreprises d'être conforme aux obligations de TVA a été étudié et documenté de façon plus large. Les coûts de mise en conformité sont importants selon la plupart des études, mais l'éventail d'estimations est vaste. Les premières études pour le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande estiment que les coûts de mise en conformité oscillent entre 2 et 9 % de TVA perçue; des estimations plus récentes calculent un coût de 0,3 % pour le Danemark, et entre 8 et 25 % de TVA perçue pour la Croatie et la Slovénie. Le problème des conclusions globales est qu'une partie de cette variation reflète plusieurs méthodologies utilisées dans les études. Cependant, certaines

études transfrontalières existent, et celles-ci montrent que les coûts de mise en conformité varient de façon importante, et qu'ils sont élevés chez les nouveaux pays membres de l'UE. La conformité aux taxes sur la consommation (majoritairement la TVA) prend moins de temps – et est moins coûteuse – dans les pays où :

- La TVA est administrée par la même autorité fiscale qui prélève l'impôt sur les sociétés;
- Un système de dépôt et de paiement en ligne est mis en place;
- Les déclarations de TVA sont exigées moins fréquemment et qu'elles exigent moins d'information et de documents;
- Les changements de loi sont moins fréquents.

Il existe un consensus fort dans les écrits, car le plus gros des coûts de conformité avec la TVA étant fixé (i.e engagés sans inclure le niveau de vente), les coûts de mise en conformité pèsent plus lourd pour les petites entreprises. Les chiffres là-dessus sont rares, mais une étude menée en Croatie (pas encore admise comme membre de l'UE) a conclu que les coûts de mise en conformité représentaient 3,9 % de chiffre d'affaires pour les entreprises non-incorporées, et seulement 1,5 % de chiffre d'affaires pour les entreprises de plus de six employés.

Les coûts de mise en conformité sont également très élevés pour le commerce transfrontalier – bien que certaines exigences associées au commerce seraient les bienvenues, même en cas d'absence de TVA. Aujourd'hui, il existe très peu de chiffres pertinents sur les coûts de mise en conformité pour les commerçants transfrontaliers, mais des estimations indirectes de leurs effets sur le commerce sont exposées plus bas (voir *Les effets de la TVA et les coûts de mise en conformité en matière de TVA pour le commerce*).

Des estimations existantes montrent que les coûts de mise en conformité de la TVA ne diminuent pas avec le temps, bien qu'il soit possible que les effets des dépôts en ligne et les autres initiatives ne sont pas encore visibles dans les chiffres.

La fraude à la TVA et la fraude fiscale (Chapitre 4)

"L'écart de TVA" – l'écart entre les recettes réelles de la TVA et ce qu'elles auraient dû être en parfaite conformité – est élevé, car il est estimé en moyenne à 12 % de passif en 2006. Il faut souligner cependant, que l'écart de TVA n'est pas dû entièrement à la fraude pure : il inclut également une augmentation de non-paiement par simple erreur, des mesures d'évasion fiscale légitimes ou les faillites.

Les écrits suggèrent que les niveaux de conformité sont associés à de nombreux facteurs "comportementaux" ou "institutionnels" qui reposent sur une taxe basée sur la conformité volontaire : la conformité est plus élevée lorsque le public a confiance en ses institutions, lorsque la corruption est plus faible et lorsque les tribunaux et le système judiciaire fonctionnent efficacement. Il est également prouvé que les taux de conformité sont associés à des facteurs "politiques", que la conformité est plus élevée lorsqu'il existe moins de taux de TVA et lorsque les taux de TVA sont plus bas.

Tandis que la plupart de la fraude à la TVA provient des ménages, le commerce transfrontalier est associé à plusieurs formes de fraude, notamment la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (MTIC). Ceci a lieu du fait des taux zéro sur les exportations et de la cassure de la piste d'audit relatif à la TVA occasionnée lorsque l'autorité fiscale ne peut pas vérifier les transactions avant l'importation ou après l'exportation. Les stratégies possibles pour lutter contre de tels problèmes oscillent entre l'utilisation plus accrue de "taxation à l'arrivée" (lorsque les acheteurs plutôt que les vendeurs sont responsables de la déclaration de la taxe à percevoir) et entre, plus radicalement, s'éloigner du taux zéro des exportations pour aller vers un système comme le "système VIVAT" dans lequel un taux uniforme est appliqué à toutes les transactions en B2B.

