

MINISTÈRE  
DES TRAVAUX PUBLICS  
ET DES TRANSPORTS

---

Service  
des Affaires Economiques  
et Internationales

---

SAEI N° 370

NOTE D'INFORMATION N° 26

L'HARMONISATION DES TAXES  
SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES  
DANS LES ETATS MEMBRES DU MARCHÉ COMMUN

---

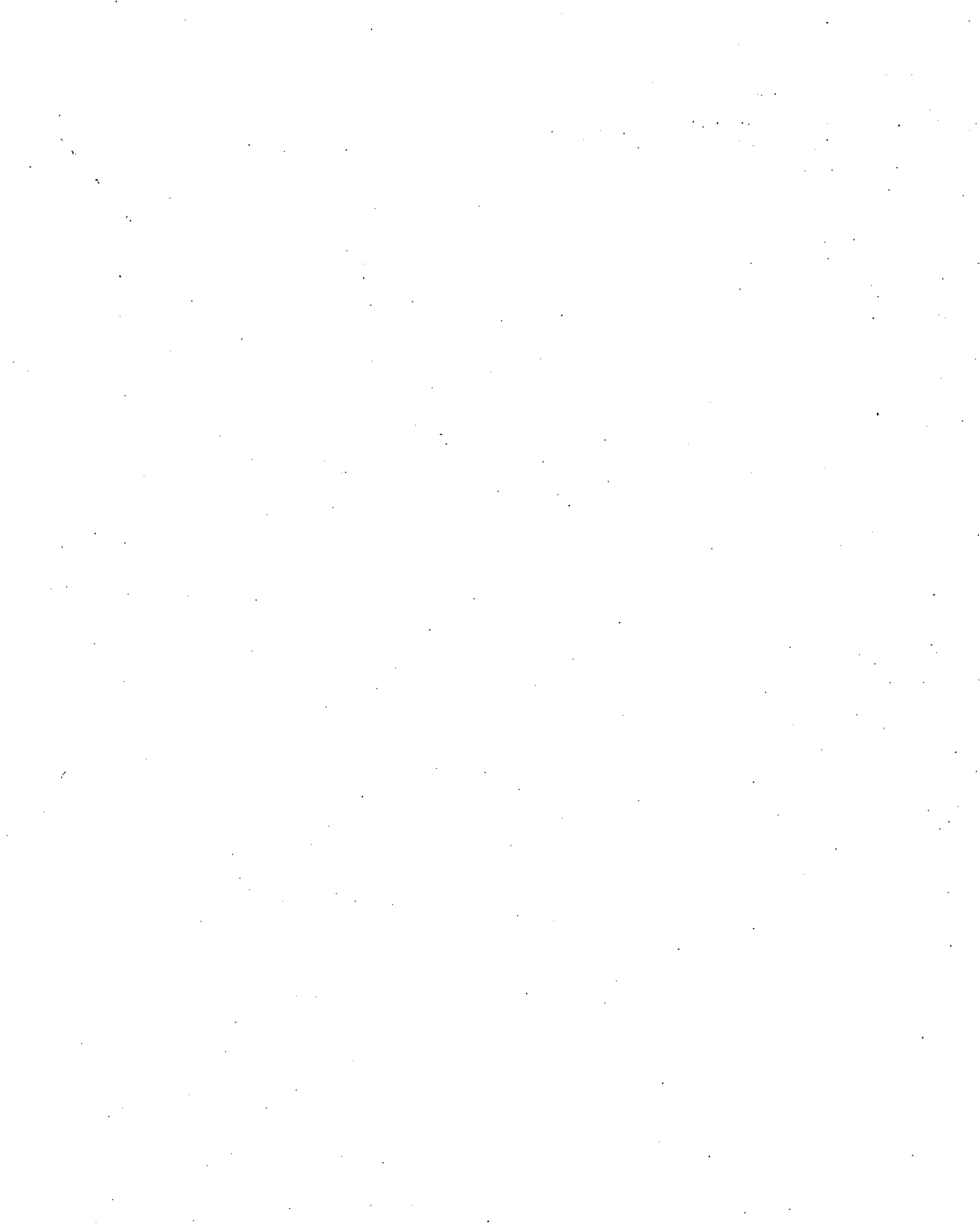
Août 1964.

