



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

ÉTUDES

*Les opérations
financières et
bancaires et la taxe
sur la valeur ajoutée*



Les opérations financières et bancaires et la taxe sur la valeur ajoutée

par Gérard Hutchings

Directeur honoraire à la Commission des
Communautés européennes

Professeur à l'Institut d'études européennes
de l'Université libre de Bruxelles

COLLECTION ÉTUDES

Serie Concurrence – Rapprochement des législations n° 22

Bruxelles 1973

EXPOSÉ PRÉLIMINAIRE

Les deux directives, du 11 avril 1967, concernant l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires ont jeté les bases du système commun de taxe sur la valeur ajoutée, mais laissent subsister la possibilité de nombreuses et importantes divergences quant au champ d'application de la taxe. L'article 19 de la deuxième directive précise seulement que ces divergences doivent être réduites progressivement ou supprimées.

Le premier pas dans cette voie a été franchi le 9 décembre 1969 lorsque le Conseil a adopté une résolution dans laquelle il insiste sur la nécessité d'inclure le commerce de détail dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée, dès l'introduction de celle-ci dans chaque État membre, ainsi que sur la nécessité d'appliquer un nombre très réduit de taux de taxation.

Puis, le 21 avril 1970, le Conseil a décidé de remplacer les contributions financières des États membres au budget des Communautés par des ressources propres aux Communautés. L'article 4 de cette décision prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1975 les ressources propres comprennent, outre les droits de douane, les prélèvements agricoles, et éventuellement les autres taxes dont les recettes sont inscrites au budget des Communautés, des ressources provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % à une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les États membres selon des règles communautaires.

Pour que la répartition soit effectuée de façon équitable et comparable entre les États membres, il a été admis que l'uniformisation de l'assiette consiste dans l'établissement de règles communes, de façon que les ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée correspondent aux recettes résultant de l'application du taux «communautaire» à l'assiette réelle au dernier stade du champ d'application de la taxe, c'est-à-dire au prix de vente, taxe sur la valeur ajoutée exclue, des livraisons et prestations appliqué au consommateur qui n'a pas droit à déduction de la taxe en amont.

En d'autres termes, l'établissement de ces règles communes consiste à déterminer un champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée identique dans chaque législation nationale, notamment en ce qui concerne les assujettis, les opérations imposables ou exonérées, les modes de détermination des bases imposables et les régimes particuliers.

La présente étude, qui a été rédigée à la demande de la Commission, a fourni une contribution appréciable à l'élaboration du projet de sixième directive concernant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle continuera sans nul doute à être une excellente base de travail et de réflexion pour les travaux qui vont se poursuivre dans le domaine en cause. C'est dans cet objectif que la Commission publie cette étude dont la responsabilité revient néanmoins à son auteur.

SOMMAIRE

Introduction	7
Chapitre I Présentation et objet de l'étude	7
Chapitre II Délimitation des opérations en cause	7
I^{re} PARTIE: Les opérations financières et bancaires et l'introduction de la TVA dans la Communauté	9
<i>A — Historique et schéma général</i>	9
Chapitre 1 : Les régimes anciens	9
Chapitre 2 : Les travaux préparatoires et la deuxième directive	14
Chapitre 3 : L'adoption de la TVA par les cinq pays et son extension en France	14
Chapitre 4 : Comparaison synthétique des divers régimes actuellement en vigueur	15
<i>B — Le régime dans les divers pays</i>	17
Chapitre 1 : Allemagne (RF)	17
Chapitre 2 : Belgique	19
Chapitre 3 : France	22
Chapitre 4 : Luxembourg	24
Chapitre 5 : Pays-Bas	27
Chapitre 6 : Autres pays	29
II^e PARTIE: Les évolutions possibles	31
<i>A — Principes d'une évolution</i>	33
Chapitre 1 : Opportunité et nécessité d'un régime communautaire	33
Chapitre 2 : Éventualité d'une taxe spéciale se substituant à la TVA	34
Chapitre 3 : Inclusion des activités financières et bancaires dans le champ d'application de la TVA	35
Chapitre 4 : Étendue des exonérations	36
<i>B — Modalités d'une évolution</i>	41
Chapitre 1 : Transformation de la TAF en TVA	41
Chapitre 2 : Règles territoriales d'application de la TVA aux opérations bancaires et financières	42
Chapitre 3 : Modalités de déduction des taxes supportées «en amont»	43
Chapitre 4 : Processus de réduction des exonérations	45
Conclusion	49

INTRODUCTION

CHAPITRE I

Présentation et objet de l'étude

En arrêtant les deux directives du 11 avril 1967 ⁽¹⁾, le Conseil de ministres de la Communauté économique européenne a défini dans leurs grandes lignes les principes, la structure et les modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée à introduire dans les pays membres, tout en laissant — au moins provisoirement — plus ou moins de latitude aux pays pour adapter cette réglementation à leur situation particulière.

C'est ainsi notamment que, dans le domaine de la taxation des prestations de services, le Conseil s'est montré particulièrement prudent: tout en affirmant le principe de cette taxation, d'une part, il a décidé que les règles communes prévues pour la taxation des prestations de services n'étaient obligatoirement applicables qu'à certaines prestations spécialement énumérées ⁽²⁾. D'autre part, il s'est limité à demander aux États membres de s'abstenir, dans toute la mesure du possible, d'exonérer les prestations ainsi énumérées ⁽³⁾.

Au cours des travaux préparatoires, cette liste a d'ailleurs fait l'objet de diverses propositions ou modifications: «Les opérations bancaires effectuées pour un assujetti» (à la TVA) s'y sont d'abord trouvées incluses puis, à la suite de diverses interventions, et conformément au vœu du Parlement européen, n'ont pas été reprises dans le texte adopté par le Conseil.

Ainsi, les pays membres du Marché commun sont-ils libres, à ce jour, de soumettre ou non les services bancaires à la taxe sur la valeur ajoutée et, dans l'affirmative, sans conditions particulières.

Soucieuse de préparer l'avenir, la Commission des Communautés européennes s'interroge sur cette si-

tuation. On peut en effet se demander si celle-ci sera longtemps compatible avec un processus d'évolution convergente des systèmes nationaux de taxe sur la valeur ajoutée. Il y a tout lieu de penser en effet que l'affectation d'une quote-part des recettes nationales de TVA au budget des Communautés, en tant que «ressources propres», suppose une meilleure harmonisation de l'assiette de la taxe, de même que la suppression ultérieure des «frontières fiscales» requiert un rapprochement suffisant des taux.

Certains doutent peut-être de la nécessité d'atteindre ultérieurement ces deux objectifs (harmonisation de l'assiette — rapprochement des taux), ou tout au moins de la proximité de leur échéance; mais l'importance croissante des modalités de financement dans le développement économique et l'interpénétration des marchés monétaires justifient encore que l'on s'interroge au nom de la concurrence sur l'opportunité d'une certaine harmonisation de l'imposition des opérations bancaires.

Effectuée à la demande de la Commission, la présente étude a donc pour objet: d'apporter des éléments d'information sur le régime actuel d'imposition aux taxes sur le chiffre d'affaires, des opérations bancaires et financières dans les différents pays de la Communauté, et de proposer des éléments de réflexion sur les évolutions souhaitables et possibles vers un régime commun.

L'auteur tient à exprimer ses vifs remerciements aux administrations fiscales nationales, aux organisations professionnelles, et d'une manière générale à tous ceux qui ont bien voulu l'accueillir et lui donner documentation, renseignements et avis.

CHAPITRE II

Délimitation des opérations en cause

La variété des opérations bancaires et financières ne permet pas de les enfermer dans les limites strictes de tel ou tel secteur précis d'activités. Les ban-

⁽¹⁾ JO des CE du 14 avril 1967.

⁽²⁾ 2^e directive — art. 6, paragraphe 2, et annexe B.

⁽³⁾ 2^e directive — annexe A, paragraphe 10.

ques, les institutions de crédit, les organismes financiers, mais aussi des entreprises qui n'ont pas cette «étiquette», sont concernées. De plus, lorsqu'il s'agit de taxes sur le chiffre d'affaires, le principe veut que l'on apprécie essentiellement la situation en fonction de l'opération faite ou de la prestation fournie, et non pas en fonction des participants. Les opérations bancaires ou financières se prêtent donc mal à une définition générale simple.

Ceci est encore plus sensible sur le plan communautaire que sur le plan national. Si l'on s'en tient au seul secteur bancaire, la réglementation et le domaine d'activité des banques sont encore assez différents d'un pays membre à un autre. Le caractère — «universel» ou spécialisé — des banques, leurs modalités d'intervention sur les marchés monétaire ou financier, la gamme de leurs services annexes varient suivant les États.

Dans la mesure où l'on entend «moduler» le système de TCA à l'égard de certaines opérations du type bancaire ou financier, on est ainsi conduit à inventorier et à analyser ces opérations afin de fixer le régime fiscal applicable à chacune d'elles, et d'établir des listes indicatives ou exhaustives des opérations qui sont imposables ou exonérées.

C'est ce qu'ont fait les différents pays; schématiquement, en dépit des différences évoquées ci-dessus, on peut distinguer:

- les opérations concernant le crédit: intérêt, agios d'escompte, commissions diverses;
- les opérations concernant les valeurs mobilières;
- les services divers, tels que conservation et garde des titres, gestion de fortune, renseignements commerciaux, etc.;
- les opérations accessoires, telles que locations de coffres-forts, ventes de biens et services divers.

Suivant les pays, les opérations exonérées comprennent au moins les encaissements d'intérêts ou d'agios et les opérations imposables comprennent au moins les opérations accessoires. Mais entre ces deux limites, les solutions nationales sont variables.

Bien entendu, les affaires en rapport avec l'exportation sont partout exonérées.

Il est difficile de comparer la place que peuvent tenir dans l'activité générale des pays les activités fi-

nancières et bancaires lorsque celles-ci ne correspondent pas exactement entre elles et lorsqu'elles débordent les limites d'une profession déterminée.

Jusqu'à présent, les statistiques globales disponibles sur le plan communautaire ne permettent que de donner des ordres de grandeur.

La mise au point par l'Office statistique des Communautés en collaboration avec les Instituts nationaux de statistiques des pays membres d'un nouveau système européen de comptes économiques intégrés (SEC) devrait permettre de disposer, à partir des données relatives à 1970, d'éléments précis et comparables concernant la production et la valeur ajoutée de chaque type d'activité.

De premières indications peuvent être déduites des comptes nationaux 1958-1968. Par exemple, la part des activités bancaires et financières dans le produit intérieur brut au prix du marché, c'est-à-dire approximativement la part de la «valeur ajoutée» par ces activités, se situe entre 2 et 3 % suivant les pays (probablement un peu plus pour l'Italie). Cette part est d'ailleurs en lente augmentation. Le tableau global concernant la Communauté, qui regroupe banques et assurances (celles-ci évoluant dans le même sens), indique que la part de ces deux postes réunis passe de 3,2 à 4 % entre 1960 et 1968.

Mais il n'est guère possible de tirer des conclusions quant aux effets du régime fiscal auquel pourraient être soumises les opérations correspondantes. C'est par d'autres procédés qu'il conviendra de chercher à apprécier les conséquences d'un régime fiscal déterminé pour ce genre d'activités. Il est cependant permis de croire que l'aspect budgétaire des problèmes que pourrait poser une modification du régime fiscal des opérations financières et bancaires n'est pas le plus important.