Il existe un lien naturel entre la lutte contre la non-conformité d'une part et le fardeau de la conformité allié aux coûts administratifs d'autre part : les autorités publiques adoptent des exigences de déclarations et des activités d'application en grande partie pour assurer une conformité. Nous observons que les pays qui imposent un fardeau de conformité plus fort ont tendance à avoir *plus* de non-conformité. Ceci reflète sûrement le fait que les pays possédant un plus gros écart de TVA ressentent le besoin de mener des actions anti-fraude plus strictes et plus lourdes. Nous pensons qu'une recherche plus détaillée sur le fonctionnement des politiques anti-fraude est nécessaire.

L'ampleur de l'écart des taux de TVA et de l'administration (Chapitre 5)

L'ampleur de la diversité de la politique et des procédures de TVA parmi les états membres, dirigée par les coûts de mise en conformité, peut être caractérisée en calculant "des indices d'écart du régime de la TVA". Il s'agit d'indicateurs sommaires qui montrent, pour chaque paire de pays de l'UE, les différences bilatérales existantes à travers de nombreux aspects sur les régimes nationaux de la TVA, avec notamment la structure du taux de TVA, la mise en place des lois et l'efficacité du régime de la TVA.

Ce travail démontre en conclusion que l'écart des taux de TVA appliqué aux différents biens et services est un composant relativement faible de l'ensemble des différences de systèmes de TVA des pays membres. Dans un sens, cela est rassurant : les limites sur la variation des taux faisant partie des Directives sur la TVA de l'UE peuvent amener vers un certain degré d'harmonisation et de simplification. Mais, la pression du marché d'achats transfrontaliers peut aussi limiter la différence des taux de TVA des différents pays.

Il existe en revanche de nombreux écarts entre pays membres concernant les procédures administratives en matière de TVA. De tels écarts intracommunautaires forment une source de coûts commerciaux qui entrave au développement du marché interne et décourage les échanges transfrontaliers. Sur 30 différentes procédures administratives en matière de TVA incluses en annexe, une moyenne de 11 diffèrent entre la paire de pays membres de l'UE à 15. Inversement, les pays qui ont rejoint l'UE lors du grand élargissement en 2004 connaissent moins de différences administratives dans leurs régimes de TVA que les pays de l'UE à 15. Une des raisons pourrait être que ces pays ont réussi à démarrer un système de TVA en partant de rien et qu'ils ont choisi d'adapter les bonnes pratiques en matière de procédures des pays de l'UE à 15. Une évaluation similaire et l'adoption des bonnes pratiques de pays membres de l'UE plus anciens permettraient une grande simplification des lois, une réduction des coûts de mise en conformité et relanceraient potentiellement le commerce intracommunautaire.

Les effets de la TVA et des coûts de mise en conformité sur le commerce en matière de TVA (Chapitres 6 et 7)

Les différences nationales des régimes de TVA peuvent affecter le commerce dans le Marché unique en augmentant le coût des flux commerciaux transfrontaliers en matière de ventes aux ménages, par exemple à travers le besoin de se familiariser et de se conformer aux différentes procédures par pays. De tels coûts vont certainement peser sur les petites et moyennes entreprises qui vendent de petits volumes, créant ainsi un vrai obstacle d'entrée dans le marché et une tendance anti-PME dans le commerce intracommunautaire. Ceci peut aussi empêcher ou compliquer les décisions des entreprises quant à exporter ou monter des filiales locales, ce qui sera un problème particulier pour les entreprises qui organisent des réseaux commerciaux complexes pour les biens intermédiaires. Enfin, l'écart dans le régime de la TVA peut affecter la décision des consommateurs. Les achats transfrontaliers et la vente à distance sont des possibilités pour les consommateurs, ils peuvent tirer avantage des taux de TVA plus

réduits dans d'autres pays, particulièrement dans les régions frontalières. Et, plus généralement, les exonérations et les variations de taux de TVA peuvent avoir un impact sur ce qu'achètent les consommateurs en changeant les prix dans les différents pays.