Observatoire Economique  
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

Ref. n°

CDAT  
8859



1.

L'HARMONISATION DES TAXES  
SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES  
DANS LES ETATS MEMBRES DU MARCHÉ COMMUN

---

Venant à la suite des règles de concurrence, les dispositions fiscales inscrites dans le Traité instituant le Marché Commun en sont le complément nécessaire.

De la position qui lui est ainsi assignée découlent la force et la faiblesse de l'harmonisation fiscale. Sa force lui vient des articles 95 à 99 qui lui imposent d'éviter que les droits d'accise, taxes sur le chiffre d'affaires et autres impôts indirects ne faussent artificiellement les conditions de concurrence dans les échanges internationaux. Sa faiblesse résulte du fait que ces dispositions concernent uniquement de tels échanges. En effet leur but risque de n'être jamais atteint s'il n'est pas poursuivi sur un autre terrain : celui de l'harmonisation des structures fiscales elles-mêmes, tout au moins celles des impôts indirects.

Mais le Traité reste ici très vague. L'article 99 se borne à poser le principe de cette harmonisation élargie sans en définir les modalités, ni prévoir un échéancier.

Ces modalités, assorties d'une procédure et d'un échéancier, ont fait l'objet en Juin 1964 d'une nouvelle proposition de directive de la Commission. Si le champ d'application de ce texte est limité à l'harmonisation des systèmes de taxes sur le chiffre d'affaires, il est cependant assez ambitieux dans son principe puisqu'il tend à instaurer un système commun à tous les pays membres.

Avant l'examen du contenu de ce document, une rapide analyse de la situation actuelle des divers régimes fiscaux permettra de mieux saisir sa portée.

#### I. SITUATION ACTUELLE DES DIVERS REGIMES FISCAUX.

Parmi les nombreuses disparités des régimes fiscaux des pays du Marché Commun, deux influent particulièrement sur les conditions de concurrence : l'une tient au partage inégal, selon les pays, de la charge fiscale entre les impôts directs et les impôts indirects; l'autre est liée à l'existence de systèmes différents de taxes sur le chiffre d'affaires.

A - Importance relative de la fiscalité directe et indirecte.

Le Tableau ci-dessous indique, en pourcentage des recettes fiscales, la répartition de la charge globale entre impôts directs et impôts indirects pour l'année 1959.

	Alle- magne	France	Bel- gique.	Pays- Bas	Italie	Luxem- bourg
<u>Directs</u>						
- Impôts sur le revenu et la fortune .....	50,6	34,8	41,2	56,2	27,4	62,8
- sur l'accroissement de la fortune et les mou- vements de capitaux ...	2,8	5,5	6,0	3,8	7,0	2,3
<u>Indirects</u>						
- Impôts sur l'utilisation des revenus .....	46,6	59,7	52,8	40	65,6	34,9

Source : Rapport du Comité fiscal et financier de Bruxelles.

Cette comparaison n'a qu'une valeur relative car les définitions des impôts directs ou indirects varient avec les pays; et les efforts de classification économique sont toujours contestables ici.

Elle permet cependant de distinguer deux groupes de régimes fiscaux : la France et l'Italie tirent des impôts indirects la plus grande part de leurs recettes. L'Allemagne, et surtout les Pays-Bas et le Luxembourg, font surtout appel aux impôts directs.

Si l'on admet que les impôts indirects sont perçus dans le pays de consommation, et les impôts directs dans le pays d'origine, les entreprises des pays ayant des impôts directs peu élevés (France, Italie) seront en principe avantagées par rapport à celles des pays qui ont des impôts directs élevés (Hollande, Allemagne). L'avantage sera d'autant plus grand, c'est la thèse allemande, que le jeu des taxes compensatoires aux frontières permettra d'égaliser par ailleurs la charge des impôts indirects perçus sous forme de taxes sur le chiffre d'affaires. Le Gouvernement fédéral en tire argument pour demander la suppression des frontières fiscales, c'est-à-dire que les taxes indirectes soient perçues désormais dans le pays d'origine, comme les impôts directs.

./...

Mais en fait, et c'est la thèse française, ce raisonnement théorique ne correspond guère à la réalité, et l'importance, comme le sens même de la distorsion, dépendent en définitive de la possibilité plus ou moins grande de manipuler les taxes compensatoires ou les ristournes, c'est-à-dire du système de taxe sur le chiffre d'affaires.