Une première partie de l'étude sera consacrée à l'analyse du régime fiscal des affaires financières et bancaires avant et après les récentes adoptions de la TVA par les pays membres.

Dans une seconde partie, on s'efforcera d'examiner s'il convient de modifier la situation actuelle et de proposer éventuellement à cet effet diverses options.

I^{re} PARTIE

**Les opérations financières et bancaires et l'introduction
de la TVA dans la Communauté**

A — HISTORIQUE ET SCHEMA GÉNÉRAL

CHAPITRE I

Les régimes anciens

L'imposition du chiffre d'affaires des banques et établissements financiers relevait dans les différents États membres, à la veille de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, du régime général des taxes sur le chiffre d'affaires, mais comportait dans ce cadre des dispositions spéciales s'écartant parfois de la réglementation générale.

Come on le sait, les cinq États membres autres que la France avaient un régime de taxes à « cascade » frappant en principe livraisons de biens et prestations de services, alors que la France connaissait un système comportant une taxe sur la valeur ajoutée combinée avec une taxe sur les prestations de services et une taxe locale.

L'effet cumulatif de taxes, inhérent aux systèmes « à cascade », se retrouvait d'ailleurs en partie dans le système français pour les entreprises prestataires de services: en effet, alors que la taxe sur les prestations de services facturée au client était, pour celui-ci, déductible du montant de la TVA dont il était lui-même redevable, par contre aucune TVA ou TPS facturée au prestataire de services ne pouvait s'imputer sur la TPS due par ce dernier. Seule la possibilité d'opter pour le régime de la TVA offerte dans le système au prestataire de services pouvait, mais en créant parfois d'autres inconvénients, permettre d'éviter ce cumul d'impôts.

Dans la mesure où les opérations de banques étaient exonérées dans les cinq pays, elles n'ajoutaient pas au cumul général d'impôts. En France, au contraire, seul l'assujettissement volontaire à la TVA aurait supprimé la double imposition; mais il était généralement considéré comme inintéressant et source de complications par les professionnels.

En Allemagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Belgique, de larges secteurs de l'activité bancaire échappaient aux taxes en raison du grand nombre d'exonérations prévues, alors qu'en Italie celles-ci étaient relativement réduites et qu'en France les

exonérations — dont les conséquences n'étaient pas aussi avantageuses que dans les autres pays en raison de la structure du système — étaient l'exception.

Ainsi se dessinaient, à travers la diversité des systèmes et des techniques, deux orientations différentes: l'une tendant à exclure pratiquement les activités en cause du champ d'application des taxes sur le chiffre d'affaires (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique), l'autre tendant au contraire à les y maintenir (Italie) ou à les y faire rentrer plus complètement (France).

En résumé, dans chacun des six pays la situation était la suivante:

ALLEMAGNE FÉDÉRALE

L'Umsatzsteuer appliquée en Allemagne jusqu'au 1^{er} janvier 1968, date de mise en vigueur de la Mehrwertsteuer, avait un champ d'application extrêmement large. En général, toute livraison de marchandises ou prestations de services faite par un entrepreneur industriel, commercial ou professionnel se trouvait soumise à la taxe sur le chiffre d'affaires. Ainsi se trouvaient donc imposables, en principe les opérations bancaires et financières. Mais, en fait, de très nombreuses exonérations d'une part, et la possibilité d'une imposition forfaitaire d'autre part, réduisaient dans des proportions considérables les cas d'imposition et le poids de l'impôt.

1. Dans le but tout d'abord d'éviter des doubles impositions, toutes opérations soumises par ailleurs soit au droit d'apport (Gesellschaftsteuer), soit au droit de timbre (Wertpapiersteuer), soit à l'impôt sur les opérations de bourse (Börsenumsatzsteuer), soit à l'impôt sur les mutations immobilières (Grunderwerbssteuer) étaient exemptées de la taxe sur le chiffre d'affaires.
2. Étaient aussi exemptés les octrois de crédit, l'aval, l'escompte, les transactions sur comptes courants, les opérations de recouvrement de fonds, les opérations concernant les monnaies et devises, la livraison de valeurs mobilières.

3. Ainsi, restaient imposables, d'une manière générale:
- a) d'une part, certaines opérations typiquement bancaires relevant de l'activité d'intermédiaires dans des opérations de crédit ou des opérations sur valeurs mobilières, la garde de titres, la gestion de fortune;
 - b) d'autre part, la location de coffres-forts, les opérations sur l'or, les ventes de matériel, les ventes de biens donnés en garantie.
4. Mais surtout les établissements avaient la faculté d'opter pour une imposition forfaitaire de leurs activités spécifiquement bancaires définies comme celles donnant lieu suivant les usages à la perception d'une «commission». Une telle option leur permettrait d'éviter une ventilation des «commissions» entre celles qui étaient exonérées et celles qui étaient imposables. Dans ce cas, la taxe (4 %) était alors perçue sur la base de 8 % du total des commissions correspondant à la rémunération de «l'activité typiquement bancaire» (opérations visées aux paragraphes 2 et 3 a) ci-dessus). Les autres opérations, non couvertes par ce forfait, restaient seules soumises à l'imposition réelle.

De très nombreuses banques profitaient de cette faculté d'option qui simplifiait grandement leurs obligations et aboutissait à une faible imposition de leurs activités essentielles.

PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, «l'omzetbelasting» s'appliquait en principe aux services et prestations bancaires, mais comportait à cet égard de nombreuses exonérations.

Échappaient ainsi à l'impôt:

- l'octroi de crédit, y compris les intérêts et autres commissions encaissées, l'ouverture d'accréditifs;
- les transactions en compte courant, les paiements et virements, les opérations d'escompte et d'acceptation, le transfert et l'encaissement de traites, chèques, dettes, créances, coupons;
- les transferts et négociations de monnaies légales et devises, la négociation de valeurs mobilières au nom de la banque, les commissions pour placements de titres;
- la location de coffres-forts;
- tous les frais (pour compte de la banque ou pour compte du client) se rapportant à une opération exonérée.

Restaient donc en principe imposables:

- les opérations sur titres au nom d'un client,

- la garde et la gestion de valeurs mobilières, la gestion de fortune,
- les renseignements commerciaux et financiers,
- les livraisons de chèques et documents.

LUXEMBOURG

La réglementation luxembourgeoise de la taxe sur le chiffre d'affaires était très voisine de la réglementation allemande.

Soumises en principe à l'Umsatzsteuer, les affaires bancaires bénéficiaient, comme en Allemagne, d'une part, de larges exonérations, d'autre part, de la possibilité d'une imposition forfaitaire.

Les ouvertures de crédit, les intérêts, les transactions sur chèques et traites, l'escompte, les opérations en compte courant, les transactions et livraisons de monnaies et devises, de lingots et pièces d'or, les achats et ventes de valeurs mobilières au nom de la banque étaient exonérées. Les autres opérations rémunérées traditionnellement par une commission restaient imposables.

Pour éviter la ventilation entre commissions imposables et commissions non imposables, les banques pouvaient opter pour l'imposition forfaitaire, calculée en appliquant la taxe (3 %) à 8 % du total des commissions encaissées.

Demeuraient alors seules imposables quelques opérations, telles que gestion de fortune, ou livraisons de documents — ou location de coffres.

BELGIQUE

Le système de taxes assimilées au timbre appliqué en Belgique jusqu'à l'introduction de la TVA le 1^{er} janvier 1971 n'avait pas le caractère «unitaire» que présentait par exemple le système allemand de taxes sur le chiffre d'affaires. Toute vente de marchandises, toute transmission de biens meubles, était bien, en général, assujettie à la taxe de transmission. Mais la définition des prestations de services soumises aussi à la taxe et les règles générales d'application du régime réduisaient considérablement les cas d'imposition éventuelle.

Il faut rappeler en outre que toute livraison ou prestation à un particulier pour son usage privé était exonérée des taxes assimilées au timbre, de même que toute opération pour laquelle une facture n'était pas obligatoire (moins de 150 F pour les prestations de services) et pas délivrée.

Parmi les activités bancaires et financières demeuraient alors seules imposables (6 %), dans les cas

où les exonérations générales ne jouaient pas, des opérations telles que :

- en matière de livraisons :
fournitures de photocopies,
- en matière de services :
contentieux — études — renseignements commerciaux,
confection et destruction de titres,
location de coffres-forts (taux majoré spécial),
confection de relevés — dépôt et garde de titres.

On peut donc dire que les cas d'imposition étaient presque l'exception.

ITALIE

En application de la législation concernant l'impôt général sur les recettes (IGE), cet impôt est dû sur les intérêts perçus par les sociétés, instituts et entreprises en contrepartie de crédits, et sur toutes les commissions et agios concernant des services rendus aux clients.

Sont seulement exonérés de la taxe :

- les recettes provenant de l'emploi d'un capital (imposées comme revenu du capital à l'impôt cédulaire richesse mobilière catégorie A),
- les intérêts créditeurs sur comptes d'épargne et comptes de dépôt,
- les intérêts de compte courant entre établissements de crédit,
- les intérêts sur avances de l'institut d'émission et les opérations de réescompte entre établissements de crédit et auprès de l'institut d'émission.

De plus, les opérations sur titres et les opérations monétaires réalisées pour leur compte par les entreprises de crédit sont exemptées de l'impôt, tandis que toute opération réalisée pour le compte de tiers est imposable.

Le champ d'application pratique est donc très étendu, et l'impôt, au taux de 3,30 %, frappe intérêts, commissions et agios perçus par les établissements de crédit italiens beaucoup plus fréquemment que dans les autres pays.

Il faut signaler de plus qu'un droit d'enregistrement vient en outre frapper un certain nombre d'opérations, comme les ouvertures de crédits, les avances, les contrats de financement.

FRANCE

Prestations de services de caractère commercial, les opérations financières et bancaires tombaient

dans le champ d'application de la taxe sur les prestations de services de 8,50 %. L'option offerte aux prestataires de services de se soumettre volontairement à la taxe sur la valeur ajoutée n'était en fait pas exercée, comme déjà dit, par les banques et établissements financiers.

De ce fait, ces entreprises ne pouvaient pas imputer le TVA supportée « en amont » sur la taxe de 8,50 % dont elles étaient elles-mêmes redevables ; mais cette taxe de 8,50 % était déductible pour leurs clients assujettis à la TVA.

Cette dernière disposition atténuait les inconvénients du champ d'application très large de la taxe sur les prestations de services, particulièrement en ce qui concerne les services bancaires. Toutes les opérations entrant dans l'activité normale d'une banque étaient en effet en principe imposées.

L'impôt s'appliquait à la rémunération des services rendus et non aux mouvements de fonds, c'est-à-dire aux intérêts, escomptes, agios, commissions, courtages, etc. Se trouvaient ainsi taxés :

- les opérations sur effets de commerce (escompte — encaissement — pension) : agios et commissions diverses ;
- les opérations de crédit (avances diverses — ouverture de crédit — prêts) : intérêts et commissions diverses ;
- les engagements par signature ;
- les opérations de change : commissions et bénéfices de change ;
- les transactions sur l'or, monnayé ou non : la rémunération imposable étant la différence entre les prix d'achat et de vente ;
- toutes les opérations sur titres : émissions — placements — exécution d'ordres d'achats ou de ventes — services financiers — garde — gestion de fortune ;
- la location de coffres-forts.

