

Revue européenne de la TVA dans le secteur financier ⁽¹⁾: Pourquoi ?

En rendant accessible sa consultation publique, la Commission européenne a ouvert le processus qui devrait aboutir en fin d'année à la publication de sa proposition de réforme des règles de TVA applicables aux services financiers. Au regard de l'importance du secteur financier au Luxembourg et des impacts possibles de cette réforme qui pourrait aller jusqu'à une taxation complète des services financiers, des risques de délocalisation et de la complexité des questions, les entreprises et autres personnes concernées devraient suivre attentivement ce dossier et manifester leurs vues, notamment dans le cadre de la consultation publique, si elles l'estiment utile. Après la publication de la proposition de la Commission, la balle sera dans les mains du Conseil européen, et donc des 27 Etats membres qui devront décider à l'unanimité.

Par Raphaël GLOHR, Partner et Michel LAMBION, Managing Director, Deloitte Tax & Consulting

Afin de donner une vue complète de cette problématique et peut-être d'aider à répondre à la consultation publique accessible du 8 février au 4 mai 2021 (VAT rules for financial and insurance services – review (europa.eu)*), nous proposons d'y consacrer une série d'articles en abordant tout d'abord les raisons des exonérations de TVA applicables dans le secteur financier au sens large, c'est-à-dire les services bancaires, de gestion de fonds et d'assurance, ainsi que les problèmes causés par ces exonérations et les solutions envisageables.

Par la suite, nous suivrons les différentes étapes du processus de la réforme, à savoir la conférence à organiser par la Commission au printemps, la publication de son étude d'impact vers le milieu de l'année et de son projet de texte en fin d'année.

Depuis 1977, date d'adoption de la Directive TVA, nous sommes tellement habitués à ce que les services financiers, soient, sauf exception, exonérés de TVA que nous en avons sans doute oublié la ou les raison(s). Il doit tout d'abord être rappelé que par essence, la TVA a pour vocation à s'appliquer de manière aussi large que possible à toutes les activités économiques, de ne taxer que la consommation effective des «consommateurs finaux», c'est-à-dire principalement les particuliers mais aussi les autres personnes qui n'effectuent pas d'activités économiques comme les organismes publics et les ONG et d'être neutre pour les entreprises, dans la mesure où elles peuvent récupérer la TVA sur leurs coûts.

La première de ces raisons est que certains de ces services étaient déjà soumis à d'autres taxes comme les taxes de bourse ou sur les primes d'assurances. Cer-



taines de ces taxes existent encore, comme les taxes sur les primes d'assurances, qui, si elles sont assez faibles au Luxembourg, 4 à 6%, atteignent souvent 20% voire plus (jusqu'à 30%) dans d'autres pays. Les Etats membres ne voulaient pas que ces taxes soient remplacées par la TVA parce qu'il s'agit d'impôts finaux non seulement pour les particuliers mais aussi pour les entreprises qui ne peuvent pas les récupérer au contraire de la TVA. Le remplacement de ces taxes par la TVA aurait donc pu entraîner une réduction des recettes fiscales.

Par ailleurs, il existe aussi des raisons économiques ou sociales. Ainsi, les particuliers auraient sans doute peu apprécié de devoir payer 15 ou 20% de TVA sur les intérêts payés pour acquérir leurs logements alors que les taux d'intérêt étaient à l'époque très élevés (jusqu'à 20%). De même, l'exonération de TVA pour les services de gestion de fonds d'investissement et de pension se justifie par la volonté d'encourager l'épargne et les investissements à long terme, ce qui reste actuellement particulièrement pertinent alors que le «saving gap» européen est estimé à plus de € 2 trillions⁽¹⁾.

La troisième raison est plus technique puisqu'il s'agit de la difficulté d'évaluer la base imposable lorsque la rémunération des services n'est pas fondée sur une commission mais sur une marge, souvent le cas pour les services financiers, tels que l'octroi de prêts, les transactions sur devises, etc.; ou encore d'appliquer la TVA sur les opérations financières à haute fréquence («high frequency trading»), comme les opérations en bourse.

