



POURQUOI LA COMMISSION EUROPÉENNE S'ENGAGE-T-ELLE À MODERNISER LES RÈGLES DE TVA CONCERNANT LES SERVICES FINANCIERS ET D'ASSURANCE

ROBERT VERRUE *

La Commission s'est engagée à moderniser les règles européennes de TVA portant sur les services financiers et d'assurance en raison d'un grand nombre de faiblesses que celles-ci ont accumulées depuis près de 30 ans.

LE MONDE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ DEPUIS LES ANNÉES 1970

Les secteurs de la banque et de l'assurance ont considérablement changé et ont aujourd'hui très peu à voir avec ceux qui étaient visés par les législateurs à cette époque.

Au plan européen, un Marché unique des services financiers est apparu peu à peu par le démantèlement des obstacles et l'encouragement de la consolidation. Ce processus est inachevé, mais les entreprises, les législateurs et les autorités de contrôle s'accordent sur la nécessité de mener ce projet à bien.

Même au niveau national, le visage de ces secteurs a changé, avec des opérateurs qui se concentrent sur leurs fonctions essentielles afin de maximiser leur efficacité, laissant d'autres activités aux mains de concurrents capables de se spécialiser et de réaliser des économies d'efficacité.

* Direction générale Fiscalité et union douanière, Commission européenne.



Ces changements profonds ont des conséquences pour la TVA, étant donné qu'ils n'avaient pas été envisagés au moment où la 6^{ème} directive TVA a été adoptée.

À cette époque, les services financiers et d'assurance reposaient sur des marchés locaux et les dispositions des directives TVA suffisaient à répondre aux exigences immédiates du Marché commun, à un moment où les contraintes juridiques, réglementaires et monétaires limitaient les opérations transfrontalières.

L'innovation dans les produits, les structures et les modèles économiques ont entraîné une modification substantielle de cette situation et l'on doit s'interroger sur la question de savoir si la TVA, dans ses règles actuelles, remplit les objectifs initiaux des législateurs ou si ces objectifs demeurent valables ou devraient être reconsidérés compte tenu de la réalité d'aujourd'hui.

UN CONTEXTE D'INTERVENTION DIFFICILE POUR LA COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE

La Cour de justice européenne a été de plus en plus souvent amenée à intervenir dans ce secteur, avec la difficile tâche d'interpréter une législation désuète dans une situation économique qui n'avait pas été envisagée.

Les arrêts de la Cour ont souvent apporté des clarifications nécessaires. Ils ont parfois aussi été une source de malaise pour les entreprises ou pour les administrations fiscales.

À l'évidence, si nous ne relevons pas le défi de moderniser les règles, la Cour continuera, au cas par cas à combler le vide que nous lui laissons. Il me paraît de loin préférable que les règles concernant l'application future de la TVA soient prises par les législateurs sur la base de considérations politiques motivées et cohérentes.

LES EXONÉRATIONS DE TVA SONT SOURCE DE DISTORSION ET D'INEFFICACITÉ

Il est incontestable que les exonérations de TVA sont source de distorsion et d'inefficacité.

La TVA est normalement un impôt sur la consommation collecté, mais grâce au mécanisme de récupération, non supporté, par les entreprises. L'exonération de TVA aboutit à ce que la TVA payée en amont soit une charge réelle pour les entreprises bénéficiant de services financiers et d'assurance. Or la TVA reste un impôt qui, partant des considérants de la 1^{ère} directive TVA, « doit aboutir à une neutralité concurrentielle ». La 6^{ème} directive TVA confirme d'ailleurs bien ce principe en affirmant l'amélioration de la neutra-



lité de l'impôt à la fois dans le commerce intérieur et intracommunautaire.

Même dans les cas d'exonération et de non-récupération de la TVA en amont, l'obligation de neutralité concurrentielle reste un principe fondamental, notamment dans la perspective d'un Marché unique en évolution.

UNE CONSTRUCTION OÙ LA CRÉATIVITÉ L'EMPORTE SUR LA RIGUEUR

Les États membres ont, au fil des années, développé leur propre interprétation des dispositions TVA relatives aux services financiers et d'assurance. Le résultat a parfois été une construction où la créativité l'a emporté sur la rigueur.

Il n'est plus possible de fermer les yeux sur des pratiques incompatibles avec le but de la directive et, notamment, avec l'objectif de neutralité dans la concurrence.

Excepté les cas où la 6^{ème} directive TVA prévoit expressément des options, elle ne peut être vue comme un ensemble d'interprétations parmi lesquelles les États membres sont libres de choisir. Toute disposition ne peut avoir qu'une seule interprétation possible. Toutefois, les clarifications fournies par la Cour de justice européenne n'ont pas toujours fourni des résultats pratiques pour toutes les parties concernées. Voici quelques exemples :

- les dispositions relatives au partage des coûts prévues à l'article 13, A, point 1, sous (f), sont interprétées de manière divergente par les États membres.