Les exonérations très limitées concernaient :

- soit les affaires traitées par des établissements de crédit jouissant d'un statut particulier,
- soit des opérations déterminées, comme :
 - les agios de réescompte,
 - les commissions ou courtages perçus par les agents de change, le Crédit Foncier, le Crédit National,
 - les affaires soumises à l'impôt sur les opérations de bourse,
 - le financement d'exportations.

Les travaux préparatoires de la 2^e directive

La diversité de conceptions et de situations que l'on vient de voir devait se faire particulièrement sentir au cours des travaux concernant les principes d'une taxe sur la valeur ajoutée «communautaire» et lors de l'élaboration de la 2^e directive du 11 avril 1967.

Parmi les points qui donnèrent lieu à de nombreuses discussions soit avant l'élaboration des projets, soit lors de l'examen de ceux-ci par le Comité économique et social, l'Assemblée parlementaire, et le Conseil, figurait notamment la liste des prestations de services qu'il convenait de soumettre à la taxe dans toute la mesure du possible et en tout cas suivant des principes communs dans les six pays. Les activités financières et bancaires connurent longtemps à cet égard un sort incertain, alors qu'il fut assez rapidement proposé de maintenir une taxe spéciale sur les contrats d'assurances.

Plusieurs des arguments qui furent avancés en faveur de l'exclusion ou de l'inclusion des activités financières et bancaires dans cette liste ont encore invoqués actuellement lorsqu'on envisage l'éventualité d'une mise au point sur le plan communautaire et de l'adoption, par le Conseil, d'une réglementation plus précise et plus contraignante pour les États membres en la matière.

Mais à ces arguments toujours valables s'ajoutaient à l'époque d'autres considérations, tenant soit à la nouveauté du système et à une certaine méconnaissance de ses conséquences pratiques, soit à des aspects économiques ou politiques.

Quoi qu'il en soit, la thèse de la liberté totale a prévalu: «les opérations bancaires effectuées pour un assujetti», dernière rédaction proposée pour inclusion dans la liste des prestations de services annexée à la directive, fut écartée, suivant l'avis du Parlement européen et la requête des milieux professionnels. Ceux-ci avaient notamment souligné la difficulté qu'il y aurait à être certain, dans de nombreux cas, que l'opération en cause était bien réalisée pour un non-assujetti ou pour les besoins extraprofessionnels d'un assujetti, et donc ne pouvait pas être imposée.

C'est donc finalement sans aucune contrainte sur le plan communautaire que les États membres purent mettre au point sur le plan national les aspects de la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires concernant les activités financières et bancaires.

L'adoption de la TVA par les cinq pays et son extension en France

L'analyse des modalités actuelles d'application de taxation des affaires financières et bancaires permet un certain nombre de constatations et suggère diverses réflexions.

Le plus important est sans doute de constater qu'à une exception près, la Belgique, les États ont conservé dans l'application des nouveaux systèmes les conceptions mêmes dont s'inspiraient les régimes anciens.

Tout se passe comme si on s'était efforcé, consciemment ou non, de reconduire ou de reproduire, en dépit de l'extension ou de l'introduction du régime de TVA, les conditions qui prévalaient anciennement, sans tenir compte des modifications de structure.

Qu'elles soient incluses en principe ou non dans le champ d'application de la TVA, on peut dire que, en fait, les activités financières et bancaires ne sont pas rentrées dans le système.

Mais la reconduction des règles anciennes, spécialement des très larges exonérations, n'a pas la même portée dans un régime de taxe unique, comme la TVA, que dans un régime de taxes à cascades. Bien sûr, l'exonération quasi généralisée évite des obligations et des complications techniques aux banquiers, mais elle les prive du droit à déduction de la TVA supportée «en amont», ou les conduit à renoncer à des possibilités de déduction par trop réduites; surtout, elle ne leur permet pas de transmettre à leurs clients un droit quelconque à déduction. Dans la mesure où ceux-ci sont assujettis à la TVA, on peut dire qu'il en résulte une imposition supplémentaire au stade final, comme chaque fois qu'il y a «rupture de chaîne» dans le système de TVA; ainsi, on rétablit une certaine cascade d'impôts, alors que précisément un des buts de l'adoption de la TVA était de faire disparaître ces cascades.

Il est caractéristique de noter qu'en Allemagne fédérale, au Luxembourg, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas, les nouveaux textes légaux, réglementaires ou administratifs reproduisent souvent ou se réfèrent même simplement aux principes et solutions qui prévalaient sous le régime de l'«Umsatzsteuer» et de l'«omzetbelasting». Rares sont les innovations dans ce domaine. Il convient seulement de souligner que l'imposition forfaitaire offerte aux banques précédemment en Allemagne et au Luxembourg n'a pas été reconduite dans les nouveaux systèmes.

Quant à la France, elle n'a pas seulement exclu en principe du régime TVA les activités financières et

bancaires, mais a soumis de plus une partie d'entre elles à une taxe spéciale qui ajoute à la charge fiscale finale déjà accrue par la mise de ces activités «hors circuit TVA».

Seule la Belgique paraît avoir vraiment cherché à assumer les conséquences logiques d'un changement de structure de la taxe sur le chiffre d'affaires, en abandonnant complètement les critères anciens. Elle s'est bien placée dans l'optique TVA en soumettant d'emblée les affaires financières et bancaires à la taxe et en s'efforçant de limiter parmi celles-ci les opérations exonérées.

Quant aux dispositions italiennes qui seront susceptibles de s'appliquer aux opérations financières et bancaires dans le cadre de la TVA, en principe à partir du 1^{er} janvier 1972, il est probable qu'elles seront, comme dans les trois pays cités plus haut, très largement inspirées du régime précédent. Mais, comme celui-ci ne comporte que peu d'exonérations, le régime nouveau risque d'être celui qui, parmi les Six, correspondra le mieux aux principes de la TVA.

En général, il faut constater que l'introduction ou l'extension de la TVA, conformément aux directives du Conseil, n'a pas été l'occasion, pour les États membres, de rapprocher spontanément — puisque la directive était muette à cet égard — les modalités de taxation des affaires financières et bancaires.

Sans doute les opérations de crédit et d'escompte sont exonérées dans les cinq pays. Mais des différences notables subsistent toujours dans le traitement fiscal des diverses sortes de commissions ou encaissements.

Un examen, même rapide, de la situation actuelle permet alors deux constatations:

- d'une part, comme il a déjà été dit, la très grande majorité de l'activité bancaire ou financière européenne n'est, en fait, pas plus «concernée» par la TVA que par les taxes précédentes; elle reste à l'écart du système. Mais les conséquences en sont plus importantes qu'auparavant, la TVA étant un système cohérent d'application très générale, fondé sur l'interdépendance des activités et des professions,
- d'autre part, pour la fraction, plus ou moins faible suivant les pays, qui est imposable, la délimitation des opérations sujettes à l'impôt, les modalités d'assiette de la taxe, les possibilités de déduction dégagent souvent une impression de grande complexité qui accentue encore la réticence première des professionnels de la finance à la TVA.

Le chapitre IV ci-après donne une brève synthèse des systèmes nationaux, alors que les chapitres suivants exposent la situation pays par pays.

CHAPITRE IV

Comparaison synthétique des divers régimes actuellement en vigueur

A — ÉCONOMIE GÉNÉRALE DES SYSTÈMES

En *Belgique*, au *Luxembourg*, aux *Pays-Bas* et en *Allemagne*, les opérations financières et bancaires entrent, par principe, dans le champ d'application de la TVA.

En *Italie*, ces opérations, en attendant l'introduction de la TVA, sont encore soumises à l'impôt général sur les recettes (IGE).

La *France* est actuellement le seul pays de la Communauté qui ait exclu les activités financières et bancaires du champ d'application de la TVA, pour les soumettre, en principe, à une taxe spéciale, la taxe sur les activités financières (TAF).

Pour leurs opérations passibles de la TAF, les entreprises sont en quelque sorte hors du circuit TVA; elles ne peuvent donc ni récupérer la TVA supportée sur leurs achats de biens et services, ni transmettre un droit à déduction (c'est-à-dire un crédit de TVA) à leurs clients, puisqu'elles «facturent» à ceux-ci non pas une TVA, mais une taxe spéciale non déductible.

Lorsque des opérations se rattachant aux activités bancaires et financières ou au commerce des valeurs et de l'argent sont réalisées par des personnes autres que les professionnels de ce genre de commerce, elles relèvent de la TAF si elles représentent l'activité principale de ces personnes; mais elles restent dans le champ de la TVA si elles ne sont faites qu'à titre accessoire ou occasionnel.

La TAF ne couvre que les opérations rentrant dans le caractère traditionnel ou habituel de l'activité des personnes qui y sont soumises: les autres opérations restent en tout état de cause passibles de la TVA.

B — EXONÉRATIONS ET SORT FISCAL DES PRINCIPALES OPÉRATIONS

En fait, les exonérations résultent soit d'une précision concernant le champ d'application de la taxe, soit d'une exonération à l'intérieur même du champ d'application.

Il convient tout d'abord de souligner à nouveau que ces exonérations ne se traduisent véritablement par une diminution de charge pour le «client» que si ce dernier est une personne privée ou, en tout cas,

non assujettie elle-même à la taxe sur la valeur ajoutée.

On peut également remarquer que, s'il y a lieu à imposition, c'est normalement la rémunération du service rendu qui est imposable et non le mouvement de fonds, de valeurs ou de monnaie.

Le régime des principales opérations bancaires ou financières est évoqué ci-après :

1. Opérations de crédit :

Les intérêts, agios d'escompte (d'effets de commerce), commissions d'engagement et commissions assimilées sont exonérés dans les cinq pays.

2. Opérations d'encaissement ou de paiement (effets de commerce, de créances, de valeurs) : Les commissions correspondantes sont imposées en France et en Belgique, exonérées en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Au Luxembourg l'exonération ne concerne que les encaissements de « papier commercial ».

3. Commissions et bénéfices de change : Sont imposées en France, exonérées en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

4. Transactions sur l'or (monnaies et lingots) : Sont imposées en France, exonérées en Belgique, imposées s'il ne s'agit pas de pièces ayant cours légal au Luxembourg, en Allemagne et aux Pays-Bas.

5. Opérations concernant les valeurs mobilières : Exonérées en Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, aux Pays-Bas, imposées, sauf celles donnant lieu à l'impôt sur les opérations de bourse, en France.

6. Émission et placement de titres : Les frais et commissions sont exonérés dans les quatre pays ; en France, l'exonération est limitée aux titres des sociétés d'investissement à capital variable et aux parts des fonds communs de placement.

7. « Service financier » des sociétés : Imposé en Belgique, en France, exonéré en Allemagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas.

8. Garde et gestion courantes de titres : Imposées en France, en Belgique et aux Pays-Bas, exonérées en Allemagne et au Luxembourg.

9. Location de fortune et services divers : Imposés partout.

10. Location de coffre-fort : Imposée, sauf aux Pays-Bas.

11. Opérations de crédit bail (leasing), de factoring, etc. Généralement imposées à la TVA.

C — TERRITORIALITÉ

D'une manière générale, les questions de territorialité ne sont pas réglées dans la pratique exactement de la même façon dans les pays membres, le principe posé et les dérogations permises par la directive du 11 avril 1967 étant explicités avec certaines variantes. En fait, pour déterminer le lieu où le service rendu est « utilisé », les différentes législations recourent à des présomptions : domicile du prestataire, domicile du bénéficiaire, mode de paiement, des dispositions étant prévues pour éviter les doubles impositions.

