



Bruxelles, le 4.10.2017
COM(2017) 566 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Sur le suivi du plan d'action sur la TVA
Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le moment d'agir**

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION — LA VOIE VERS UN ESPACE TVA UNIQUE DANS L’UNION	3
2. PROGRÈS ACCOMPLIS DEPUIS L’ADOPTION DU PLAN D’ACTION SUR LA TVA	4
2.1. Adapter le système de TVA à l’économie numérique et élaborer une politique des taux modernisée	4
2.1.1. Propositions relatives à la TVA dans le domaine du commerce électronique	5
2.1.2. Proposition relative à la TVA dans le domaine des publications électroniques	5
2.2. Mesures ciblées pour lutter contre la fraude	6
2.2.1. Amélioration de la perception de la taxe et de la coopération administrative	6
2.2.2. Dérogation temporaire	6
3. MISE EN ŒUVRE DES FUTURES PROPOSITIONS	7
3.1. Vers un espace TVA unique robuste dans l’Union	7
3.1.1. Mise en œuvre de la première étape du système de TVA définitif	7
3.1.2. Lutter contre la fraude à la TVA aujourd’hui: une meilleure coopération administrative pour des résultats plus rapides	11
3.1.3. Vers des administrations fiscales plus efficaces	11
3.2. Vers une politique des taux modernisée	12
3.3. Vers un paquet TVA en faveur des PME	12
4. CONCLUSION	13

1. INTRODUCTION — LA VOIE VERS UN ESPACE TVA UNIQUE DANS L'UNION

Le système de TVA de l'Union est un élément fort du marché unique; en supprimant les obstacles qui faussent la concurrence et empêchent la libre circulation des marchandises, il a facilité les échanges au sein de l'Union. En tant que taxe sur la consommation à large assiette, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est considérée comme l'une des formes d'imposition les plus propices à la croissance. Elle constitue également dans l'Union européenne une source essentielle de recettes fiscales qui gagne en importance¹. Toutefois, au cours des dernières années, le système de TVA n'a pas été en mesure de s'adapter à la mondialisation et au passage au numérique de l'économie. En particulier, le système actuel de taxation des échanges entre États membres repose toujours sur le «régime transitoire»² mis en place il y a 25 ans. Au titre de ce régime, les opérations nationales et les opérations transfrontières sont soumises à deux traitements TVA totalement différents. En conséquence, les entreprises effectuant des opérations transfrontières supportent des coûts de conformité supplémentaires de 11 % par rapport aux entreprises opérant uniquement au niveau national. En outre, en permettant l'acquisition transfrontière de biens en franchise de TVA, ce régime est particulièrement exposé à la fraude. En 2015, quelque 151 milliards d'EUR, représentant 12,8 % du montant de TVA exigible, ont été perdus en raison de la fraude et d'autres lacunes du système³. À cet égard, il a été estimé que 50 milliards d'EUR n'ont pas été perçus en raison de la fraude à la TVA transfrontière, une fraude commise en grande partie par des organisations criminelles et qui, selon des articles parus récemment dans la presse, a également servi à financer le terrorisme.

À l'heure actuelle, le système de TVA de l'Union est trop fragmenté et trop vulnérable à la fraude. Dans le cadre de son initiative relative à un système d'imposition juste et efficace dans l'Union, la Commission vise à redynamiser le système de TVA afin de s'assurer qu'il reste un atout pour l'avenir. Il a été estimé que la mise en place d'un régime de TVA unifié dans le marché unique réduirait la fraude transfrontière de 41 milliards d'EUR⁴ et les coûts de conformité pour les entreprises de 1 milliard d'EUR⁵.

¹ La TVA a rapporté un peu plus 1 000 milliards d'EUR en 2015, ce qui correspond à 7 % du PIB de l'Union ou encore à 17,6 % du total des recettes fiscales nationales (source: Eurostat, statistiques des recettes fiscales).

² Article 402 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1) et COM(2016) 148 final du 7.4.2016.

