



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.11.2007

SEC(2007) 1555

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant 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 traitement des services d'assurance et des services financiers

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

(Le présent document constitue un simple résumé de l'analyse présentée dans le texte intégral, qui, comme l'ensemble des annexes mentionnées, n'est disponible que dans sa version linguistique originale et, par conséquent, joint à la seule version en langue anglaise de la proposition)

{COM(2007) 747 final}

{SEC(2007) 1554}

1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Pour des raisons essentiellement pragmatiques, la directive TVA exonère la plupart des services d'assurance et des services financiers courants. Dans une certaine mesure toutefois, la directive se fonde sur une approche incertaine dans le sens où elle autorise les États membres à permettre à leurs assujettis de taxer ces services.

Lorsqu'elles fournissent des services exonérés, les entreprises concernées ne doivent pas faire payer la taxe sur ces prestations, mais elles ne peuvent généralement pas non plus déduire la TVA qu'elles paient sur les biens et services acquis aux fins de leurs activités. Cette taxe non déductible constitue une source de recettes considérables pour les administrations fiscales des États membres, source qui s'accroît automatiquement, à mesure que les établissements financiers et d'assurance intensifient leur recours aux services spécialisés de tiers (externalisation) ou qu'ils consolident leurs activités sur une base transfrontalière (par exemple grâce à des centres de coûts partagés).

Les travaux de la Commission réalisés dans le cadre de la préparation de la présente analyse d'impact ont fait apparaître que l'application claire et cohérente de l'exonération à travers la Communauté pose des problèmes croissants. Dans certaines opérations complexes, il peut même se révéler difficile de déterminer le bénéficiaire fiscal du service.

Quelles que soient les origines de l'exonération et les difficultés à y trouver une solution de substitution, celle-ci a comme effet notable l'impossibilité pour une entreprise de récupérer la TVA qu'elle paie sur ses biens et services intermédiaires. Toutefois, la vraie conséquence négative de l'exonération réside dans la perte de neutralité de la taxe. S'ajoute à cela, dans le cas de l'Union européenne, la nécessité de faire fonctionner le système de TVA dans les 27 États membres d'une manière permettant l'établissement d'un marché unique paneuropéen. Dans ce contexte, l'application de la TVA donne naissance à des tensions qui ne sont pas présentes ailleurs lorsqu'il s'agit de soumettre les services financiers et les services d'assurance à une taxe sur la consommation.

Les dispositions fiscales actuelles génèrent des recettes qui ont crû de manière significative. Indépendamment des inefficacités économiques imposées aux entreprises, toute modification doit prendre en compte cette réalité qui découle, en partie, de l'augmentation des taux de TVA, mais, surtout, de l'accroissement de l'assiette de la taxe.

Il n'est pas aisé de trouver un équilibre entre efficacité économique, d'une part, et stabilité ainsi qu'équité du système fiscal, de l'autre, d'autant plus qu'il s'agit ici de concilier les objectifs du marché unique et une taxation appropriée des secteurs des services financiers et des assurances. Il conviendra de convaincre les États membres que le maintien et le développement d'un secteur des services financiers dynamique au sein de l'Union européenne vaut bien quelques sacrifices limités en termes de recettes fiscales.

À cette fin, la Commission a entamé avec les États membres la recherche d'une solution novatrice.

Dans le cadre des travaux préparatoires menés avec les États membres, la Commission a organisé deux séminaires Fiscalis consacrés essentiellement à la détermination des domaines de tension dans la législation actuelle.

Un document de consultation présentant une analyse du cadre juridique actuel et différentes options de modification a été publié en mars 2006. Un nombre impressionnant de réponses ont été reçues pour une consultation sur une matière fiscale. L'actualisation des définitions et la suppression des barrières entravant la consolidation transfrontalière sont apparues comme des priorités pour les répondants. Pour faire avancer le dossier plus rapidement, la Commission a lancé une étude (réalisée par PwC) relative aux effets économiques de l'exonération de la TVA applicable aux services financiers et aux services d'assurance dans l'UE-25. Les conclusions du rapport (achevé en novembre 2006) montrent qu'une incorporation de la TVA dans le prix final augmente les coûts pour les entreprises de l'Union européenne et fait grimper le prix des services financiers offerts aux entreprises. Les divergences d'interprétation de la directive TVA en ce qui concerne les services financiers exonérés ou non créent des incertitudes lors de la prise de décisions censées n'être que commerciales. Il ressort de l'étude que certaines institutions financières doivent supporter une part relativement élevée de TVA non déductible en raison de leurs structures ou, au contraire, qu'elles adoptent, pour minimiser la charge de la TVA intragroupe, des structures par ailleurs loin d'être optimales sur le plan juridique ou en matière de fiscalité des entreprises.