Cependant, en raison du grand nombre d'exonérations, ce problème n'est pas considéré, dans les conditions actuelles, comme ayant une grande importance pour les établissements bancaires et financiers.

D — MODALITÉS DES DÉDUCTIONS

Les déductions possibles au titre des taxes supportées « en amont » résultent d'abord dans tous les pays de l'application de la règle du prorata — considérée comme la règle générale de base. Cependant, dans les divers États membres, des méthodes faisant intervenir l'affectation directe de tel achat ou service taxé « en amont » à la réalisation d'un service en « aval » permettent de déduire intégralement, hors prorata ou avant prorata, un certain nombre de taxes. Ces méthodes peuvent être très élaborées, comme en Belgique par exemple, ou d'une application plus sommaire.

Dans certains cas, seule la déduction des taxes directement « affectables » est pratiquée, l'entreprise renonçant au complément que pourrait donner un calcul de « prorata résiduel ».

Il est évident que la faible proportion d'affaires imposables (0,5 % à 10 ou 12 %) diminue considérablement les droits à déduction.

Dans ces conditions, la situation et les possibilités pratiques dans chaque pays conduisent les entreprises bancaires suivant les cas :

— soit à abandonner leurs droits à déduction par mesure de simplification interne,

— soit à déduire seulement ce qui est, sans discussion possible, « affectable »,

— soit à élaborer des modalités de déduction fondées sur l'affectation et la répartition par secteurs et par types d'opération, en distinguant même par exemple les secteurs et opérations exonérés qui ne nécessitent « en amont » ni achats ni services taxables, et qui, de ce fait, devraient être totalement exclus des calculs de déductions possibles,

— soit enfin à chercher l'accord de l'administration fiscale pour pratiquer une imputation forfaitaire.

B — LE RÉGIME DANS LES DIVERS PAYS

CHAPITRE I

République fédérale d'Allemagne

A — CHAMP D'APPLICATION

En instituant la TVA à compter du 1^{er} janvier 1968, le législateur allemand a entendu donner à cette taxe un champ d'application extrêmement large. Ce faisant, il ne faisait d'ailleurs que reprendre dans le cadre du nouveau régime les principes qui étaient à la base de l'ancien système de taxe à cascade.

Aussi, l'article 1 de la loi du 29 mai 1967 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée soumet-il notamment à ladite taxe l'ensemble des prestations « effectuées sur le territoire national à titre onéreux par un entrepreneur dans le cadre de son entreprise ».

Cette disposition, combinée avec la définition du terme « entrepreneur » fournie par le paragraphe 1 de l'article 2 de la loi précitée, a pour effet de faire entrer, en principe, dans le champ d'application de la TVA allemande l'ensemble des opérations réalisées par les établissements bancaires.

Si donc nombre de ces opérations échappent, en fait, à la taxation en République fédérale, une telle situation résulte non pas d'une limitation du champ d'application de la TVA en vigueur dans ce pays, mais des dispositions qui y sont applicables en matière de prestations exonérées.

B — EXONÉRATIONS

Une lecture, même rapide, de l'article 4 de la loi du 29 mai 1967, qui traite de ce problème, permet de constater que les recettes « bancaires » n'ont pas été incluses en tant que telles dans la liste des exonérations. Il s'ensuit que les opérations qui ne figurent pas expressément dans cette liste se trouvent taxables, même si elles sont réalisées par des établissements bancaires ou financiers.

Le n° 8 de l'article 4 de la loi du 29 mai 1967 donne la liste des opérations exonérées qui relèvent normalement de l'activité bancaire. Il s'agit

— de l'octroi de crédits:

L'exonération porte sur les intérêts et autres redevances que les bénéficiaires de crédits sont amenés à verser en contrepartie de la mise de capitaux à leur disposition.

Sont notamment exonérés les fonds d'épargne, les prêts obligataires, les prêts sur gages, les avances, les opérations hypothécaires, les acceptations, les lettres de crédit et les crédits en compte courant.

En matière d'achats à crédit, si le commerçant assume lui-même le financement, les intérêts suivent le sort du prix de la marchandise. Si un tiers, par exemple une banque, intervient dans l'opération, il y a lieu de distinguer selon que le commerçant prend ou non le crédit à son nom: dans l'affirmative, les intérêts qu'il verse sont exonérés, mais les majorations de prix qu'il perçoit de son client sont imposables, même si ce dernier paie directement à la banque; dans la négative, c'est-à-dire si la banque alloue le crédit au client, il y a exonération totale.

— des créances en argent et de la cession de telles créances:

L'exonération s'applique, que les créances soient libellées en marks ou en devises étrangères. Elle s'étend aux frais accessoires, tels que frais de poste, de téléphone, de commissions sur rechange, mais ne porte pas sur les créances se rapportant à des livraisons et autres prestations à titre onéreux.

— de la gestion de crédits.

— des opérations portant sur les titres et les parts de sociétés (sociétés à responsabilité limitée, sociétés en nom collectif, sociétés en commandite, sociétés de droit civil) ou d'associations:

Les commissions, redevances, frais et remboursements, de débours accessoires à ces opérations jouissent de la même exonération.

- des opérations portant sur des moyens légaux de paiement ainsi que sur des signes monétaires officiels nationaux:

Par moyens légaux de paiement, il y a lieu d'entendre les billets et pièces ayant cours et libellés en monnaie allemande ou étrangère.

Entrent, d'autre part, dans la catégorie des signes monétaires officiels nationaux les timbres d'authentification, les timbres-poste, les timbres fiscaux et les timbres pour frais de justice.

- de la prise en charge d'engagements, de cautions et d'autres sûretés analogues.
- des opérations d'intermédiaires en matière de vente de titres et de moyens légaux de paiement.
- de la garde et de la gestion de titres:

L'exonération couvre l'ensemble des redevances afférentes à la garde et à la gestion de portefeuilles: droits de dépôt, redevances pour délivrance d'extraits et pour présentation de dépôts, pour échange et timbrage de titres à revenu fixe, pour transfert de dépôts, pour consultation, de même que les commissions pour opérations sur coupons, pour opération de contrôle des tirages de lots et de remboursements, pour les remboursements de titres sortis au tirage, pour détermination des cours de ceux-ci, pour représentation dans les assemblées générales, etc.

- des opérations de dépôt:
Sont en particulier exonérés les recettes provenant de l'ouverture et de la fermeture de livrets d'épargne, les intérêts sur sommes payées d'avance et sur remboursements.
- des opérations de compte courant, y compris les opérations de paiement et de virement:
Sont ainsi exonérés, la confection de copies de compte, l'impression de noms de firmes sur les formulaires, les recettes provenant de la vente de chèquiers, l'encaissement d'effets de commerce et de billets à ordre, etc.
- des opérations d'émission:
L'exonération couvre notamment les frais d'introduction en bourse et ceux des services de paiement pris en charge par les banques.

C — PRINCIPALES OPÉRATIONS BANCAIRES OBLIGATOIREMENT SOUMISES À LA TVA

Les établissements bancaires demeurent obligatoirement soumis à la TVA à raison de celles de leurs opérations qui ne sont pas couvertes par les exonérations figurant au n° 8 de l'article 4.

C'est ainsi qu'ils sont redevables de la TVA au titre notamment des recettes qu'ils retirent:

- de la vente d'or fin, de médailles, de documents de légitimation, de documents d'information, de bons d'essence;
- d'activités accessoires à l'exécution de contrats d'épargne construction, en particulier d'activités d'intermédiaire en matière d'hypothèque et de crédit ainsi que de surveillance et de conseil dans le domaine de la construction;
- d'opérations de «factoring»;
- d'activités d'intermédiaire en matière de crédit;
- de la location de coffres-forts et de «trésors de nuit»;
- de la gestion de fortune, en l'absence de corrélation avec une activité exonérée.

D — TERRITORIALITÉ

L'article 3, paragraphe 10, de la loi dispose que le lieu de la prestation de services est celui où l'entrepreneur exerce son activité, soit exclusivement, soit essentiellement. Cependant, un certain nombre de prestations de services sont exonérées si elles sont effectuées pour compte étranger; et les autres, parmi lesquelles pourraient se trouver certaines opérations financières et bancaires qui demeurent imposées en régime interne, sont exonérées lorsqu'elles sont «utilisées ou exploitées» à l'étranger et que l'entrepreneur prouve que ces opérations sont imposées à l'étranger.

Le très grand nombre d'exonérations donne toutefois actuellement un intérêt limité à la notion de territorialité en matière d'opérations bancaires ou financières en Allemagne.

E — RÉGIME DES DÉDUCTIONS

Le régime des déductions, réglementé par l'article 15 de la loi du 29 mai 1967 et le décret du 28 juin 1969, prévoit l'application de la règle du prorata général, et aussi la possibilité de recourir à «l'affectation directe» avant d'appliquer un calcul de prorata aux taxes antérieures non «affectées»; de même, un établissement exploité d'une manière distincte au sein de l'entreprise peut être traité comme une entreprise indépendante.

La faible proportion des opérations taxées par rapport aux opérations exonérées, 0,5 à 6 % contre 99,5 à 94 %, a conduit beaucoup de banques ou établissements financiers à s'efforcer de procéder à des affectations directes pour déduire au moins les seules taxes entièrement déductibles, et à abandonner les possibilités très réduites du prorata, même lorsqu'il

peut être calculé sur le bénéfice brut et non pas le chiffre d'affaires.

Les aspects particuliers de l'activité bancaire avaient incité, dès 1967, les associations professionnelles à demander que, dans le secteur considéré, le montant des taxes déductibles puisse être déterminé d'une manière forfaitaire sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires.

Mais le ministère fédéral des finances a, jusqu'à présent, systématiquement écarté une telle formule en faisant valoir qu'en raison de l'extrême variété des conditions d'exploitation, l'utilisation d'une méthode forfaitaire aboutirait à des inégalités incompatibles avec la notion de justice fiscale.

F — FACULTÉ DE RENONCER AUX EXONÉRATIONS

L'article 9 de la loi du 18 octobre 1967 donne aux établissements bancaires la possibilité de renoncer, par voie d'option, aux exonérations pour celles de leurs opérations entrant, par nature, dans les catégories visées au n° 8 de l'article 4 de ladite loi, qu'ils réalisent avec des assujettis à la TVA.

Initialement, une telle option obligeait notamment les banques:

- à distinguer exactement dans leur clientèle la catégorie des assujettis de la catégorie des non-assujettis;
- à déterminer, pour l'ensemble des comptes de virement, de prêt, d'épargne, de dépôt ouverts au nom d'entrepreneurs, si les comptes en cause étaient à usage professionnel ou à usage privé;
- à délivrer des factures pour toutes les opérations soumises à la taxe.

Dans un but de simplification, un arrêté du 28 juin 1969 a admis que l'option pourrait être exercée par catégories d'opérations; en fait, c'est même opération par opération que l'option paraît possible.

Cependant, cette sélectivité dans le système de l'option n'a pas, semble-t-il, eu un très grand succès: peut-être les banques ont-elles par exemple craint d'être obligées de reviser leurs taux d'intérêt et de perdre ainsi l'avantage qu'elles auraient retiré de l'assujettissement volontaire, c'est-à-dire de faire en définitive une «opération blanche».

Une réglementation spéciale concerne les petites banques dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 250 000 DM, qui restent assujetties à une taxe sur les encaissements de 4 %, comme sous l'ancien régime, pour leurs opérations imposables, mais qui peuvent opter pour l'assujettissement à la TVA.

Le taux applicable aux opérations financières et bancaires est le taux normal de 11 %.