³ Étude et rapports sur l'écart de TVA dans les 28 États membres de l'UE, CASE 2017;

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf

⁴ En ce qui concerne les autres types de fraude à la TVA, et en particulier la fraude à la TVA au niveau national, la Commission s'est engagée dans un certain nombre d'actions qu'elle entend mener conjointement avec les États membres et d'autres parties intéressées. Voir, à cet égard, le point 3.1.3 de la présente communication. Voir également le document «20 measures to tackle the VAT gap» à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/2016-03_20_measures_en.pdf

⁵ Voir le résumé de l'analyse d'impact accompagnant le document «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres» [SWD(2017) 326].

Dans son plan d'action sur la TVA (ci-après le «plan d'action sur la TVA») du 7 avril 2016⁶, la Commission a souligné la nécessité de mettre en place dans l'Union un espace TVA unique qui puisse répondre aux défis du 21^e siècle. Une série de mesures clés devant être adoptées à court et à moyen terme ont été annoncées afin de moderniser le système de TVA de l'Union et de le rendre plus simple, plus étanche à la fraude et plus favorable aux entreprises. Ces mesures répondent à plusieurs objectifs: adapter le système de TVA à l'économie mondiale, numérique et mobile, répondre aux besoins des PME, prévoir une politique des taux adéquate, mettre un terme à la fraude transfrontière et aider les États membres à réduire l'écart de TVA.

La modernisation du système actuel de TVA sera réalisée progressivement par étapes. La présente communication fait le point sur les mesures qui ont déjà été prises (section 2) et fournit des précisions supplémentaires sur les avancées à venir (section 3), y compris les initiatives qui seront adoptées au cours de cette année:

- Un paquet législatif portant sur le système de TVA définitif pour les échanges intra-Union entre entreprises (B2B) (ci-après le «système de TVA définitif»);
- Une proposition relative à la réforme des taux de TVA;
- Une proposition concernant le renforcement des instruments existants aux fins de la coopération administrative en matière de TVA; et
- Une proposition visant à simplifier les règles de TVA pour les PME.

2. PROGRÈS ACCOMPLIS DEPUIS L'ADOPTION DU PLAN D'ACTION SUR LA TVA

2.1. Adapter le système de TVA à l'économie numérique et élaborer une politique des taux modernisée

Le 1^{er} décembre 2016, la Commission a adopté plusieurs propositions⁷ de modernisation de la TVA pour le commerce électronique transfrontière, ainsi qu'une proposition sur le taux de TVA pour les publications électroniques. Ces propositions, qui constituent un élément

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant un plan d'action sur la TVA, Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix [COM(2016) 148 final].

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_fr.pdf

⁷ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens [COM(2016) 757 final];

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_757_fr.pdf

Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée [COM(2016) 756];

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_756_fr.pdf

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2016) 755];

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_755_fr.pdf

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée appliqués aux livres, journaux et périodiques [COM(2016) 758];

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_758_fr.pdf

important de la stratégie pour un marché unique numérique⁸, visent à adapter le système de TVA à l'économie numérique.

2.1.1. Propositions relatives à la TVA dans le domaine du commerce électronique

L'entrée de l'économie dans l'ère du numérique a créé des problématiques de plus en plus prégnantes en matière de politique fiscale. Il est par conséquent nécessaire d'élaborer des solutions innovantes et axées sur l'avenir pour suivre les nouvelles tendances économiques. Les règles fiscales doivent évoluer afin de s'adapter à l'évolution rapide des modèles d'affaire et des habitudes des consommateurs. En parallèle, la fiscalité devrait être juste et effective pour les entreprises émergentes et devrait contribuer positivement au développement du marché unique numérique.

En tant que taxe à la consommation, la TVA joue un rôle important dans la stratégie visant à atteindre ces objectifs. Les propositions sur le commerce électronique ont été conçues dans l'intérêt des entreprises, des citoyens et des États membres et ont permis à l'Union d'être perçue comme un acteur de premier plan à l'échelle mondiale.