En ce qui concerne les options de modification identifiées, le rapport souligne la nécessité de clarté, de cohérence et de sécurité dans la définition des services exonérés. Le rapport est annexé à la version intégrale de l'analyse d'impact.

Par ailleurs, la Commission a demandé à l'*International Bureau for Fiscal Documentation* d'étudier les modalités de déduction de la TVA en amont dans les États membres en ce qui concerne les services financiers et les assurances. Le rapport de PwC indique que les taux varient entre 0 % et 74 %, bien que la directive TVA précise que ceux-ci doivent être harmonisés.

Néanmoins, la directive laisse également une latitude considérable aux États membres en ce qui concerne les méthodes de calcul de la déduction. Il existe des différences dans la manière dont les États membres appliquent la législation ainsi que des pratiques tolérées qui n'y sont pas toujours reflétées.

Le recours à l'option de taxation peut ainsi entraîner un taux élevé de déduction, même lorsqu'aucune prestation soumise à la taxe n'a eu lieu.

Il n'a pas été possible d'obtenir des données chiffrées fiables sur la valeur de la TVA non perçue en raison de l'exonération ou sur les recettes liées à la TVA non déductible. L'étude de PwC mentionne un rapport indépendant non publié dans lequel les chiffres pour un État membre (le Royaume-Uni) indiquent que la TVA non déductible représente 20,3 % des taxes payées par le secteur des services financiers et qu'elle entraîne une augmentation du coût desdits services pouvant aller jusqu'à 4 %. Compte tenu des données limitées à la disposition de la Commission, il n'a pu être établi avec certitude que la fin de l'exonération aurait un effet sur les recettes fiscales perçues. Selon toute vraisemblance, les éventuels gains fiscaux seraient absorbés par l'augmentation des taux de déduction.

2. DEFINITION DU PROBLEME

La législation actuelle est obsolète et tient peu compte de la complexité de la vie économique moderne, ce qui entraîne des coûts excessifs et une inefficacité intrinsèque. La directive prévoit une liste des services financiers et des services

d'assurance exonérés, qu'il convient d'interpréter de manière restrictive. Néanmoins, seuls 6 % des cas (24) récemment traités par la CJCE en matière de TVA concernent les définitions des services financiers et des services d'assurance exonérés, bien que la portée puisse en être très large. Les frais de justice, s'ils sont difficiles à quantifier, sont également élevés et sont probablement imputables, dans une grande mesure, à l'inadéquation de la législation actuelle.

Les établissements financiers et les sociétés d'assurance doivent faire face à des coûts globaux plus élevés en raison de la TVA incorporée. Ces entreprises auront davantage tendance à assurer les services soumis à la taxe en interne plutôt que de confier leur réalisation à des fournisseurs extérieurs si ces prestations entraînent le paiement de TVA non déductible. L'absence de neutralité de la TVA constitue donc un obstacle à l'efficacité économique.

Inévitablement, dès lors qu'un service à un consommateur est exonéré de la TVA, la prestation transfrontalière de ce service a des conséquences en termes de distribution des recettes de la TVA.

Les recettes provenant de la TVA non déductible seront pour l'essentiel perçues là où le bénéficiaire et non le consommateur final du service exonéré est établi.

Ce problème se présentera de plus en plus fréquemment, à mesure que la politique communautaire en matière de services financiers atteindra ses objectifs et que les obstacles à l'intégration des services de détail et à la distribution transfrontalière seront supprimés. D'une manière générale, il ressort des travaux de la Commission réalisés dans le cadre de l'analyse d'impact que la taxation intégrale est la seule manière permettant avec certitude de contrer cet effet de distorsion. La Commission a également relevé des différences dans les modalités de déduction de la TVA autorisées ou imposées par les États membres. Il est probable que les modalités prévues par certains États membres entraînent des distorsions de concurrence et une augmentation des coûts. Cette conclusion est renforcée par les discussions menées avec les États membres au sujet d'une plus grande cohérence dans les règles de déduction. Le traitement TVA des services financiers et services d'assurance conformes aux principes de la Charta figure parmi les questions secondaires qui ont été soulevées au cours du processus de consultation, mais dont la Commission ne traite pas ce à stade-ci.