Tandis que nous sommes incapables de distinguer ces effets séparés dans notre analyse quantitative, nous pouvons et nous enquêtons sur la manière dont les flux commerciaux sont liés à l'écart d'indices décrit ci-dessus et aux coûts de mise en conformité en matière de TVA. En incluant d'autres facteurs tels que la proximité et la langue commune, nous découvrons que de plus gros volumes de vente sont associés à :

- des similarités dans les procédures administratives et dans les taux de TVA appliqués à des biens et des services spécifiques;
- au pays de destination imposant moins de réglementations de TVA au-delà de celles imposées par la réglementation UE;
- au pays de destination imposant de plus lourdes exigences de conformité;
- au pays d'origine imposant de plus lourdes exigences de conformité.

Nous ne trouvons pas tous ces résultats plausibles. Nous rappelons que nous évaluons une relation statistique qui n'implique pas une relation causale. Certaines caractéristiques, que nous ne contrôlons pas, aide à déterminer à la fois la politique de TVA et les structures d'échanges indépendamment; i.e certains types de pays sont disposés à adopter un certain type de politique et à commercer ensemble.

En utilisant des résultats plus plausibles de cette estimation, nous pouvons simuler les effets de changements dans la politique commerciale en matière de TVA, de PIB et de consommation, en partant du principe que les relations que nous observons sont causales. Nous observons qu' :

- en retirant toutes les obligations de TVA au-delà des exigences de l'UE, cela augmenterait le commerce intracommunautaire de 2,6 %, le PIB de 0,2 % et la consommation de 0,2 %.
- une réduction de 10 % de l'écart des obligations générales de la TVA augmenterait le commerce intracommunautaire de 3,7 %, le PIB de 0,4 % et la consommation de 0,3 %.
- une réduction de 50 % de l'écart des taux pour les biens et services spécialisés augmenterait le commerce intracommunautaire de 9,8 %, le PIB de 1,1 % et la consommation de 0,7 %.

- en lissant des taux identiques de TVA dans les pays sur les services internationaux spécialisés augmenterait le commerce intracommunautaire de 6,5 %, le PIB de 0,7 % et la consommation de 0,5 %.

Nous pensons que ce sont des surestimations du fait qu'elles impliquent un effet de causalité dans un seul sens (de la TVA aux structures d'échange). Afin d'aider à donner une ampleur plausible des effets des coûts de mise en conformité sur le commerce en matière de TVA, nous considérons deux autres simulations qui ne souffrent pas de ce problème et qui montrent les effets de l'élimination des coûts de mise en conformité en matière de TVA reposant sur des hypothèses illustratives concernant leur taille. Elles montrent que :

- si les coûts de mise en conformité en matière de TVA associés au commerce intracommunautaire étaient équivalents à 1 % des ventes des entreprises, les éliminer augmenterait le commerce intracommunautaire de 4,3 %, le PIB de 0,4 % et la consommation de 0,3 %.
- si les coûts de mise en conformité en matière de TVA représentaient 3 % du chiffre d'affaires, les éliminer augmenterait le commerce intracommunautaire de 13,3 %, le PIB de 1,4 % et la consommation de 1 %.

Il est également possible d'évaluer l'impact des coûts de mise en conformité sur la compétitivité internationale en termes de prix en utilisant un autre modèle. Notre analyse porte sur les quatre plus grands pays membres de l'UE, et démontre que l'élimination complète des coûts de mise en conformité réduirait le prix des biens marchands de 0,9 % en France, de 0,7 % en Allemagne, de 1,3 % en Italie et de 1,7 % en Espagne, bien que cet effet puisse réduire sur le long terme car les taux de change s'ajustent.