Les nouvelles règles permettraient aux entreprises qui vendent des biens en ligne de remplir facilement toutes leurs obligations en matière de TVA au niveau de l'Union en un seul lieu et simplifieraient le traitement de la TVA pour les jeunes pousses et les microentreprises réalisant en ligne des ventes transfrontières de moins de 10 000 EUR. Les PME pourraient également bénéficier de procédures simplifiées pour les ventes transfrontières d'une valeur maximale de 100 000 EUR. Les nouvelles règles auraient également pour effet de supprimer l'exonération de TVA actuellement applicable aux petits envois importés dans l'Union dont la valeur est inférieure à 22 EUR et de veiller à ce que les entreprises de l'Union puissent bénéficier de conditions de concurrence équitables.

Ces propositions sont en cours d'examen au sein du Conseil.

En outre, dans le cadre du forum de l'UE sur la TVA⁹, la Commission est en train d'étudier les moyens de mettre en place une coopération public-privé structurée avec les administrations fiscales, les entreprises de logistique, les plateformes internet, les prestataires de services de paiement et les associations d'entreprises en vue d'améliorer la perception de la TVA, de réduire la fraude dans le domaine du commerce électronique et de garantir aux entreprises respectueuses de la réglementation des conditions de concurrence équitables. Les résultats de cette consultation serviront de base à une initiative de la Commission en 2018.

2.1.2. Proposition relative à la TVA dans le domaine des publications électroniques

La Commission a également tenu sa promesse d'autoriser les États membres à appliquer le même taux de TVA aux publications électroniques telles que les livres électroniques et les journaux en ligne qu'à leurs équivalents imprimés et a supprimé les dispositions qui excluaient les publications électroniques du traitement fiscal favorable accordé aux publications imprimées traditionnelles. Cette proposition constitue un pas en avant en vue de

⁸ Voir: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015DC0192>

⁹ Décision 2012/C 198/05 de la Commission du 3 juillet 2012 mettant en place le forum de l'UE sur la TVA (JO C 198 du 6.7.2012); Voir: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32012D0706%2802%29>

garantir la neutralité technologique et de supprimer les obstacles fiscaux au développement du marché des publications électroniques. Elle est actuellement en cours d'examen au Conseil.

2.2. Mesures ciblées pour lutter contre la fraude

2.2.1. Amélioration de la perception de la taxe et de la coopération administrative

La Commission a lancé le développement de l'outil d'analyse des réseaux de transaction (Transaction Network Analysis - TNA) pour l'échange et le traitement commun des données de TVA ciblées par les responsables de l'analyse de risque du réseau Eurofisc¹⁰. Ce nouvel instrument permettra aux administrations fiscales de mettre un terme aux activités des réseaux frauduleux de manière plus simple, plus rapide et plus sécurisée.

En outre, dans le domaine du droit pénal, la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹¹ a été adoptée en juillet dernier et prévoit des règles minimales concernant la définition des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, des sanctions et des délais de prescription. La directive définit la compétence matérielle du futur Parquet européen¹². Le Parquet européen, en particulier, sera compétent en matière d'enquêtes et de poursuites pénales pour les cas de fraude à la TVA qui ont un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et qui entraînent un préjudice total d'au moins 10 000 000 EUR.

En ce qui concerne les relations internationales, la Commission est en train de négocier un accord entre l'Union et la Norvège en matière de coopération administrative, de lutte contre la fraude et de recouvrement des créances dans le domaine de la TVA. L'accord entrera en vigueur après l'adoption, par le Conseil, des décisions relatives à sa signature et à sa conclusion. En outre, un accord administratif de coopération a été signé entre les services de la Commission et l'Organisation inter-étatique des administrations fiscales (IOTA) afin de permettre l'échange des meilleures pratiques entre les États membres et les membres de l'IOTA.

Enfin, plusieurs États membres ont demandé un soutien afin de renforcer les capacités de leur administration fiscale. Les actions de soutien au titre du programme d'appui à la réforme structurelle font l'objet d'une étroite coordination dans le cadre du programme FISCALIS¹³.