Quelques difficultés causées par les exonérations de TVA

S'il existe de nombreuses raisons justifiant les exonérations, les difficultés qu'elles créent ne peuvent être occultées. Comme nous l'avons déjà mentionné, la TVA est une taxe sur la consommation qui ne devrait être supportée que par les «consommateurs finaux», principalement, les particuliers, qui ne peuvent déduire la TVA sur leurs achats au contraire des entre-

prises. Toutefois, les entreprises qui fournissent des biens ou des services exonérés de TVA ne peuvent pas, sauf exception, déduire la TVA sur leurs frais y relatifs. Elles doivent donc en tenir compte dans le calcul de leurs prix de vente. Donc, elles «passent» (ou essayent de passer) la TVA non-déductible (comme tout autre impôt non déductible) vers leurs clients. Ce coût de TVA n'apparaît pas sur la facture, mais existe bel et bien, et peut donc être qualifié de TVA «cachée».

Un exemple permet de l'illustrer: une entreprise a des coûts soumis à la TVA de 40, elle paie des salaires de 40 et souhaite réaliser un gain de 20. Elle compte à la fois des clients qui peuvent déduire la TVA et des clients qui ne le peuvent pas. Les prix s'établissent comme suit selon que la TVA soit due ou qu'une exonération s'applique:

	Client qui ne peut pas récupérer la TVA	Client qui peut récupérer la TVA
Taxation	117 (1)	100 (2)
Exonération	106,8 (3)	106,8 (3)

1. 40 + 40 + 20 + 17 de TVA = 117
2. 40 + 40 + 20 + 0 de TVA (17 - 17 déductible) = 100
3. 40 + 40 + 20 + 6,8 (40 * 17%) de TVA non-déductible = 106,8

Cet exemple illustre clairement qu'un particulier préférera une offre exonérée de TVA au contraire d'une entreprise qui peut déduire la TVA.

Bien évidemment, dans la pratique, une entreprise ne peut pas afficher différents prix selon les catégories de clients. Elle devra donc déterminer un prix «moyen», ce qui est une complexité supplémentaire et peut impliquer un risque financier s'il est mal calculé. Ceci illustre bien la complexité de ces questions, leurs implications pratiques et les distorsions possibles.

Outre cette question de calcul de prix, les entreprises du secteur financier sont confrontées à des définitions anciennes, puisque datant de 1977, alors que depuis les secteurs financiers ont considérablement évolué vers des produits, des organisations et des marchés plus complexes et internationaux.

De plus, ces définitions sont très générales et imprécises. Par exemple, l'article 135.1.f. de la Directive stipule que sont exonérées de TVA les «(...) opérations, y compris la négociation mais à l'exception de la garde et de la gestion, portant sur les actions, les parts de sociétés ou d'associations (...)», mais sans définir quelles sont ces opérations ni aucun des autres concepts auxquels il se réfère. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a donc été souvent sollicitée pour résoudre ces

difficultés mais sa jurisprudence, même si elle est très utile et de la plus haute importance, n'aborde pas et ne résout pas toutes les questions. En outre, son interprétation et son application peuvent également être difficiles, incertaines et varier d'un Etat membre à l'autre. Cette situation crée, bien sûr, des incertitudes juridiques, des difficultés d'application, en particulier dans les situations transfrontalières, des distorsions de concurrence entre les Etats membres, etc.

Un exemple de ces difficultés d'interprétation et d'application se retrouve dans les conditions selon lesquelles les services de gestion de fonds peuvent être exonérés de TVA lorsqu'ils sont sous-traités, à savoir qu'ils doivent, selon la jurisprudence de la CJEU, constituer un «ensemble distinct de services nécessaires et essentiels» à la gestion de fonds. Il est facile de comprendre qu'un tel concept puisse être interprété et appliqué de manière très différente selon les Etats membres, ce qui conduit à des incertitudes juridiques et des difficultés pratiques d'autant plus regrettables que la délégation et l'externalisation deviennent de plus en plus courantes et transfrontalières. De plus, la Cour a clairement exclu que les exonérations puissent s'étendre à des services dits «techniques» ou «matériels», comme les services informatiques, ce qui peut, bien évidemment, impliquer des coûts importants. Cette problématique ne concerne pas uniquement les gestionnaires de fonds, mais aussi les banques, compagnies d'assurance, etc.

Enfin, il doit être mentionné la complexité liée au calcul du droit à déduction lorsque, ce qui est très fréquent, les prestataires effectuent à la fois des services ouvrant et n'ouvrant pas le bénéfice de la déduction⁽²⁾.