Clairement, la politique de TVA pourrait potentiellement avoir des effets importants sur les structures d'échange et sur l'économie au sens large. En principe, les objectifs rentables seraient d'harmoniser les procédures, limiter l'écart des taux de TVA et plus généralement réduire les coûts de mise en conformité.

La TVA, la compétitivité extérieure et les performances macroéconomiques (Chapitres 7 et 11)

Passer de l'impôt sur le revenu à l'impôt sur les sociétés vers une meilleure utilisation des impôts à la consommation telle que la TVA peut affecter la compétitivité. Puisque l'impôt sur les sociétés réduit l'incitation à épargner et à investir, et donc réduit

l'accumulation de capitaux dans l'économie, passer à la TVA ouvre la porte à une productivité globale et à une amélioration de la compétitivité même après un ajustement des prix et des taux de change. Mais il n'existe pas de raison impérieuse qui pourrait nous laisser croire que passer d'un mélange de taxes à la TVA augmenterait le taux de croissance de l'économie à long terme.

Cependant, à court terme – avant un ajustement complet des prix – un changement des bases de taxes pourrait avoir un effet plus important et différent sur le commerce et sur les performances économiques. Dans ce rapport, nous utilisons le modèle de macroéconomie internationale *Prometeia* afin d'examiner les effets macroéconomiques à court terme d'un changement de 1 % du PIB vers la TVA plutôt que vers l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou les cotisations de sécurité sociale de l'employeur (CCSS). Nous pensons qu'un tel changement pourrait avoir des effets significatifs à court terme, pas seulement sur les termes d'échange de l'UE et sur la balance commerciale, mais aussi sur le PIB, les prix pour le consommateur, l'emploi et le solde budgétaire du secteur public. Un changement de recettes fiscales et de CCSS aurait un impact très bénéfiques sur le PIB et sur l'emploi, tandis qu'un changement de l'impôt sur les sociétés améliorerait surtout les finances publiques. Cependant, avec le temps l'ajustement des taux de change et des prix, nous nous attendrions à ce que les prévisions de cette théorie soient toujours valables – essentiellement, qu'un plus vaste usage de la TVA encouragerait l'investissement, stimulerait la production, mais n'aurait aucun effet *direct* sur la compétitivité.

Des simulations existantes basées sur un modèle "d'équilibre général" – ainsi que des études menées pour la Commission Européenne en utilisant le modèle QUEST – soutiennent ces prévisions théoriques. Des études transfrontalières apportent également la preuve qu'un recours accru à la TVA ferait augmenter le niveau du PIB. Cependant, les résultats des modèles d'équilibre général sont sensibles à des hypothèses particulières formulées (i.e comment les salaires sont déterminés). Dans notre propre analyse, nous sommes capables de reproduire les constatations des études transfrontalières, mais il y a de bonnes raisons de croire que ces estimations sont faussées. En utilisant des méthodologies plus solides, nous ne détectons pas d'effet en ayant plus recours à la TVA sur le niveau du PIB, mais cela est peut-être dû au fait que nos modèles sont trop exigeants par rapport aux chiffres limités disponibles. Donc nous sommes incapables de trouver une preuve évidente que le changement de mélange de taxe vers l'utilisation de la TVA puisse faire augmenter le PIB, mais nous ne pouvons pas non plus l'exclure. L'impact de la TVA sur le chômage est aussi peu clair, et nous ne pouvons pas trouver de preuve d'un impact sur la consommation globale.

En ce qui concerne les revenus fiscaux cumulés, en lien avec d'autres études, nous n'avons pas trouvé de preuve solide permettant de dire que la TVA est associée à une augmentation de l'ensemble des recettes fiscales. Nous ne trouvons pas non plus de preuve solide qu'une utilisation accrue de la TVA mènerait à une augmentation de l'ensemble des recettes fiscales. Enfin, nous estimons qu'un point de pourcentage de croissance du taux standard de la TVA est typiquement lié à une augmentation de seulement 0,4 points de pourcentage dans le montant de la TVA réellement perçue en tant que proportion de la consommation. Ceci nous rappelle l'importance des taux réduits, des exonérations et de la non-conformité; mais plus encore, puisque 0,4 est en-dessous du ratio des recettes moyen de la TVA dans l'UE, ceci implique qu'une augmentation des taux standard de TVA a tendance à être accompagnée d'une baisse du ratio des recettes de la TVA.