2.2.2. Dérogation temporaire

Le 21 décembre 2016, la Commission a respecté son engagement de présenter une proposition de directive du Conseil¹⁴ relative à l'application temporaire d'un mécanisme généralisé

¹⁰ Eurofisc est un réseau mis en place en vue de l'échange rapide d'informations ciblées entre les États membres. Voir les informations disponibles en suivant le lien suivant [EUROFISC](#).

¹¹ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

¹² Vingt États membres sont parvenus à un accord politique le 8 juin 2017. Le Parlement européen doit maintenant donner son approbation avant que le règlement puisse être adopté.
Voir: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/08-epo/>

¹³ Les États membres peuvent demander à la Commission à bénéficier d'une assistance technique en matière de politique fiscale et d'administration fiscale. Ces demandes sont coordonnées, analysées et contrôlées par le service d'appui à la réforme structurelle. Cette assistance peut être financée par le programme Fiscalis.

d'autoliquidation en ce qui concerne les livraisons de biens et prestations de services dépassant un seuil de 10 000 EUR par facture. Dans le cadre de ce mécanisme, la TVA est «suspendue» tout au long de la chaîne économique (entre entreprises) et est facturée uniquement aux consommateurs finaux. Cette mesure est destinée à aider les États membres particulièrement touchés par la fraude à lutter contre la fraude de type «carrousel»¹⁵, tandis qu'une solution globale et à l'échelle de l'Union est mise en place. Des négociations sont en cours au Conseil.

3. MISE EN ŒUVRE DES FUTURES PROPOSITIONS

3.1. Vers un espace TVA unique robuste dans l'Union

3.1.1. Mise en œuvre de la première étape du système de TVA définitif

Comme elle l'avait annoncé dans son plan d'action sur la TVA, la Commission propose de remplacer l'actuel régime transitoire de taxation des échanges entre les États membres par un régime définitif. Conformément aux demandes du Parlement européen¹⁶ et du Conseil¹⁷, ce système de TVA définitif se fondera sur le principe de la taxation dans l'État membre de destination¹⁸.

Afin de permettre une transition en douceur pour les administrations fiscales et pour les entreprises, ce changement sera réalisé en suivant une approche progressive en deux étapes¹⁹.

La première étape du processus législatif consistera à mettre en place le traitement TVA des livraisons intra-Union de biens entre entreprises (B2B). La mise en œuvre de cette première étape serait divisée en deux sous-étapes (voir les sections 3.1.1.1 et 3.1.1.2 ci-dessous), comprenant un ensemble de propositions qui seront adoptées par la Commission cette année (sous-étape 1) et un autre à adopter l'an prochain (sous-étape 2).

La deuxième étape du processus législatif consistera à étendre le nouveau traitement TVA à toutes les opérations transfrontières, couvrant donc aussi les prestations de services. La mise en œuvre de cette deuxième étape serait proposée par la Commission après avoir dûment

¹⁴ 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 l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et les prestations de services dépassant un certain seuil [COM(2016) 811 du 21.12.2016].

Voir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_811_fr.pdf

¹⁵ La fraude de type carrousel est un type particulier de fraude à la TVA commise par des groupes criminels organisés qui exploitent le fait que, dans le cadre du régime transitoire, les échanges entre les juridictions de l'Union sont exonérés de TVA.

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA [P7_TA(2011)0436]: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//FR>

¹⁷ Conclusions du Conseil sur l'avenir de la TVA - 3167^e réunion du Conseil «Affaires économiques et financières», Bruxelles, 15 mai 2012 (voir en particulier le point B 4): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/130258.pdf

¹⁸ Un système de TVA fondé sur le principe de destination signifie que les biens faisant l'objet d'une opération transfrontière sont taxés dans le pays où ils sont consommés (le pays de destination) et au taux d'imposition du pays de destination, plutôt que dans le pays où ils sont produits (le pays d'origine).

¹⁹ Voir la section 4 du plan d'action sur la TVA.

procédé au suivi de la mise en œuvre de la première étape, dont elle évaluerait le fonctionnement cinq ans après son entrée en vigueur. Le système définitif serait alors pleinement mis en œuvre.