G — QUELQUES INDICATIONS PRATIQUES

Le pourcentage d'opérations imposées demeure très faible (0,5 à 6 %) et les estimations chiffrées très difficiles. Du fait que les établissements renoncent souvent à tout calcul de prorata et se bornent à déduire les taxes en amont qui peuvent être directement affectées, il est impossible d'estimer le total des taxes «amont». Celles qui sont ainsi déduites devraient être de l'ordre de 13 à 15 millions de DM, alors que le volume du chiffre d'affaires imposable pourrait se trouver entre 2 et 2,5 milliards de DM et le TVA facturée, de l'ordre de 250 à 275 millions de DM.

CHAPITRE II

Belgique

L'article 2 du Code de la valeur ajoutée belge (loi du 3 juillet 1969) soumet à la taxe sur la valeur ajoutée notamment «les livraisons de biens et les prestations de services faites par un assujetti dans l'exercice de son activité professionnelle». L'article 18, paragraphe 1, donne ensuite la liste des opérations dont l'exécution, en vertu d'un contrat onéreux, constitue une prestation de services, précisant ainsi le champ d'application de la taxe.

Au cours des travaux préparatoires, la question s'est posée de savoir s'il convenait ou non d'inclure dans ce champ d'application les opérations financières et bancaires. Il fut d'abord souligné que la notion de prestation de services englobait normalement de nombreuses opérations faites par les banques et établissements financiers et que, dans la mesure où il était admis que la taxe sur la valeur ajoutée présentait d'autant plus d'avantages qu'elle était d'une plus large application, il serait normal de soumettre ces opérations à la TVA. D'autres arguments furent aussi développés: certains firent valoir les difficultés techniques d'appliquer la taxe à des opérations qui ont tout de même un caractère particulier, d'autres les inconvénients économiques d'une imposition qui pourrait avoir des conséquences sur le crédit et l'épargne, donc sur les moyens d'action des banques en tant que collecteurs de capitaux et soutiens actifs du progrès économique. Mais, en contrepartie de leur mise «hors champ d'application de la TVA», qui fut ainsi envisagée, un projet de loi fut alors préparé qui aurait soumis à une taxe spéciale analogue à la taxe française sur les activités financières une partie des opérations bancaires et financières.

C'est pourquoi, finalement, le souci de ne pas isoler un secteur parmi l'ensemble des activités industrielles et commerciales — avec les conséquences à attendre de cet isolement tant pour le secteur en cause que pour les activités soumises à la TVA — a prévalu; le champ d'application de la taxe fut étendu en principe aux opérations bancaires et le projet de taxe spéciale abandonné.

A — CHAMP D'APPLICATION ET EXONÉRATION EN MATIÈRE DE PRESTATIONS BANCAIRES ET FINANCIÈRES

1. Champ d'application

Dans ces conditions, l'article 18, paragraphe 1, du Code de TVA fut complété d'un point 14, qui ajouta à la liste des prestations de services visées «les prestations bancaires et financières, à l'exclusion des cessions de valeurs et de monnaie».

Le législateur a entendu viser ainsi *toutes les opérations de «services» relevant du commerce de l'argent ou des capitaux*; pour éviter toute équivoque, il a précisé «à l'exclusion des cessions de valeurs et de monnaie», c'est-à-dire des opérations d'achats et de ventes de valeurs mobilières, de change et d'or monétaire que la deuxième directive (annexe A n° 9) permet de considérer en tant que cession d'un bien incorporel comme une prestation de services.

Mais, bien entendu, de larges exonérations sont prévues.

Par ailleurs, l'article 18, paragraphe 1, 13, soumet expressément à la taxe sur la valeur ajoutée *la location de coffres-forts*, même si ceux-ci ont le caractère d'immeubles par nature.

2. Exonérations

Les exonérations concernant les activités en cause sont prévues par l'article 44, paragraphe 3, 2 et 3. Elles visent:

— *le dépôt et la réception de fonds* (art. 44, paragraphe 3, 2).

Les travaux préparatoires montrent que ce libellé vise toute opération par laquelle un établissement financier reçoit des fonds pour les utiliser pour son propre compte, quelle que soit la manière dont se traduit cette opération: ouverture de compte, délivrance de livret, bons de caisse, etc.

Accessoirement se trouvent également exonérées les commissions telles que commission de tenue de compte, commission de surveillance (par exem-

ple de compte bloqué), commission pour carte de banque destinée à garantir le paiement des chèques, etc.

— *les opérations de crédit*, y compris le cautionnement, le ducroire ainsi que l'escompte et le réescompte des effets de commerce (art. 44, paragraphe 3, 2).

Ce texte concerne, en fait, tout «contrat de crédit» par lequel un établissement financier procure ou s'engage à procurer, directement ou indirectement, la disposition d'une somme d'argent en espèces ou en compte, ou encore accorde sa garantie ou s'engage à accorder sa garantie par quelque procédé juridique que ce soit, ainsi que toute prestation inhérente à cette opération.

Aux précisions du texte, on pourrait évidemment ajouter l'aval, l'acceptation bancaire, l'engagement sur signature.

Toutes les commissions bancaires afférentes à ces opérations sont exonérées: on peut dire que, chaque fois que le banquier est «en risque», la rémunération échappe à la taxe.

— *le placement de valeurs mobilières* se trouve, bien que pas toujours expressément visé, également exonéré:

— si c'est un achat pur et simple pour revendre, — l'opération est «hors champ» (art. 18, paragraphe 1, 14);

— si c'est une promesse de souscrire, l'opération est analogue à un cautionnement, exonéré au titre du titre du crédit (art. 44, paragraphe 3,2);

— si c'est un simple courtage, ou mandat, l'opération est exonérée par l'article 44, paragraphe 3,3.

— *Les prestations de courtage et de mandat* en matière de dépôt et de réception de fonds, et d'opérations de crédit, ainsi qu'en matière d'assurance, de change, de placement de valeurs mobilières, et d'opérations comprises dans le champ d'application de la taxe sur les opérations de bourse sont exonérées par l'article 44, paragraphe 3, 3.

B — PRINCIPALES OPÉRATIONS IMPOSÉES

— *Les opérations de paiement*: tous les frais et commissions perçus à l'occasion d'une opération de paiement ou d'encaissement pour le compte d'un client ou d'un transfert de compte à compte.

— *Les opérations de conservation et de garde*, notamment de titres, valeurs, etc.

— *Le «service financier» des sociétés:*

- la gestion de portefeuille et la gestion de fortune;
- les études, recherches, conseils, renseignements et services divers, isolés ou accessoires d'une opération taxable;
- la location de coffres-forts.

C — TERRITORIALITÉ

Les problèmes de territorialité de la taxe frappant les prestations de services sont réglés par l'article 2 et l'article 21, paragraphe 1, du Code de la TVA: «Sont soumises à la taxe lorsqu'elles ont lieu dans le pays: . . . les prestations de services . . .». «La prestation de services a lieu dans le pays lorsque le service y est utilisé.» . . . ainsi que par un arrêté royal du 5 février 1970, qui apporte des précisions pour diverses catégories de services.

Ces différents textes ont permis les solutions libérales suivantes pour les principales opérations normalement taxables évoquées plus haut:

- Opération de paiement et services relatifs aux valeurs mobilières:
 - effectuée au guichet de la banque en espèces: toujours taxable;
 - effectuée au guichet autrement qu'en espèces ou non effectuée au guichet:
 - elle est utilisée en Belgique, donc taxable, si la personne y est établie,
 - elle est utilisée à l'étranger, donc exonérée, si la personne est établie à l'étranger.
- Conservation et garde de valeurs mobilières, gestion de fortune, études et services divers:
 - imposables comme services utilisés en Belgique si la personne à qui ils sont fournis est établie en Belgique;
 - exonérés si la personne est établie à l'étranger.

Dans les cas qui précèdent, le bénéficiaire des prestations est *présumé être établi* à l'étranger si le prix de ces prestations est réglé par le débit d'un compte étranger, à moins que le titulaire de ce compte ne dispose en Belgique d'un établissement ou d'une habitation (sauf personnel diplomatique et institutions internationales).

- Location de coffres-forts: toujours imposable si le coffre se trouve en Belgique.

Les opérations, qui sont ainsi exonérées comme bénéficiant à une personne établie à l'étranger, ne retirent pas droit à déduction des taxes supportées «en amont».

D — DÉDUCTIONS

Les banques et établissements financiers effectuant des opérations taxables et des opérations non taxables ne peuvent déduire que partiellement la TVA ayant grevé les biens et services qu'ils utilisent.

L'article 46 du code prévoit, en principe, dans ce cas l'application de la règle du prorata général: les taxes supportées ne sont déductibles qu'au prorata du montant des opérations ouvrant droit à déduction par rapport au montant total des opérations effectuées.

Mais, par dérogation à cette règle, l'assujetti peut être soit autorisé, soit obligé (si le prorata général aboutit à des inégalités) à opérer la déduction suivant l'affectation réelle de tout ou partie des biens et services.

Prorata général

Le prorata général est pratiquement une fraction dont le numérateur est le total des opérations permettant la déduction: opérations imposables et opérations exonérées en vertu de la règle de territorialité lorsque les services sont considérés comme utilisés à l'étranger.

Le dénominateur est le total des opérations effectuées, en l'espèce le chiffre d'affaires d'une activité qui est essentiellement une activité d'intermédiaire. Il est prévu de le déduire du compte des pertes et profits.

Affectation réelle

L'affectation réelle permet de soustraire à l'application de la règle du prorata certaines opérations afin de permettre la déduction totale de la TVA ayant frappé les biens et services exclusivement utilisés pour effectuer ces opérations.

Dans le cas des opérations financières et bancaires, l'affectation réelle peut concerner le service des coffres-forts, des services annexes, tels que restaurants, cantines et certaines opérations susceptibles d'être suffisamment isolées dans l'ensemble des activités des banques et établissements financiers.

E — AUTRES MODALITÉS D'APPLICATION

- *Le fait générateur* de la taxe est l'achèvement du service. L'article 22 du code précise en effet que la taxe est due au moment où la prestation de services est parfaite. Mais si le prix est facturé ou encaissé, en tout ou en partie, avant cet achève-

ment, la taxe est alors due sur cette facturation ou cet encaissement.

- *L'assiette* est le prix total du service (taxe elle-même exclue).
- Pour les activités financières et bancaires, la *délivrance de facture* (art. 50 du code — arrêté royal n° 1 du 23 juillet 1969) n'est obligatoire que pour les opérations faites avec des assujettis à la TVA.

La «facture» peut parfaitement consister sous réserve de quelques adaptations en les pièces et documents habituellement adressés à leurs clients par les banques pour leur notifier les commissions décomptées pour prix de leurs services.

- Le taux appliqué depuis l'entrée en vigueur de la TVA au 1^{er} janvier 1971 est le taux normal de 18 %.

F — QUELQUES INDICATIONS PRATIQUES (donnés sous toutes réserves)

En l'absence de statistiques, la taxe n'étant appliquée que depuis le 1^{er} janvier 1971, des évaluations très approximatives permettent de penser que la TVA «facturée» sur les opérations financières et bancaires imposables devrait s'élever, pour une année, aux environs de 200 millions de FB, alors que la TVA supportée «en amont» serait de l'ordre de 250 millions.

Compte tenu des possibilités «d'affectation réelle» assez développées, le montant des «récupérations» de TVA amont devrait dépasser sensiblement le pourcentage (6 à 9 %) des opérations imposées par rapport aux affaires totales.