Quel impact la TVA a-t-elle sur les prix ? (Chapitre 8)

Une théorie économique prévoit qu'un bon nombre de facteurs ferait que les entreprises répercuteraient la TVA dans les prix du consommateur; cela affecterait la compétitivité des marchés, la sensibilité de la demande et le prix des approvisionnements. Passer par un changement de TVA pour un bien spécifique sera moins important qu'un changement de TVA global, puisqu'un changement qui s'applique seulement sur une catégorie de biens réduite offre plus de possibilités de substitution vers d'autres biens.

Tout ceci implique qu'il serait possible d'observer un large éventail de prix en réponse au changement des taux de TVA. Un travail empirique existant et des études de nouveaux cas inclus dans ce rapport nous permettent de statuer globalement et de trouver un soutien à ces prévisions théoriques. Les estimations de ce changement varient très largement (de 0 % à 163 %), comme ce qui était prévu. Le renchérissement a tendance à être plus près des 100 % dans les marchés plus concurrentiel et pour les changements globaux de TVA. L'ampleur du renchérissement à long terme semble avoir réussi rapidement – après les premiers mois il existe peu de signes indiquant que les prix s'ajusteront plus, et dans certains cas les prix pourraient s'ajuster avant même que la réforme soit mise en place. Il existe une preuve qu'un renchérissement à court terme soit plus pertinent pour une augmentation fiscale plutôt que pour un allègement fiscal.

La structure et les taux de TVA (Chapitres 9 et 10)

Les taux réduits de TVA et, dans certains pays, les taux zéro sont des caractéristiques convaincantes du système de TVA européen – bien que leur utilisation varient de façon importante d'un pays à l'autre. Les principaux motifs pour utiliser des taux réduits (et zéro) sont d'aider les ménages les plus pauvres et de changer les comportements qui sont économiquement souhaitables. Dans les deux cas, nous pensons que l'écart des taux de TVA peut permettre d'atteindre ces objectifs, mais il s'agit souvent d'une manière peu efficace.

Tandis que l'écart des taux de TVA peut être progressif, d'autres impôts et échanges peuvent cibler les riches et les pauvres plus directement, et réussir à faire plus de redistributions à un coût moindre. Donc, le cas des taux réduits (et zéro) de TVA sur des produits tels que l'alimentation et l'énergie à des fins de redistribution est faible. De même, la caractéristique particulière de la TVA montre qu'elle est rarement bien ciblée pour encourager l'utilisation de biens "socialement bénéfiques" et de services. Les taux réduits de TVA ne peuvent qu'encourager les achats par les consommateurs finaux, lorsque souvent l'utilisation des biens en question par les entreprises peut être tout autant bénéfiques (tels que les produits environnementaux); et l'encouragement fourni est proportionnel au prix, lorsque souvent les avantages tirés de la consommation ne sont pas supérieurs pour les types de biens plus onéreux en question. Des filiales spécifiques peuvent être mieux ciblées.

Nous pensons que les taux réduits de TVA pour les services à forte intensité de main-d'oeuvre sont plus justifiés. Bon nombre de ces services sont remplacés par des produits de bricolage à faire soi-même. La taxation en général provoque des distorsions qui encouragent les ménages à se fier davantage que ce qu'ils feraient normalement à ces commerces de bricolage, et les encouragent aussi à moins acheter et moins travailler dans l'économie de marché. Les taux réduits de TVA peuvent être utilisés pour atténuer ces distorsions et peuvent alors relancer la productivité et une production économique formelle. Ils pourraient aussi réduire l'incitation à l'évasion de la TVA (en réduisant le gain en faisant cela) avec des activités qui généralement sont vues comme particulièrement responsables de l'évasion (i.e payer un peintre ou un plombier en liquide sans reçu), bien que l'évasion des recettes fiscales soit un facteur important.