Après avoir consulté toutes les parties prenantes et réalisé une analyse détaillée des différentes options pour mettre en œuvre le principe de destination, la Commission a retenu des règles de taxation selon lesquelles, pour les livraisons transfrontières de biens au sein de l'Union, le fournisseur facturerait la TVA à son acquéreur au taux en vigueur dans l'État membre d'arrivée des biens. La TVA serait déclarée et payée dans l'État membre dans lequel le fournisseur est établi par l'intermédiaire d'un mécanisme de guichet unique. Toutefois, au cours de la première étape de mise en œuvre du système de TVA définitif et faisant exception à ce principe général²⁰, lorsque l'acquéreur est certifié en tant qu'entreprise respectueuse des règles par son administration fiscale (une possibilité également ouverte aux PME), celui-ci continuerait à être redevable de la TVA sur les biens achetés dans d'autres États membres, comme c'est le cas actuellement²¹.

En outre, les conclusions du Conseil²² et les discussions menées avec les États membres et d'autres parties prenantes sur le plan d'action sur la TVA ont mis en évidence la nécessité d'apporter à court terme certaines améliorations au système actuel de TVA («solutions rapides»). Ces quatre solutions rapides font l'objet d'une proposition cette année conjointement avec les fondements juridiques du système de TVA définitif (sous-étape 1 ci-dessous). Une proposition en 2018 (sous-étape 2 ci-dessous) prévoira également des dispositions techniques détaillées pour la mise en œuvre effective de la première étape du système de TVA définitif.

3.1.1.1. Première sous-étape: le paquet relatif au système de TVA définitif (octobre 2017)

Le paquet relatif au système définitif de TVA d'octobre 2017 se compose de trois textes législatifs:

A] Une proposition de directive modifiant la directive TVA

La proposition introduit les éléments ci-après:

- a) La notion d'«assujetti certifié», qui reprend le concept existant d'opérateur économique agréé dans le domaine des douanes. La notion d'assujetti certifié permet d'attester qu'une entreprise donnée peut globalement être considérée comme un contribuable fiable. Les entreprises ayant le statut d'«assujetti certifié» bénéficieraient de certaines

²⁰ Voir la note de bas de page n° 27.

²¹ Au cours de la deuxième étape législative de mise en œuvre du système de TVA définitif, la taxation porterait sur l'ensemble des livraisons de biens et prestations de services transfrontières (et par conséquent, c'est le fournisseur/prestataire, et non l'acquéreur/le preneur, qui serait redevable de la TVA sur l'ensemble des biens et services achetés dans d'autres États membres) de sorte que toutes les livraisons de biens et prestations de services au sein du marché unique, qu'elles soient nationales ou transfrontières, seront traitées de la même façon.

²² Conclusions du Conseil du 8 novembre 2016 sur les améliorations à apporter aux règles actuelles de l'UE en matière de TVA applicables aux transactions transfrontières (Doc. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023); Voir: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/fr/pdf>

simplifications²³. La proposition définit les critères à remplir pour se voir accorder le statut d'«assujetti certifié», les cas d'exclusion, l'État membre compétent pour accorder et retirer ledit statut, le droit des assujettis à former un recours contre des décisions administratives en la matière et l'obligation de reconnaissance mutuelle par les États membres.

b) Trois «solutions rapides» demandées par le Conseil, à savoir:

- la simplification et l'harmonisation des règles relatives au régime des stocks sous contrat de dépôt²⁴;
- la reconnaissance du numéro d'identification TVA de l'acquéreur comme une condition de fond pour pouvoir exonérer de la TVA une livraison intracommunautaire de biens²⁵;
- la simplification des règles afin de garantir la sécurité juridique en ce qui concerne les opérations en chaîne²⁶.