CHAPITRE III

France

Taxe sur les activités financières (TAF)

Les opérations qui se rattachent aux activités bancaires et financières, et d'une manière générale du commerce des valeurs et de l'argent, sont soumises à la taxe sur les activités financières et non à la taxe sur la valeur ajoutée, dont les conditions sont analysées ci-après.

A — CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application de la taxe spéciale découle de l'article 299-1 du Code général des impôts et des articles 99 à 101 de l'annexe III à ce code.

1. Il concerne:

- les activités bancaires et financières exercées par les professionnels du commerce des valeurs et de l'argent;
- les mêmes activités, lorsqu'elles sont exercées à titre principal par toute personne autre que des professionnels; si ces activités ne sont pas exercées à titre principal, elles relèvent non plus de la TAF, mais de la TVA.

2. En sont exclues:

- les opérations réalisées par les professionnels du commerce des valeurs et de l'argent, qui ne se rattachent pas spécifiquement à ce commerce et qui restent soumises à la TVA (ex. location de matériel, fabrication d'imprimés, etc.);
- les cessions de droits sociaux soumis à la TVA dans le cadre de la fiscalité immobilière;
- les opérations de leasing qui demeurent dans le champ d'application de la TVA;
- les opérations soumises à la taxe sur les conventions d'assurance, exonérées de TAF et de TVA.

3. Les professionnels visés sont:

- les banquiers et établissements financiers (inscrits auprès du Conseil national du crédit ou dotés d'un statut légal spécial);
- les agents de change;
- les changeurs: c'est-à-dire les personnes faisant toutes opérations sur monnaies, devises, titres, coupons étrangers, ainsi que sur or et argent;
- les escompteurs: (l'escompte ne peut cependant être pratiqué actuellement que par des banquiers ou établissements financiers enregistrés);
- les remisiers: qui apportent des affaires aux agents de change.

4. Par opérations bancaires et financières, on comprend notamment:

- opérations de commission, courtage ou intermédiaire portant sur des valeurs mobilières, des fonds d'État, des effets de commerce ou des effets publics;
- opérations de change sous quelque forme que ce soit;
- opérations de crédit;
- escompte, nantissement, encaissement des effets et des chèques;
- transactions sur l'or monnayé, en barres et en lingots, de poids et titres admis par la Banque de France;

- ventes de titres acquis par contrat de prise fermé;
- location de coffre-fort.

5. *Les personnes autres que les professionnels* du commerce des valeurs et de l'argent peuvent être notamment des personnes ou établissements qui gèrent des portefeuilles, des sociétés d'investissements, des courtiers de banque, des holdings.

L'activité principale se détermine en comparant le chiffre d'affaires réalisé au titre des opérations relatives au commerce des valeurs et de l'argent (même exonéré) et, d'autre part, le chiffre d'affaires imposable à la TVA (y compris les intérêts correspondant aux crédits consentis aux clients), affaires d'exportation exclues.

Pour les holdings, l'activité principale doit être déterminée, abstraction faite des dividendes de filiales, des revenus de titres de placement ou des immeubles loués nus. Les intérêts, agios et commissions sur opérations spécifiquement financières sont des produits d'une activité financière. En revanche, la rémunération des services autres que financiers, l'encaissement de redevances de brevets, les projets industriels ou commerciaux relèvent normalement de la TVA. Si l'activité principale est financière, intérêts et agios sortent du champ de la TVA et sont exonérés de la TAF (voir plus loin les exonérations). Sinon, ils supportent la TVA.

Une exception est faite pour les sociétés d'assurances dont les opérations bancaires ou financières relèvent de la TAF, quelle qu'en soit l'importance.

6. Ce champ d'application est source de certaines *distorsions*: une même opération, comme on vient de le voir, peut être taxée différemment suivant qu'elle est réalisée par un établissement financier ou par une entreprise industrielle ou commerciale. Lorsque la TVA est récupérable, la distorsion est atténuée, mais ce n'est pas toujours le cas.

De même, dans le cas d'une vente à crédit, le coût du crédit, c'est-à-dire l'intérêt, est inclus dans la base imposable à la TVA, alors que si le crédit est accordé par un établissement financier soumis à la TAF l'intérêt est exonéré de toute taxe.

B — EXONÉRATIONS

Sont exonérés de la TAF (art. 300 du Code général des impôts et 50ter et quater de l'annexe IV):

a) *Les intérêts et agios d'escompte* auxquels sont limitativement assimilés:

- commission du plus fort découvert;
- commission d'endos;
- commission d'attente, d'engagement, d'ouverture ou de confirmation de crédit;
- commission de caution, d'aval ou de ducroire;
- commission d'acceptation;
- commission de garantie de placement d'obligations ou de bonne fin d'augmentation de capital;
- commission de garantie de bonne fin d'opérations immobilières;
- frais de gestion réglementés perçus par les sociétés de crédit différé;
- perceptions forfaitaires fixées par le ministre des finances s'ajoutant réglementairement à certains intérêts.

b) *Les opérations déjà exonérées sous l'ancien régime du chiffre d'affaires*, notamment:

- les affaires assujetties à l'impôt sur les opérations de bourse;
- les frais et commissions perçus lors de l'émission des actions de sociétés à capital variable ou lors de l'émission de fonds communs de placement;
- les affaires concernant les billets de la Loterie nationale;
- courtage pour escompte ou réescompte de bons du Trésor ou de la Caisse nationale du crédit agricole;
- les opérations effectuées par les organismes de crédit populaire et les banques populaires;
- les opérations de caisses de crédit mutuel.

Les opérations bancaires suivantes afférentes au financement d'exportations ou d'affaires hors de France:

- achats de change à la clientèle, autres que les opérations de change manuel;
- escomptes d'effets et de moyens de paiement représentant des créances sur l'étranger;
- mobilisation de créances sur l'étranger;
- préfinancements d'exportation réalisés sous forme de crédits mobilisables auprès de la Banque de France;
- cautions, avals et confirmations de crédits documentaires fournis en France et se rapportant à des opérations d'exportation;
- l'exonération prévue pour la commission de confirmation de crédits documentaires est limitée à cette catégorie et ne s'applique pas aux commissions de notification

de crédits documentaires non confirmés, de transmission de lettre de crédit commercial d'encaissement de document et de présentation à un confrère, etc.

- avances en devises aux exportateurs pour le financement de leurs exportations, agios et commissions sur achats fermes aux exportateurs français de créances sur clients étrangers.

C — PRINCIPALES OPÉRATIONS IMPOSÉES

La comparaison du champ d'application et des exonérations que l'on vient d'énumérer montre qu'en fait beaucoup d'opérations bancaires ou financières courantes demeurent taxées.

- Dans le domaine du crédit et de l'escompte, seuls les intérêts, agios et commissions assimilés sont exonérés; les autres commissions et courtages demeurent imposables. Si l'on voulait essayer de dégager un critère, on pourrait dire que *toute rémunération qui n'est pas à la fois fonction du «montant» et de la «durée» de l'opération, est imposée.*
- Dans celui des opérations sur titres, les activités bancaires sont presque toutes imposées.
- Les opérations de change et les opérations sur or sont imposées.
- Les services annexes sont tous imposés.

D — TERRITORIALITÉ

La taxe sur les activités financières est due, comme la TVA, sur les «affaires faites en France», c'est-à-dire, s'il ne s'agit pas d'une vente, «lorsque le service rendu, le droit cédé, ou l'objet loué sont utilisés ou exploités en France».

Cas particulier: pour des raisons pratiques, il a été admis par décision ministérielle de ne pas imposer les services bancaires rendus à l'étranger par des banques étrangères ou des succursales de banques françaises, utilisés en France par des clients établis à l'étranger.

E — AUTRES MODALITÉS D'APPLICATION

- Le taux de la taxe est de 17,6 % depuis le 1^{er} janvier 1970, c'est-à-dire égal au taux «intermédiaire» de la TVA. Elle n'est pas perçue sur elle-même. Aucune disposition n'oblige à la facturer.
- Le fait générateur est l'encaissement du prix des services, l'inscription au débit du compte d'un client étant généralement assimilable à un encaissement.

- La taxe se substitue à la TVA, mais ne donne droit à aucune déduction, ni en «amont» ni en «aval».
- Pour les entreprises assujetties à la fois à la TAF et à la TVA, il y a donc lieu d'appliquer la règle du prorata pour la déduction de la TVA supportée en amont, à moins que l'administration fiscale n'admette la scission de l'entreprise en deux secteurs.

Cas particulier: pour éviter une «cascade», il a été admis que, lorsque plusieurs banques interviennent dans une opération et que le client n'acquitte qu'une commission partagée ensuite entre les banques, la taxe n'est payée qu'une fois, chaque banque en étant redevable à raison de la fraction de commission qui lui revient.

F — QUELQUES INDICATIONS PRATIQUES

(Voir aussi 2^e partie, B, chapitre I)

La TAF est inscrite pour 375 millions de FF dans les prévisions budgétaires pour 1971 —, ce qui correspondrait à un chiffre d'affaires imposable de 2,1 milliards, le chiffre d'affaires total retenu étant estimé de l'ordre de 22 milliards.

La TVA supportée «en amont» serait de l'ordre de 350 millions.

CHAPITRE IV

Luxembourg

Dès les travaux préparatoires qui ont abouti à l'introduction de la TVA au Luxembourg par la loi du 5 août 1969, il fut convenu que les livraisons de biens et les prestations de services réalisées dans le cadre d'une activité financière ou bancaire ne devraient pas être concernées.

Le champ d'application de la TVA défini par l'article 2 de la loi étant extrêmement large et susceptible d'englober les opérations en cause, il était donc nécessaire de prévoir expressément les exonérations voulues.

Étant donné la portée pratique que l'on voulait donner à ces exonérations, certains auraient souhaité que les opérations soient exemptées globalement à raison de la qualité de la personne qui les effectue. Dans un domaine de taxes sur le chiffre d'affaires, il était cependant plus conforme aux principes d'exonérer une liste d'opérations, quels qu'en soient les auteurs. C'est l'objet de l'article 44, paragraphe b, de la loi qui donne une énumération très détaillée des opérations exonérées.

A — EXONÉRATIONS

Sont exonérés:

1. les opérations de crédit et d'escompte;
2. les opérations portant sur des créances, des valeurs mobilières, des actions, parts et obligations de sociétés, des moyens de paiement légaux et des timbres-valeurs nationaux officiels;
3. la prise en charge d'engagements, de cautionnements et de toutes autres sûretés et garanties;
4. la négociation d'opérations portant sur des valeurs mobilières et des moyens de paiement légaux;
5. la gestion de crédits ainsi que la garde et la gestion de valeurs mobilières;
6. les opérations de dépôt et de compte courant, y compris les opérations de paiement et de virement;
7. l'encaissement de chèques et d'effets de commerce;
8. les services se rattachant aux opérations d'émission.

La plupart des opérations bancaires et financières courantes se trouvent ainsi exonérées; les opérations sont même plus complètes que sous l'ancien régime.

En pratique, on peut dire que tout ce qui concerne les mouvements de fonds et le crédit, tout ce qui concerne les chèques, chèques de voyage, effets de commerce, opérations de change, tout ce qui concerne les valeurs mobilières (émission — négociation — service financier — garde — gestion) est exonéré.

Remarque: La loi ne donne pas aux entreprises faisant des opérations bancaires et financières exonérées la possibilité d'opter pour l'assujettissement à la TVA, comme le fait la législation allemande.