3. OBJECTIFS

- Réduire, pour les administrations fiscales, les coûts liés au contrôle et, pour les opérateurs, ceux liés au respect de la réglementation.
- Assurer la sécurité budgétaire pour les États membres et la sécurité juridique pour les opérateurs économiques.
- Supprimer les incohérences existant entre les règles de la TVA définies en 1977 et les dispositions réglementaires et juridiques plus récentes telles que celles prévues par le plan d'action pour les services financiers.

L'ensemble des modifications envisagées permettent d'atteindre ces objectifs en tout ou en partie. Les coûts administratifs et ceux liés à la mise en conformité sont des charges pesant respectivement sur les administrations fiscales lors de la perception de la TVA et sur les opérateurs lorsqu'il s'agit de respecter leurs obligations fiscales. Les obligations en matière de TVA ne sont toutefois pas définies dans la législation

communautaire, mais déterminées par les États membres lorsque les questions concernées relèvent de ces derniers conformément au principe de subsidiarité. Les possibilités de réduire les coûts de mise en conformité en jouant sur d'autres obligations en matière de rapports sont limitées étant donné que les techniques financières et de calcul des coûts standard servent d'autres priorités. Les questions liées au respect des obligations fiscales et aux règles en matière de rapport sont rarement intégrées dans les systèmes de données et de gestion de plus en plus souvent utilisés par les institutions financières. En ce qui concerne la TVA de l'Union européenne, cette incompatibilité est largement imputable aux 27 ensembles de règles en vigueur dans les États membres en matière d'obligations fiscales et de rapports.

Certains États membres profitent toutefois de la consolidation transfrontalière aux dépens des autres. Veiller à ce que les sociétés de ces secteurs restent établies dans l'UE et continuent donc à générer des recettes fiscales peut exiger des concessions limitées quant aux recettes de la TVA.

Le système de TVA doit avoir pour objet «l'élimination, dans toute la mesure du possible, des facteurs qui sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan communautaire». La présente proposition doit se fonder sur ce principe, mais les mesures les plus évidentes qui profiteront aux secteurs des services financiers et des assurances auront des conséquences budgétaires pour les États membres.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les options stratégiques à examiner sérieusement se réduisent à trois: le statu quo, l'actualisation des définitions des services exonérés d'une manière garantissant leur application cohérente et l'introduction d'une ou plusieurs adaptations structurelles ciblées destinées à rétablir un certain degré de neutralité dans le système de la TVA.

Parmi les adaptations structurelles envisageables figure la possibilité d'élargir la gamme des services exonérés. En réalité, cette mesure ne ferait qu'étendre le problème à d'autres activités. Pour rétablir un certain degré de neutralité, l'Australie et Singapour ont adopté un modèle simplifié de déduction de la TVA en amont fondé sur une estimation des coûts salariaux augmentés de la valeur ajoutée du fournisseur, mais cette option n'est pas adaptée aux réalités de l'Union européenne. La directive permet déjà aux États membres de prévoir la possibilité de taxer les services financiers; dans les cinq États membres appliquant cette possibilité, les établissements financiers peuvent décider de renoncer à l'exonération et de soumettre à la taxe leurs prestations de services financiers exonérés (mais pas les assurances). La Commission s'est également penchée sur le rôle des structures de TVA transfrontalières dans la réduction des distorsions. Les institutions financières qui fonctionnent selon une structure succursale/siège central dotée d'une personnalité juridique unique bénéficient d'une certaine flexibilité dans l'affectation des opérations internes non soumises à la TVA, ce qui leur permet de réaliser un meilleur résultat en matière de TVA qu'une entreprise fonctionnant sur un modèle filiale/société-mère. Lors de l'évaluation de toute modification du traitement des organismes transfrontaliers, il convient donc de déterminer si la modification envisagée garantit davantage de neutralité en ce qui concerne les différents types de structures. L'immatriculation de groupe à la TVA peut apporter des résultats similaires, mais son application est restreinte aux opérations nationales dans près de

la moitié des États membres. Concrètement, ce système permet de considérer les membres du groupe comme un seul assujéti aux fins de la TVA lorsqu'ils réalisent des opérations entre eux.

La directive prévoit déjà une exonération pour les mécanismes de partage des coûts sous certaines conditions. À la lumière de l'expérience acquise dans les États membres où l'exonération de ces mécanismes a été pleinement mise en œuvre et sur la base d'une analyse plus large qu'elle a menée, la Commission estime qu'un recours accru à cette exonération peut se révéler bénéfique, y compris en ce qui concerne les prestataires de services tiers et les opérateurs établis dans des États membres différents.