Cependant, imposer différents taux de TVA à différents produits ajoute de la complexité au système. Les entreprises doivent faire face à des coûts supplémentaires de mise en conformité (et les autorités publiques à des coûts administratifs) pour

s'assurer que les produits sont catégorisés correctement; des problèmes particuliers se posent à la frontière entre les produits, et il en résulte une incertitude et des contentieux. Des produits à taux zéro ou à taux réduit favorisent le fait que la TVA déductible sur les achats des entreprises excède la TVA due de leurs ventes, résultant en un système de remboursement administrativement bien connu pour être difficile. Un écart de taux plus important signifierait de plus grandes disparités entre les pays aussi, et des implications faussant les structures d'échange du type déjà expliqué.

De plus, les taux réduits de TVA faussent la structure de dépense des ménages et ont tendance à réduire l'aide sociale. Nous estimons l'effet des taux réduits et zéro de TVA sur l'aide sociale pour la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni, en mettant à part le problème des effets de la TVA sur l'emploi et le bricolage. Nous pensons qu'en éliminant tous les taux zéro et taux réduits et en utilisant les recettes pour réduire le taux principal, il serait régressif de lui-même, et que si les décisions de consommation sont moins faussées cela veut dire que les autorités publiques pourraient, en théorie, redistribuer les gains des gagnants aux perdants et encore avoir des recettes restantes. Ceci est une mesure de la perte d'efficacité économique associée à un écart du taux de TVA. Nous estimons cette recette "supplémentaire" – le gain d'aide sociale – à 0,17 milliards d'euros (ou 0,74 d'euros par semaine par ménage) en Belgique, 5,8 milliards d'euros (ou 3,10 euros par semaine par ménage) en Allemagne et 1,3 milliards d'euros (ou 1,07 euros par semaine par ménage) au Royaume-Uni. Tandis que ce modèle n'est pas suffisamment solide pour justifier de tels chiffres, les résultats démontrent que les taux réduits de TVA, pris dans leur ensemble, réduisent effectivement l'aide sociale globale. Il existe de meilleurs moyens et moins préjudiciables pour redistribuer et encourager l'utilisation de biens et services socialement souhaitables, bien que les taux réduits pour les services à forte intensité de main-d'oeuvre et d'autres qui peuvent encourager au travail (i.e la protection des enfants) semblent justifiés malgré les coûts.

Conclusions

Ce sommaire fournit les constatations clés et les estimations d'une importante évaluation du système de TVA existant au sein de l'UE. En lisant cela, vous serez peut-être surpris du nombre d'erreurs et de problèmes que nous avons mis en exergue. Nous ne souhaitons pas être continuellement négatifs : pratiquement toutes les taxes posent des problèmes, entreprises et comportement du consommateur faussés à des degrés divers, et elles impliquent des coûts de mise en conformité lourds. L'idée d'une taxe à la consommation qui est suggérée et qui est largement adoptée au sein du système de la TVA dans l'UE est bonne : une telle taxe est efficace, et évite des décisions

commerciales faussées et l'économie de marché. Cependant, il existe des lacunes importantes dans le système actuel. Les exonérations, une prolifération de taux réduits, et une variation importante des lois et des procédures dans les différents pays augmentent les coûts de mise en conformité pour les entreprises, faussent les échanges et les choix des entreprises et du consommateur, et enfin réduisent la productivité et le PIB. Réfléchir à la façon de régler ces problèmes et choisir la manière la plus efficace et la solution la moins onéreuse pour le faire est tout l'objet de cette évaluation rétrospective. Mais nous estimons qu'un développement de la politique est possible, et nous espérons qu'en prouvant qu'il existe de réels problèmes dans le système actuel, cette étude pourra aider ce processus.