Ces «solutions rapides» ne seraient accessibles qu'aux assujettis certifiés (à l'exception de la solution relative au numéro de TVA, qui, de par sa nature même, ne peut être restreinte).

c) Les fondements juridiques du système de TVA définitif. Les fondements comprennent, notamment, l'introduction du principe de taxation dans l'État membre de destination ainsi que de la redevabilité de la taxe par le fournisseur en tant que règle (sauf dans le

²³ Des simplifications prévues par certaines «solutions rapides» — voir le point A], b) et le point B], et la simplification en ce qui concerne la règle de la redevabilité de la taxe par l'acquéreur ayant le statut d'assujetti certifié dans le cadre du nouveau système de taxation — voir le point A], c).

²⁴ Un stock sous contrat de dépôt est un stock qu'un fournisseur transfère vers un État membre dans lequel il n'est pas établi de façon à pouvoir le vendre à un stade ultérieur à un acheteur déjà connu. À l'heure actuelle, cette opération donne lieu au traitement complexe suivant: i) une opération assimilée à une livraison intracommunautaire effectuée par le cédant, ii) une opération assimilée à une acquisition intracommunautaire dans l'État membre d'arrivée des biens effectuée par le cédant qui doit s'y enregistrer et iii) une livraison nationale.

²⁵ La communication d'un numéro d'identification TVA valable de l'acquéreur deviendrait une condition de fond pour que le fournisseur puisse appliquer l'exonération de la TVA en cas de livraisons intracommunautaires de biens. Cette modification devrait permettre d'assurer un meilleur suivi des mouvements de biens grâce à l'amélioration de la qualité des états récapitulatifs échangés (les états récapitulatifs à déposer par le fournisseur et échangés entre les États membres par l'intermédiaire du système VIES comprennent le numéro d'identification TVA de l'acquéreur).

²⁶ Les opérations en chaîne sont des livraisons successives des mêmes biens dans le cadre desquelles les biens livrés font l'objet d'un transport intracommunautaire unique entre deux États membres. Dans ce cas, le transport ne doit être imputé qu'à une seule livraison au sein de la chaîne de manière à déterminer à quelle opération il convient d'appliquer l'exonération applicable aux livraisons intracommunautaires conformément à l'article 138 de la directive TVA. Les États membres ont demandé des améliorations législatives afin d'accroître la sécurité juridique des opérateurs en ce qui concerne la détermination de la livraison au sein de la chaîne d'opérations à laquelle le transport intracommunautaire doit être imputé.

cas où l'acquéreur a le statut d'assujetti certifié)²⁷. Ils introduisent également un guichet unique qui permettrait aux fournisseurs d'acquitter la TVA due sur leurs livraisons de biens vers d'autres États membres dans leur État membre d'établissement. Ce guichet unique permettrait de compenser la TVA en aval due sur les livraisons faites par la TVA acquittée en amont sur les achats effectués dans l'Union.

B] Une proposition modifiant le règlement (UE) n° 282/2011 afin d'introduire la quatrième «solution rapide»

Cette proposition introduit la quatrième «solution rapide» demandée par le Conseil, à savoir l'harmonisation et la simplification des règles sur la preuve du transport intracommunautaire de biens en vue d'exonérer de la TVA une livraison intracommunautaire de biens. Cette simplification ne serait disponible que lorsqu'un assujetti certifié est concerné.

C] Une proposition modifiant le règlement sur la coopération administrative en matière de TVA

Cette proposition est nécessaire afin de garantir que le statut d'assujetti certifié est inclus dans le système VIES²⁸. Elle fournira la base juridique pour un outil informatique efficace permettant aux États membres et aux opérateurs de vérifier immédiatement, par voie électronique, si un opérateur a obtenu ce statut.

3.1.1.2. Seconde sous-étape: les dispositions techniques détaillées pour le système de TVA définitif (2018)

Les fondements juridiques susmentionnés du régime de TVA définitif constitueraient l'accord de principe des États membres de passer du régime transitoire de TVA actuel à un système de TVA définitif fondé sur le principe de taxation au lieu de destination. La Commission adoptera en 2018 une proposition de directive, accompagnée de mesures d'exécution appropriées, établissant les dispositions techniques détaillées nécessaires au fonctionnement du système de TVA définitif.