Bien qu'elle ait été proposée par un petit nombre de répondants, l'application de taux réduits de TVA aux services financiers et aux assurances n'est pas une solution que l'on peut sérieusement envisager. L'expérience récente en matière de taux réduits pour d'autres types d'opérations est tout sauf concluante.

Une dernière possibilité d'adaptation a encore été mise en avant, à savoir la création d'un livre bleu ou d'un commentaire de la TVA européenne, précisant les définitions, interprétant l'exonération et son champ d'application et présentant la mise en œuvre et l'application de la jurisprudence de la CJCE. Cette option pourrait être retenue à un stade ultérieur.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Après examen des options, il est recommandé d'actualiser les définitions des services exonérés. Les adaptations structurelles, quant à elles, devraient se concentrer sur une application plus large de l'exonération du partage des coûts et sur un recours accru à l'option de taxation pour les entreprises. L'exonération des mécanismes de partage des coûts peut réduire fortement la fragmentation du marché en permettant aux différents secteurs de la filière de se regrouper pour réduire les coûts et d'assurer la neutralité en ce qui concerne les décisions commerciales stratégiques.

La Commission entend travailler dans les limites de l'exonération actuelle et elle n'a pas l'intention d'en modifier les contours. C'est pourquoi tout service actuellement exonéré le restera, de même que tout service soumis à la taxe continuera de l'être.

La décision d'exonérer de la TVA les dépenses effectuées dans le cadre de mécanismes de partage des coûts pour des services normalement soumis à la taxe permettrait de résoudre au moins en partie les problèmes. L'analyse d'impact a mis en évidence deux manières d'y parvenir.

D'une part, on peut recourir à une approche minimaliste consistant à préciser les règles actuelles, auquel cas il est nécessaire d'adopter une disposition spécifique sur les mécanismes de partage des coûts dans le cadre de la fourniture de services financiers et de services d'assurance exonérés. Il s'agit concrètement d'une mesure sectorielle qui apporterait des avantages limités.

D'autre part, on peut opter pour une approche plus dynamique, qui prévoirait une application plus large de l'exonération des mécanismes de partage des coûts, afin d'y inclure les structures transfrontalières et les tiers prestataires de services autres que les établissements financiers ou les sociétés d'assurance. Ce sont là des dispositions qui existent déjà dans différents États membres, mais leur application plus large nécessite une clarification de la directive. En analysant l'incidence de la modification

des règles régissant l'option de taxation, il conviendra notamment d'examiner la manière d'assurer un traitement correct des opérations intracommunautaires ainsi que l'introduction d'obligations supplémentaires en matière de rapports.

Aussi longtemps que l'option de taxation est limitée aux opérations interentreprises, aucune recettes fiscales supplémentaires ne sont perçues par les États membres, mais la réduction de la taxe supportée par les établissements financiers devrait réduire le coût des services finaux offerts aux entreprises. Il existe toutefois une possibilité de recettes fiscales supplémentaires, provenant de taxes non déductibles dans certaines conditions. Pour des raisons pratiques, il se peut que l'option de taxation doive être exercée par transaction ou par client plutôt que sur une base systématique. À n'en pas douter, les conditions régissant cette option devront être établies au niveau communautaire afin d'en assurer une application cohérente. Il incombe toutefois aux États membres de veiller au respect de ces conditions.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Une approche plus ambitieuse assurant une neutralité accrue en ce qui concerne l'externalisation des services à forte intensité de main-d'œuvre pourrait avoir une incidence en termes de recettes plus ou moins importante selon que les activités réalisées dans le cadre d'un mécanisme de partage des coûts remplacent des activités auparavant menées en interne (peu ou pas d'incidence sur les recettes) ou des activités précédemment confiées à des tiers (réduction de la TVA générée).

Tout recours accru à l'option de taxation va dans le sens d'une application uniforme de la TVA. Si cette option devrait permettre de réduire les distorsions et de renforcer la neutralité de la taxe, les États membres risquent de devoir faire face à des rééquilibrages de la charge fiscale comme prix à payer pour ces avantages. La Commission prévoit que toute adaptation législative se fera par la modification de la directive TVA, accompagnée de l'adoption d'un règlement d'application conformément à l'article 397 de ladite directive.