Après cet aperçu rapide et non-exhaustif des principales raisons et conséquences des exonérations, nous examinerons dans un deuxième article les solutions envisageables. Cet article paraîtra dans l'édition d'avril, avant donc la clôture de la consultation (3 mai).

La revue en 2021



© 2017 Deloitte General Services

1) "Mind the Gap - Quantifying the pension savings gap in Europe" – Aviva, September 2016

2) Services soumis à la TVA comme la gestion de fortune individuelle et services exonérés de TVA mais ouvrant droit à déduction parce que rendus à des clients établis ou domiciliés hors de l'Union européenne ou relatifs à des biens exportés hors de l'Union européenne.

* <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-Review-of-the-VAT-rules-for-financial-and-insurance-services/public-consultation>

Conference of the Bridge Forum Dialogue a.s.b.l.:

'EU foreign policy – highs and lows! Lessons from the past'

The Bridge Forum Dialogue a.s.b.l. (BFD), in cooperation with the College of Europe Alumni – Luxembourg Regional Group, organised on 2 March 2021 a conference (video format) under the chairmanship of Klaus-Heiner Lehne, President of the European Court of Auditors.

Klaus-Heiner Lehne welcomed the speaker, Federica Mogherini, Rector of the College of Europe, former High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (EEAS) and Vice-President of the European Commission (2014-2019). As the EU's chief diplomat, she was then the face of Europe in the world during challenging times for its foreign affairs.

Kris Peeters, Vice-President of the European Investment Bank (EIB), replacing President Werner Hoyer, paid tribute to the College of Europe, in Bruges, Alma Mater of many EU Officials. He reminded the audience of the outstanding role Federica Mogherini had in external affairs, explained the commitment of the EIB to the EU's external role, underpinned by a leading figure last year of over 9 billion euros outside the EU.



From left to right: Federica MOGHERINI, Rector of the College of Europe & Kris PEETERS, Vice-President of the European Investment Bank © the Bridge Forum Dialogue a.s.b.l.

Federica Mogherini, in her personal capacity, shared thoughts and insights from her experience as the head of the Union foreign affairs and security policy, looking back at some of the historical achievements over her five-year mandate, including EU defence, Iran nuclear deal, climate action.

Among the lessons learnt she mentioned: Firstly, a key element for these successes

according to Federica Mogherini resides in the authority and legitimacy entrusted by the EU Treaties to the EU High Representative in order to create synergies across and within different EU institutions. If a revision of the Treaties would occur in the future, a similar combination of responsibilities, duties and roles should be foreseen for other high-level EU posts. EU institutions should act more in a syn-

chronised manner mindful that the Union is one and so is considered by its external partners.

Secondly, EU decision-making is often perceived as lengthy and complicated, not only by its citizens but also by international partners. Federica Mogherini recalls, however, that EU institutions are perfectly capable of adopting tough decisions rapidly if there is the political will to recognise the urgency of the decision to be taken. She cites a number of examples from the field of defence to the recent Covid-19 response. Lengthy processes are the sign of lack of political consensus rather than technical difficulties or cumbersome procedures.

Thirdly, Federica Mogherini invites to look beyond formalisms. The Council unanimity rule is a constraint but may also enable the EU to present a united front towards its counterparties. Where improvements can be made, Federica Mogherini points out, is in the ownership and implementation of decisions taken in "Brussels" at national level. To be credible, especially in the area of foreign policy, where symbolism and statements are of high importance, the EU needs to speak with one voice. It is therefore crucial to bridge the remaining gaps between

national and EU capitals. During the Q&A session, Federica Mogherini addresses sensitive topics. Federica Mogherini advocates in favour of the need for the EU to maintain an open dialogue with Russia. She explains the importance of human rights and rule of law in EU external relations, describing the EU as a more credible and sustainable partner in the longer term than China.

Federica Mogherini highlights, going forward, the vital importance of the EU enlargement in the Balkans region, the international role of the euro as well as the need to invest more in the relationship with India. Finally, Federica Mogherini considers that a revision of the Treaties, a cumbersome process, is not inevitable in her view, because the current legal framework offers flexibility and multiple unexplored possibilities, provided that the political will exists.

From her current position as Rector of the College of Europe, she is persuaded that the renaissance of the EU will start with new generations having new energies and ideas to shape the future of an ever closer Union.

The video of the conference is available on the website of the Bridge Forum Dialogue: www.forum-dialogue.lu