La proposition de 2018 introduira des dispositions spécifiques pour la mise en œuvre des fondements juridiques. Des mesures d'exécution seront également proposées afin de servir de base pour les développements informatiques nécessaires au fonctionnement du nouveau système d'ici à 2022.

²⁷ Comme pour les opérations nationales, le fournisseur, dans les opérations intra-Union portant sur des biens, facturera la TVA due (au taux de l'État membre de destination des biens) à l'acquéreur. Toutefois, si l'acquéreur a le statut d'assujetti certifié, il ne pourra pas facturer la TVA qui lui est due. Il devra, comme c'est actuellement le cas, déterminer lui-même la TVA due dans sa déclaration nationale de TVA. Aux fins de ces changements, la notion de «livraison intra-Union de biens» sera introduite tandis que la notion d'«acquisition intracommunautaire de biens» sera supprimée.

²⁸ Le système d'échange d'informations en matière de TVA (VIES) est un moyen électronique de validation des numéros d'identification TVA des opérateurs économiques enregistrés dans l'Union européenne pour les livraisons de biens et prestations de services transfrontières.

Voir pour plus d'informations: http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/

3.1.2. *Lutter contre la fraude à la TVA aujourd'hui: une meilleure coopération administrative pour des résultats plus rapides*

Plusieurs articles parus récemment dans la presse à travers l'Europe ainsi que des enquêtes menées par les autorités nationales ont mis en évidence le lien décisif qui unit les affaires de fraude à la TVA à grande échelle à la criminalité organisée. Ces articles et enquêtes ont montré que les revenus tirés de la fraude alimentent des systèmes de blanchiment de capitaux avant d'être investis dans d'autres activités criminelles et potentiellement de financer le terrorisme. Dans ce contexte, et ainsi que l'ont reconnu le Parlement européen²⁹, les États membres³⁰ et la Cour des comptes européenne³¹, les instruments de coopération administrative dans le domaine de la TVA doivent être renforcés.

D'ici à novembre 2017, la Commission présentera une proposition législative visant à renforcer les instruments existants en matière de coopération administrative. L'un des objectifs sera de renforcer les capacités des États membres pour leur permettre de réaliser plus rapidement une analyse commune de risques sur la base des informations disponibles dans le cadre d'Eurofisc, d'engager des actions de suivi et de partager des renseignements en matière de TVA avec les organismes chargés de l'application de la législation au niveau de l'Union, comme Europol, l'OLAF et le Parquet européen. La proposition devrait également comporter des mesures permettant de remédier aux lacunes du système d'importation dans le cadre du régime douanier 42³², en facilitant l'accès systématique aux informations pertinentes des autorités fiscales et douanières.

Toutes ces mesures contribueraient à créer, entre les administrations fiscales, une plus grande confiance mutuelle, laquelle sera nécessaire pour mettre pleinement en œuvre le système de TVA définitif.

3.1.3. *Vers des administrations fiscales plus efficaces*

D'ici à la fin de 2017, la Commission présentera un paquet distinct comprenant deux rapports au Parlement européen et au Conseil:

- un rapport en vertu de l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil sur les procédures d'enregistrement des assujettis ainsi que de détermination et

²⁹ Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016;
Voir: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0453+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁰ Conclusions du Conseil du 25 mai 2016;
Voir: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/5/47244641288_en.pdf

³¹ Rapport spécial n° 24, Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent, 2015;
Voir: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_FR.pdf

³² Le régime 42 est un régime douanier en vertu duquel des marchandises sont importées et mises en libre pratique dans un État membre et ces marchandises sont alors clairement destinées à quitter le territoire de cet État membre vers un autre État membre. En conséquence, les droits de douane seront perçus dans l'État membre d'importation au moment de l'importation, mais la TVA est exonérée, puisqu'elle sera payée plus tard lors de l'acquisition des biens à la suite de l'importation dans l'État membre d'arrivée des marchandises. Au moment de l'importation, la personne qui présente les marchandises en douane indiquera le code du régime douanier 4200 (pour les importations) ou 6300 (pour les réimportations) dans la déclaration en douane d'importation.

de recouvrement de la TVA qui sont appliquées par les États membres, ainsi que des modalités et résultats de leurs systèmes de contrôle dans le domaine de cette taxe³³;

- un rapport en vertu de l'article 27 de la directive 2010/24/UE sur l'utilisation de l'assistance mutuelle entre les États membres concernant le recouvrement des taxes – en particulier de la TVA – qui ne sont pas payées volontairement par les assujettis³⁴.