## B - Les différents systèmes de taxes sur le chiffre d'affaires.

Pour ajuster exactement ces taxes compensatoires encore faudrait-il pouvoir connaître le montant des impôts qui ont frappé le produit final. C'est possible si la perception n'intervient qu'une seule fois à un stade choisi de la production, ou si l'on utilise le principe de la taxe à la valeur ajoutée, c'est-à-dire un régime de paiements fractionnés, mais non cumulatifs.

Or, actuellement, le premier système n'est appliqué dans aucun des pays membres de la Communauté, et la France est le seul à utiliser le second. Les cinq autres connaissent un système de taxe générale cumulative qui frappe le produit à tous les stades sur sa valeur brute, donc y compris les taxes perçues en amont.

Ce dernier système a un inconvénient majeur : il ne permet pas de calculer avec exactitude la charge fiscale qui pèse sur un produit déterminé, et donc le montant des taxes compensatoires ou des ristournes. Il rend indispensable la fixation de taux forfaitaires, et donne ainsi aux Etats la possibilité de manipuler ces taux en fonction de la conjoncture. L'Italie l'avait fait en 1960 avec l'autorisation du Conseil des Ministres du Marché Commun; la Belgique et la Hollande viennent de les relever légèrement, l'Allemagne beaucoup plus fortement (en Juin 1963); et ce, malgré l'accord de "Stand-Still" adopté par le Conseil le 21 Juin 1960.

On comprend quelle importance revêt l'harmonisation fiscale dans les pays du Marché Commun et l'intérêt qui s'attache au projet de directive élaboré par la Commission.

## II. LE PROJET DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION.

En choisissant de préparer une "directive" à soumettre au Conseil, la Commission entendait, dans le domaine de l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires, fixer un but, définir un "... résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens". (art. 189 du Traité).

./...

A la suite d'observations formulées par l'Assemblée Européenne et le Comité Economique et Social, elle avait même accepté de revoir un premier projet établi en 1962. C'est la nouvelle proposition, présentée le 12 Juin 1964, qu'il convient d'examiner avant d'évoquer les réactions nationales qu'elle a suscitées.

A - Examen de la proposition.

Elle a pour objet de définir un système commun de taxe sur le chiffre d'affaires, d'en esquisser le caractère et les modalités d'application.

a) Le système proposé.

Il se trouve précisé dès l'article 1° : "les Etats membres remplacent leur système actuel de taxe sur le chiffre d'affaires par le système commun de taxe sur la valeur ajoutée".

Mais pour répondre aux vœux des organismes consultés et à ceux qu'ont exprimés les ministres des finances de différents pays, l'article 2 esquisse les grandes lignes du système envisagé. Il s'agira d'un impôt général sur la consommation, perçu par voie de paiements fractionnés, et non cumulatifs.

Enfin le but final de la réforme reste, aux yeux de la Commission, "la suppression des frontières fiscales" (11° considérant), c'est-à-dire : "la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation". L'article 4 qui le précise prévoit pour la fin de 1968 de nouvelles propositions à ce sujet. Elles tiendront compte des politiques et des systèmes fiscaux de chaque Etat. Aucun délai n'est fixé pour atteindre un tel objectif, il ne peut être poursuivi qu'à long terme par un alignement progressif des taux nationaux, forcément très divergents au départ.

b) Champ d'application et modalités de mise en oeuvre :

L'application du système n'est prévue que jusqu'au stade du commerce de gros inclus, les Etats membres ayant le choix entre son extension au commerce de détail, ou l'adoption à ce stade d'"une taxe complémentaire autonome". Toutes autres précisions sur "la structure et les modalités d'application du système commun" sont renvoyées à une deuxième directive que la Commission entend déposer avant le 1er Avril 1965 (article 3).

Par contre, certaines précisions originales sont données quant à son adoption et à sa mise en oeuvre. La proposition initiale prévoyait deux étapes, l'une permettait l'adoption d'un système de taxe non cumulative, l'autre assurait la transformation de ce système en T.V.A.. Selon le nouveau texte, l'adoption et la promulgation du système commun devront obligatoirement intervenir avant la fin de 1967; son entrée en vigueur est fixée au plus tard au 31 Décembre 1969, fin de la période transitoire prévue au Traité.