B — CAS D'IMPOSITIONS

Demeurent notamment imposables:

- quelques commissions non concernées par les exonérations ci-dessus, par exemple la commission que réclamerait une banque pour intervenir auprès d'une autre banque en vue de l'obtention d'un crédit;
- la location de coffres-forts et de «trésor de nuit» (taux normal 10 %);
- les achats et ventes d'or en lingot ou en médailles n'ayant pas cours légal, seules les opérations portant sur des pièces ayant cours légal dans le pays d'émission étant exonérées en vertu de l'article 44, paragraphe b, 2) (taux normal 10 %);

- les encaissements de factures ou quittances, l'exonération n'étant prévue que pour les chèques, effets de commerce, lettres de crédit (10 %);
- les renseignements commerciaux non accessoires à une opération exonérée (5 %);
- la gestion de fortune qui suppose un mandat beaucoup plus général que la simple gestion de valeurs mobilières elle-même exonérée (taux réduit 5 %);
- la constitution, la domiciliation et la liquidation de sociétés (taux réduit 5 %);
- le leasing (taux normal 10 %);
- les exploitations accessoires diverses pour le compte même de la banque (10 %, sauf cantine 5 %).

Cas particulier: La gestion d'un fonds de placement par une société de gestion s'apparente à une gestion de fortune non exonérée. La commission versée par le fonds à la société de gestion en rémunération des services rendus est donc imposable. C'est notamment le cas si le fonds est géré par une banque.

Toutefois, ces commissions sont exonérées de TVA, si la gestion est effectuée par une société constituée sous forme d'une holding de la loi du 31 juillet 1929.

Remarque: L'option pour une imposition au taux normal, calculée forfaitairement sur une fraction (8%) du total des commissions typiquement bancaires perçues sans distinguer entre celles qui sont exonérées et celles qui ne le sont pas, n'a pas été reconduite dans le système de TVA.

C — TERRITORIALITÉ

1. La TVA luxembourgeoise s'applique, le cas échéant, aux livraisons de biens et prestations de services effectuées à l'intérieur du pays (article 2 de la loi); il est précisé notamment que «le lieu de la prestation de services est réputé se situer à l'endroit où le service rendu, le droit cédé ou concédé, ou l'objet loué sont utilisés ou exploités».

«Sauf preuve contraire, le service rendu, le droit cédé ou concédé, ou l'objet loué sont présumés être utilisés ou exploités à l'intérieur du pays, lorsque le fournisseur ou le preneur de la prestation y est établi» (article 17).

2. Cependant, l'article 43, c), de la loi exonère de la TVA les prestations de services effectuées à l'intérieur du pays pour le compte d'un commettant étranger. Dans ce cas, comme dans les cas d'exportation, l'exonération ne retire pas le droit à déduction.

3. Sont aussi exonérées les prestations de services se rapportant à l'exportation.

Toutes ces dispositions s'appliquent aux opérations bancaires et financières dans la mesure où celles-ci ne sont pas déjà exonérées sur le plan national.

D — RÉGIME DES DÉDUCTIONS

Le régime prévu pour la déduction des taxes TVA supportées «en amont» offre diverses possibilités pour les entreprises qui, par suite de l'exonération d'une grande partie de leurs opérations, n'ont pas droit à une déduction totale.

En fait, il peut y avoir:

- soit application d'un prorata général de déduction fonction du rapport entre chiffre d'affaires ouvrant droit à déduction et chiffre d'affaires total (voir article 50 de la loi);
- soit déduction par affectation réelle de tout ou partie des biens et services utilisés (article 51);
- soit application de prorata spéciaux calculés par secteurs d'activité (article 51);
- soit encore fixation d'un forfait pour le montant des déductions à opérer ou pour les bases de calcul de ce montant (article 56).

Ces règles s'appliquent bien entendu aux banques et établissements financiers. Mais il faut bien reconnaître qu'étant donné le volume des opérations bancaires et financières exonérées, le montant des déductions possibles est limité. Aussi le souci manifesté par les milieux intéressés est bien sûr de bénéficier autant que possible de certaines déductions, mais surtout de simplifier au maximum les obligations et formalités dans un régime inspiré en fait du désir d'exonérer les affaires bancaires.

C'est pourquoi il avait été d'abord suggéré que soit adaptée au nouveau système l'imposition forfaitaire d'une fraction du montant global des commissions perçues, telle qu'elle pouvait être choisie sous le régime antérieur de l'Umsatzsteuer.

Mais comme l'Allemagne, le Luxembourg n'a pas retenu cette proposition, sans doute en raison des difficultés de tenir compte, dans la fixation d'un forfait basé sur le chiffre d'affaires, d'éléments liés aux achats de biens et services.

L'expérience d'une année d'application a permis de dégager un certain nombre de solutions pratiques et de prendre un certain nombre de mesures conservatoires. C'est ainsi que des possibilités d'affectation directe ont été reconnues aux banques,

comme aussi la possibilité de diviser leurs activités en «secteur». La déduction complète des taxes en «amont» est possible lorsque ces taxes se rapportent exclusivement à des opérations imposables.

En ce qui concerne le chiffre d'affaires à retenir dans les calculs de prorata, il a été soutenu qu'il conviendrait d'en exclure les intérêts, aussi bien pour la détermination des biens livrés et services rendus ouvrant droit à déduction que pour celle des biens et services n'ouvrant pas droit à déduction.

Enfin, la fixation de forfaits pour la déduction des taxes en amont grevant les opérations typiquement bancaires va vraisemblablement faire l'objet d'accords avec l'administration. Ainsi, les banques et établissements financiers bénéficieront-ils d'un régime simplifié, sans pour autant perdre totalement les avantages de déduction du système TVA.

E — AUTRES MODALITÉS D'APPLICATION

1. Le taux normal de la taxe entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970 a été porté de 8 à 10 % à dater du 1^{er} janvier 1971, alors que le taux réduit passait de 4 à 5 %.

Les opérations bancaires imposables sont taxées au taux normal, exception faite des opérations qui peuvent être aussi pratiquées par des membres de professions libérales. Les services de ceux-ci sont, en effet, taxés au taux réduit; pour des raisons de concurrence, il en est de même lorsque ces services sont rendus par des banques: il s'agit essentiellement de la gestion de fortune ou de fonds, de la fourniture de renseignements commerciaux, de la constitution, de la domiciliation et de la liquidation de sociétés.

2. La taxe est établie sur la rémunération totale, sauf la TVA elle-même.
3. Le fait générateur est «l'achèvement de la prestation». Pratiquement, elle coïncide souvent avec l'inscription au débit du client.
4. Une facture doit, en principe, être délivrée pour les livraisons et prestations de services à des assujettis. L'avis de la banque en tient lieu.
5. Il a été admis qu'en attendant la mise au point définitive du régime des opérations bancaires et financières les banques pourraient ne remettre que des déclarations trimestrielles. Toutes facilités sont ainsi données pour «adapter» la TVA à l'organisation financière luxembourgeoise.

Les opérations bancaires et financières exonérées doivent représenter environ 90 à 98 % du chiffre d'affaires si on exclut les intérêts perçus des termes de la comparaison, 99 % si on inclut ces intérêts. Le montant des recettes budgétaires en cause est faible. Par rapport au système ancien, l'introduction de la TVA se traduit par une légère surcharge fiscale des banques et établissements financiers dans la mesure où la charge supportée en amont n'est pas récupérée. Mais cette «double imposition» est peu ressentie; et en tout cas, une faible majoration des frais généraux est jugée préférable aux complications d'une ventilation détaillée des multiples services rendus par des organismes dont le caractère est «universel» et le rôle essentiellement international, services qu'il est parfois impossible d'isoler et de facturer séparément à des fins fiscales.

Dans la majeure partie des cas, les banques et établissements financiers sont même dispensés d'indiquer le montant de leurs affaires exonérées, dès l'instant qu'ils renoncent à la déduction des taxes en amont qui ne seraient imputables que pour partie.

CHAPITRE V

Pays-Bas

A — CHAMP D'APPLICATION

La loi du 28 juin 1968 qui a institué la TVA aux Pays-Bas à dater du 1^{er} janvier 1969 soumet à la taxe «les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à l'intérieur du royaume par des entrepreneurs dans le cadre de leur entreprise».

L'article 4 précise que «constituent des prestations de services toutes les opérations qui ne sont pas des livraisons de biens et qui sont effectuées à titre onéreux». L'article 5 ajoute que «sont considérés comme biens tous les biens corporels», ce qui, a contrario, range implicitement les livraisons de biens «incorporels» parmi les prestations de services.

Cette très large définition du champ d'application de la TVA néerlandaise est exactement conforme aux principes posés par la directive du 11 avril 1967. Elle englobe en particulier toutes les prestations de services à caractère financier ou bancaire qui seraient donc taxées si de très larges exonérations n'étaient pas prévues par l'article 11, paragraphes i et j, de la loi.

En fait, les exonérations prévues dans le régime antérieur de l'«omzetbelasting» ont été reconduites et même élargies. En règle générale, elles ne concernent cependant que les opérations typiquement bancaires et financières: pour des raisons de concurrence, demeurent en effet taxables les autres opérations que peuvent effectuer banques et établissements financiers en concurrence avec des conseils, des avocats ou des entreprises exerçant une tout autre activité.

Cette large exonération prévue essentiellement pour des raisons pratiques, a cependant été appuyée par des considérations tenant au rôle des banques; celles-ci se trouvent, en effet, placées au point de rencontre de deux «courants»: un courant de marchandises ou de services se dirigeant vers le consommateur, un courant «financier» remontant du consommateur client vers le fournisseur; l'imposition est normalement liée au courant «descendant» et non au courant «ascendant», or, c'est bien pour faciliter le courant financier «ascendant» que s'exercent les activités bancaires et financières. Il est donc logique qu'elles soient exonérées.

Aux termes de l'article 11, sont exonérés:

«

- i) la livraison de monnaies ayant dans un pays quelconque la qualité de moyen de paiement légal, ainsi que la cession d'effets et autres valeurs;
- j) l'octroi de crédits: le transfert, la perception et le paiement de créances en argent, y compris les opérations de virements, chèques et comptes courants.

Mais il faut aussi rappeler que l'article 3, paragraphe 5, précise d'une manière générale que les prestations de services rendues par l'intermédiaire d'un commissionnaire ou d'un «entrepreneur» similaire, qui conclut des contrats en son propre nom, mais sur l'ordre et pour le compte d'un autre, sont censées être rendues à cet entrepreneur et ensuite par cet entrepreneur.

Dès lors, pratiquement, sont notamment exonérées les opérations suivantes.

— Les opérations de crédit, d'escompte et de réescompte, y compris les activités d'intermédiaire en matière d'octroi de crédit.

Afin d'assurer la neutralité fiscale, l'exonération concernant l'octroi de crédit est étendue aux crédits consentis par le vendeur à son client, notamment en cas de paiement différé ou de paiement par mensualités. Dans de tels cas, le coût du crédit doit apparaître nettement et la taxe n'est alors perçue que sur le prix établi pour un paiement comptant.

Les Pays-Bas et la Belgique sont les seuls pays à avoir tiré cette conclusion logique de l'exonération du crédit, les autres pays imposant, dans cette hypothèse, le prix total payé au vendeur.