Certains États membres ne les mettent pas du tout en œuvre, bien qu'il s'agisse de dispositions obligatoires, d'autres limitent leur application à des groupes, comme la pratique médicale ou les associations caritatives, d'autres encore prévoient leur utilisation généralisée dans les dispositions de partage des coûts dans le domaine des services financiers et il se peut que cela constitue une source d'avantage concurrentiel ;

- les définitions contenues dans l'article 13, B, ont, à plusieurs reprises, exigé qu'une clarification soit demandée à la Cour de justice européenne. La définition de l'exonération des services financiers peut conduire à un environnement économique plus attrayant dans certains États membres. Si tel est le cas, ce domaine exige certainement davantage d'attention sur le plan de la neutralité.

Par exemple, la directive, en son article 13, B, sous (d), point 6), exige que les États membres exonèrent la gestion des fonds spéciaux d'investissement tels que définis par les États membres. Aucun texte connu ne définit ce qui constitue un fonds spécial d'investissement. Certains États



membres se fondent sur les définitions de la directive OPCVM (Organismes de placement collectif en valeurs mobilières - directive UCITS en anglais¹), tandis que d'autres utilisent des critères différents. Cette approche était peut-être équitable en 1977, mais aujourd'hui la législation communautaire stipule qu'un vendeur de tels fonds pourra commercialiser ses services dans toute l'Union européenne. Les différentes façons dont la TVA se répercute sur ces fonds d'investissement créent des distorsions de concurrence.

De plus, la Cour de justice européenne a récemment clarifié la notion de « gestion ». Les services de gestion de portefeuilles d'investissement peuvent être aisément fournis sur une base transfrontalière et la définition de la gestion des fonds appliquée jusqu'ici dans certains États membres a été perçue comme ayant des implications particulièrement favorables pour les coûts grevés de TVA. Même là où la directive prévoit une possibilité de choix pour les États membres, il n'est pas toujours facile de s'assurer que la neutralité a été respectée ;

- dans la 6^{ème} directive, l'article 17, paragraphe 5, offre aux États membres de nombreuses possibilités pour la détermination du montant déductible de la taxe payée en amont.

Or le but du législateur n'a pas été de laisser une liberté dans la détermination des taux de déduction ni d'offrir une base pour s'écarter du principe de neutralité. La neutralité exige qu'un ensemble similaire d'opérations dans des institutions de différents États membres bénéficie de taux de déduction équivalents.

Les méthodes convenues avec les administrations fiscales nationales (ou imposées par elles) ne peuvent servir de base à des différences de taux de déduction incompatibles avec la neutralité dans le commerce intracommunautaire. La possibilité de calculer des prorata de déduction sur une base particulière dans un État membre ne devrait pas créer des avantages en termes de coûts par rapport à un autre État membre.

LA PRISE EN COMPTE DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

Il est, par ailleurs, nécessaire de tenir compte de la concurrence internationale dans certains secteurs, par exemple les sociétés d'investissement, où les opérateurs de l'Union européenne font face à une intense concurrence de la part d'opérateurs de pays tiers. La neutralité devrait également garantir une situation qui soit équitable pour tous du point de vue de la TVA.

Il est fort probable qu'une application excessivement restrictive de la TVA aux services financiers ait pu, dans certains États membres, contribuer à des décisions de délocalisation de certains services mis



en commun et, d'une façon générale, alimenter toute la problématique de l'externalisation, y compris la mise en commun d'activités, qui deviendront encore plus importantes à l'avenir.

L'INDISPENSABLE MODERNISATION DES RÈGLES DE LA TVA

C'est pour ces raisons que les services de la Commission s'engagent à moderniser les règles de la TVA concernant les services financiers et d'assurance. Les problèmes, les différentes options ainsi que les solutions techniques envisageables ont été discutés avec les spécialistes fiscaux des États membres. Les États membres ont salué l'approche ouverte de la Commission, qui a permis de procéder à une rapide consultation publique de toutes les parties intéressées, notamment des opérateurs économiques. Cette consultation a été suivie d'une conférence² sur la fiscalité, organisée conjointement par la Commission européenne et la Fédération bancaire européenne le 11 mai 2006, dans le but de mettre un forum à la disposition des opérateurs économiques.

La consultation publique a suscité de nombreuses réactions, qui confirment l'analyse de la Commission et permet à ses services de cibler le travail du législateur sur les domaines prioritaires, notamment la modernisation des définitions, la facilitation des transactions transfrontalières et la simplification de l'exercice du droit de déduction.

Parallèlement, la Commission a chargé un consultant indépendant de réaliser une étude - fondée sur des éléments de preuve empiriques et des données économiques établies - afin d'évaluer les effets de la TVA sur le processus de décision économique des banques et des compagnies d'assurances.

Ceci devrait permettre à la Commission de présenter mi-2007 une proposition législative concernant la TVA sur les services financiers et d'assurance au Conseil de l'Union européenne.

NOTES

1. Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities.
2. Les présentations et discours sont publiés sur le site Web de la direction générale de la Fiscalité et de l'union douanière de la Commission (http://ec.europa.eu/taxation_customs/article_2541_fr.htm).