Le but étant ainsi défini, puis adopté en commun et promulgué par chacun des Etats, ceux-ci restent libres de déterminer les mesures qui leur paraîtront susceptibles de l'approcher. Ils sont seulement tenus d'en saisir la Commission "afin qu'elle puisse consulter les Etats membres".

#### B - L'accueil réservé à ce texte.

Bien qu'il soit plus souple et plus précis que le précédent, ce nouveau projet de directive a déjà suscité des réactions diverses de la part des pays membres.

La France, qui applique la T.V.A. et dont l'essentiel des recettes est fourni par les impôts indirects, pourrait soutenir le projet de la Commission si son article 4 ne fixait pas comme but la suppression des frontières fiscales. Dans cette hypothèse, en effet, le taux de la T.V.A. devrait être nécessairement abaissé et rapproché du taux commun, les impôts directs seraient augmentés d'autant pour maintenir les recettes à leur niveau actuel. Cela ne manquerait pas d'entraîner de profonds bouleversements psychologiques, sociaux et économiques.

A l'inverse, l'Allemagne sera sans doute entièrement favorable à la proposition, justement parce que le principe de la suppression des frontières fiscales figure dans ce texte. Un projet de loi portant institution de la T.V.A. est en cours de discussion au Parlement fédéral, et le taux choisi (1) serait très voisin de ce que pourrait être celui du système commun.

La Belgique envisagerait de remplacer son système actuel de taxe cumulative, par une taxe générale unique perçue au stade du commerce de gros. Cette nouvelle taxe serait progressivement appliquée secteur par secteur, à l'ensemble de l'économie, provisoirement au taux de 9 %, plus tard sans doute à celui de 13 %. Mais le gouvernement n'a pas encore indiqué s'il s'agissait d'une première étape vers l'adoption de la T.V.A. déductible, ou d'un régime définitif.

./...

---

(1) En principe 10 % ; en France actuellement 25 % (taux général).

Au contraire de leurs partenaires, l'Italie et les Pays-Bas, pour des raisons d'ailleurs différentes, ont jusqu'à présent marqué leur hostilité à l'idée d'un système commun de taxe sur le chiffre d'affaires fondé sur les principes de la T.V.A.. L'Italie redoute les complications de ce type d'impôt pour ses très nombreuses petites entreprises dont la comptabilité rudimentaire serait un obstacle au bon fonctionnement du système. Mais il est possible qu'elle modifie son point de vue si elle est assurée de pouvoir prendre des mesures transitoires suffisamment étalées dans le temps.

L'opposition Néerlandaise paraît, à première vue, plus fondamentale. A l'inverse de la France, les Pays-Bas tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales des impôts directs; et l'adoption d'un taux commun pour la taxe sur le chiffre d'affaires risque de produire les mêmes bouleversements économiques et sociaux que dans notre pays. Cependant la fixation d'un taux de T.V.A. relativement bas, de l'ordre de 6 ou 7 %, devrait apaiser ces craintes. Or, paradoxalement le gouvernement Néerlandais réclame au contraire le taux commun et la suppression des frontières fiscales. Il voudrait que le Conseil soit saisi d'une proposition prévoyant non seulement de réformer les taxes sur le chiffre d'affaires, mais l'ensemble de la fiscalité, impôts directs compris. Il accepterait d'abandonner son système actuel de taxe cumulative devant la perspective "intégrationniste" d'une fiscalité européenne unifiée.

o  
o o

Quelles que puissent être les divergences d'intérêts et d'opinions, l'idée d'harmonisation fiscale a fait son chemin à la lumière des études et des réflexions de la Commission et de chacun des Etats.

Il est de fait que l'échec de l'accord de Stand-Still du 21 Juin 1960, sanctionné par les relèvements du taux des taxes compensatoires et des ristournes, crée une situation anarchique préjudiciable au bon fonctionnement du Marché Commun. De telles pratiques pourraient même annuler directement les bénéfices de la libération douanière et remettre en cause les principes mêmes du Traité.

De cela les Etats membres paraissent conscients et la plupart se montrent décidés à modifier la structure de leur fiscalité indirecte.

Il reste à espérer que la poursuite des objectifs plus ambitieux de certains autres ne retardera pas la solution du problème le plus urgent.