Ces rapports mettront en lumière les défis à relever par les administrations fiscales pour percevoir la taxe dans un environnement social, économique et financier en pleine évolution. Le passage au numérique, la mondialisation, les nouveaux modèles d'affaire, la fraude et l'évasion fiscales et les contraintes en matière de ressources sont autant de raisons qui poussent les administrations fiscales à revoir leurs pratiques et à trouver des manières modernes ou différentes de percevoir l'impôt au sein du marché unique. Cette nouvelle donne fournit également à la Commission l'occasion d'ouvrir un dialogue stratégique à haut niveau avec les autorités nationales afin d'élaborer des solutions cohérentes applicables dans l'ensemble de l'Union et qui sont conformes à ses règles.

3.2. Vers une politique des taux modernisée

Comme elle l'avait annoncé dans son plan d'action sur la TVA, la Commission prévoit également de moderniser les règles qui encadrent actuellement la liberté des États membres en matière de fixation des taux de TVA.

À la suite de la proposition relative aux publications électroniques, visée au point 2.1.2 ci-dessus, la Commission proposera, d'ici à novembre 2017, une réforme des taux de TVA. Cette approche est compatible avec le régime définitif fondé sur le principe de destination qui remplacera progressivement le régime transitoire de taxation actuellement applicable aux échanges entre les États membres.

En effet, les biens et les services étant imposés dans l'État membre de destination, les fournisseurs ne tireront aucun avantage intéressant à être établis dans un État membre dont le taux est faible. La diversité des taux de TVA ne perturberait donc plus le fonctionnement du marché unique, étant donné qu'elle est accompagnée de garanties afin d'éviter des risques potentiels tels que l'érosion des recettes, les distorsions de concurrence, la complexité et l'insécurité juridique.

3.3. Vers un paquet TVA en faveur des PME

Les PME supportent des coûts de conformité liés à la TVA proportionnellement plus élevés que les grandes entreprises en raison de la complexité et de la fragmentation du système de TVA de l'Union. Dans un effort visant à réduire ces coûts de conformité, la Commission élaborera d'ici à novembre 2017, un paquet complet de mesures de simplification en faveur des PME afin de créer un environnement propice à leur croissance et favorisant les échanges transfrontières.

³³ Règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 155 du 7.6.1989, p. 13).

³⁴ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84 du 31.3.2010, p. 1).

L'actuel régime particulier des petites entreprises vise à réduire les coûts de conformité pour les PME, mais n'est pas adapté pour un système reposant sur le principe de destination. Il devrait être adapté de manière à garantir l'égalité de traitement des PME, indépendamment du lieu où elles sont établies dans l'Union, ainsi qu'à les encourager à s'engager dans des activités transfrontières et à exploiter pleinement les possibilités offertes par le marché unique.

4. CONCLUSION

La modernisation du système de TVA et son adaptation aux défis posés par la lutte contre la fraude sont décisives pour l'avenir de notre marché unique. La réforme du système actuel de TVA devrait contribuer au développement du marché unique numérique et compléter le programme défini par la Commission pour la mise en place d'un système d'imposition des sociétés plus juste et plus efficace dans l'Union.

Dans ce contexte, il est à la fois nécessaire et urgent de continuer à progresser sur la voie d'un système de TVA à l'échelle de l'Union qui puisse stimuler l'emploi, la croissance, les investissements et la compétitivité et qui soit adapté à une économie de plus en plus numérique. La Commission reste déterminée à honorer ces promesses.