- Les opérations et commissions d'encaissement et les opérations et commissions de paiement, qu'il s'agisse de comptes courants, de chèques, d'effets, de créances diverses, de coupons, de valeurs mobilières, etc.
- Les opérations et commissions de change, et celles portant sur l'or monnayé.
- Les opérations sur valeurs mobilières, le placement de titres, le «service financier» des sociétés.

C — PRINCIPALES OPÉRATIONS IMPOSÉES

Parmi les opérations qui ne sont pas exonérées, on peut citer:

- la garde de titres et la gestion de portefeuille de valeurs mobilières;
- la gestion de fortune;
- les opérations portant sur de l'or non monnayé (pièces sans cours légal, médailles);
- la location de «safe de nuit», la location de coffres-forts étant exonérée comme location immobilière;
- les renseignements commerciaux, services divers à la clientèle;
- les activités annexes (vente de documents, formulaires, cantine, tourisme, etc.).

D — TERRITORIALITÉ

Sont en principe imposées, en application de l'article 1 de la loi, les prestations de services effectuées à l'intérieur du royaume.

Le lieu où la prestation de services est effectuée est précisé par l'article 6, paragraphe 2, qui distingue suivant que le prestataire a ou non son domicile ou son siège à l'intérieur du royaume;

- dans l'affirmative, c'est au lieu du domicile ou du siège dans le royaume que la prestation est éventuellement imposable;
- dans la négative, le lieu retenu est:
 - celui de l'établissement stable que le prestataire a dans le royaume;
 - à défaut, celui du domicile, du siège ou de l'établissement dans le royaume, du bénéficiaire de la prestation si celui-ci est assujéti;
 - à défaut, l'endroit où la prestation est réellement effectuée.

Ces règles sont toutefois complétées par le paragraphe 5 du tableau II annexé à la loi, qui prévoit que sont exonérées (assimilées à des exportations taxées au taux de 0 %) les prestations de services dont la rémunération est portée en compte à une personne qui n'a pas son domicile, ou son siège ou un établissement stable dans le royaume, à condition que cette personne ou que celle à qui la prestation est rendue, n'ait pas la jouissance de la prestation à l'intérieur du royaume.

E — RÉGIME DES DÉDUCTIONS

D'une manière générale, la déduction des taxes supportées «en amont» est réglementée par l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la loi et par l'article 11 de règlement ministériel du 30 août 1968.

En fait, ces dispositions permettent un large recours à la méthode de «l'affectation réelle», avant tout calcul de prorata.

Cependant, la faible proportion des affaires imposées et les difficultés de justification éventuelle du détail des affectations ont conduit beaucoup de banques et établissements financiers à négocier localement avec l'administration fiscale, des modalités simplifiées de déduction.

Il faut, à cette occasion, préciser que les services fiscaux locaux disposent d'une manière générale aux Pays-Bas de pouvoirs très larges pour appliquer la législation et la réglementation au mieux des intérêts du Trésor, tout en tenant compte des nécessités pratiques de la vie économique.

C'est ainsi par exemple qu'une déduction forfaitaire, sorte de «prorata général» tenant compte à la fois de tous les éléments propres à l'établissement en cause, est souvent admise par mesure de simplification. Dans un cas précis dont nous avons eu connaissance, et qui paraît assez bien illustrer la situation générale, la banque est autorisée à déduire forfaitairement du montant de la TVA, calculée sur ses opérations taxables, 6 % de la TVA supportée «en amont».

F — TAUX

Le taux normal de la taxe applicable aux opérations bancaires et financières imposables a été porté de 12 à 14 % à dater du 1^{er} janvier 1971.

G — QUELQUES INDICATIONS PRATIQUES

Sous toutes réserves, et à titre d'ordre de grandeur, on peut estimer que:

- la fraction imposée du chiffre d'affaires représente vraisemblablement entre 3 et 6 % du total; la taxe facturée représenterait alors entre 0,40 et 0,50 % du chiffre d'affaires;
- le montant des taxes supportées en amont pourrait représenter environ 3 fois le montant des taxes facturées, et entre 1 et 2 % du chiffre d'affaires total;
- les déductions seraient alors aux environs de 0,1 % du chiffre d'affaires;
- le chiffre d'affaires total des activités concernées pourrait être de l'ordre de 2 500 millions à 4 300 millions de florins suivant que l'on retient les banques «commerciales» ou l'ensemble des établissements financiers;
- les «achats» taxables pourraient dans les mêmes conditions être très grossièrement évalués entre 375 et 650 millions de florins.

CHAPITRE VI

Autres pays

1. ITALIE

L'Italie n'ayant pas encore procédé à la réforme fiscale projetée depuis plusieurs années, et ayant repoussé au 1^{er} janvier 1972, avec l'accord des instances communautaires, l'entre en vigueur de la TVA, applique encore le système de l'IGE décrit brièvement au chapitre I.

Si les grandes lignes de la TVA italienne, bien que non encore définitivement approuvées par le Parlement, peuvent être tenues pour définitives, par contre, certaines modifications sont toujours possibles dans les régimes d'exonérations et de taux réduits.

C'est ainsi que le texte adopté par la Chambre des députés prévoit le principe de l'imposition générale des prestations de services au taux normal de 12 %, mais supprime l'exonération proposée par le gouvernement pour les opérations de crédit et de financement. L'article 5, paragraphe 4, soumet en effet au taux réduit de 6 % les opérations de crédit.

La TVA s'appliquerait ainsi d'une manière très large aux opérations financières et bancaires, vraisemblablement dans des conditions voisines de celles de l'IGE; c'est dire que ce secteur d'activité serait véritablement «intégré» dans le système avec les conséquences qui en découlent, notamment en ma-

tière de déduction, tant pour les banques et établissements financiers que pour leurs clients «assujettis».

2. PAYS EN VOIE D'ADHÉSION

a) Grande-Bretagne

Aucune taxe sur le chiffre d'affaires n'est actuellement perçue en Grande-Bretagne sur les opérations bancaires et financières, pas plus que sur les prestations de services en général. La «purchase tax» ne frappe en effet que des ventes de biens.

Les études poursuivies sur la TVA qui s'appliquerait normalement aux ventes et aux prestations de services ne semblent toutefois pas avoir envisagé l'éventualité d'une taxation des services bancaires, et à plus forte raison, des intérêts et agios.

b) Irlande

Un régime de taxes sur le chiffre d'affaires «à cascade» (2,5 %) est établi en Irlande sur les ventes et services, de même qu'une taxe sur les ventes en gros. Mais il comporte de nombreuses exonérations qui concernent notamment les opérations bancaires et financières, en particulier les opérations portant sur des valeurs mobilières et les opérations de crédit, à l'exception toutefois pour ces dernières des opérations de location-vente et des ventes à crédit.

c) Danemark

Introduite en 1967, la TVA est actuellement appliquée au Danemark suivant un texte refondu du 29 juin 1970, qui a notamment porté à 15 % le taux unique de la taxe.

Applicable d'une manière très générale aux ventes, elle ne concerne par contre que les prestations de services énumérées par la loi. Aucune opération bancaire ou financière ne figurant dans cette liste, celles-ci sont donc exonérées.

d) Norvège

Appliquée en Norvège depuis le 1^{er} janvier 1971, en vertu d'une loi du 19 juin 1969, la TVA au taux unique de 20 % ne concerne, comme au Danemark, que les prestations de services limitativement énumérées parmi lesquelles ne figurent pas les opérations bancaires et financières qui se trouvent ainsi exonérées. Il faut de plus noter qu'en vertu d'une disposition assimilant les locations de coffres-forts à des locations immobilières, celles-ci ne sont pas non plus imposées.

II° PARTIE

Les évolutions possibles

A — PRINCIPES D'UNE ÉVOLUTION

CHAPITRE I

Opportunité et nécessité d'un régime communautaire

Une première question qui se pose est de savoir si des différences peuvent, dans une perspective communautaire, se perpétuer, ou si au contraire il est non seulement souhaitable, mais nécessaire de prévoir l'harmonisation des régimes de taxation applicables aux opérations financières et bancaires dans les États membres.

En d'autres termes peut-on laisser ces opérations, en raison de leur caractère particulier, «en dehors» du processus de rapprochement général, les pays demeurant libres de les inclure ou non, et suivant des modalités variables, dans le système de TVA communautaire?

Les activités en cause ne représentent sans doute qu'un faible secteur du champ d'application possible de la taxe sur la valeur ajoutée, mais elles conditionnent le financement de l'économie. Le régime fiscal qui leur est applicable peut influencer les coûts de ce financement ou simplement le comportement psychologique des opérateurs.

Il serait donc illogique, dans un processus d'intégration économique, de ne pas tenir compte de cet aspect et de ne pas chercher à «discipliner» des éléments susceptibles d'une certaine action sur le marché monétaire et le marché des capitaux.

Au stade actuel, l'existence de «frontières fiscales» et un certain cloisonnement des marchés financiers atténuent les inconvénients des divergences possibles entre systèmes.

En outre, les pays ont actuellement adopté une même attitude vis-à-vis des opérations de crédit et d'escompte, qui couvrent la majeure partie des activités visées, en les exonérant de la taxe (TVA ou TAF), ce qui conduit partout à des avantages et inconvénients analogues: exonération définitive pour les services aux «clients» non assujettis à la TVA;

«rupture de chaîne» avec double imposition pour les services aux clients assujettis, dégrèvements parfois insuffisants pour les services et produits «exportés».

Le problème peut donc sembler mineur. Cependant, il faut remarquer:

- d'une part, que rien ne s'opposerait à ce que les attitudes nationales divergent aussi pour ce qui concerne le crédit et l'escompte: avant la réforme, ces opérations étaient bien taxées en France et exonérées dans les autres pays. Elles le sont dans une large mesure en Italie. L'espèce d'équilibre actuel pourrait donc être compromis;
- d'autre part, que dans le cadre de la révision qui paraît s'imposer de la notion de territorialité pour les prestations de services, il serait indiqué de fixer une règle commune impérative pour la territorialité des services financiers et bancaires;
- ensuite, que les activités autres que celles en rapport direct avec le crédit et l'escompte, qui sont traitées différemment suivant les pays, montrent une certaine tendance à se développer; en outre, elles concernent pour partie les valeurs mobilières (placement — négociations — gestion de portefeuille) et le marché des capitaux, et il serait paradoxal que l'on néglige longtemps l'aspect fiscal un peu particulier qui est en cause, alors que des propositions sont faites pour harmoniser la taxe sur les opérations de bourse et que, d'une manière générale, tout ce qui concerne le développement d'un grand marché de capitaux est abondamment discuté;
- enfin, que l'affectation d'un certain pourcentage de TVA aux ressources propres de la Communauté suppose aussi, pour être faite dans des conditions équitables, un rapprochement plus poussé de l'assiette des taxes sur le chiffre d'affaires.

Il n'est donc pas nécessaire d'attendre que commencent à être réunies les conditions qui permettront de supprimer les compensations fiscales aux frontières et une parfaite interpénétration des marchés de capitaux, pour chercher à élaborer un régime communautaire à l'égard des opérations en cause.

Afin d'être aussi objectif que possible, il convient de faire abstraction de la situation actuelle et de «remonter» aux directives du 11 avril 1967.

La liberté apparemment laissée par ces directives permet d'envisager plusieurs solutions pour la taxation éventuelle des opérations bancaires et financières: inclusion dans le champ d'application de la TVA avec ou sans exonérations, exclusion de ce champ d'application avec ou sans création d'une taxe spécifique comportant elle-même plus ou moins d'exonérations. Il convient dès lors d'examiner inconvénients et avantages des principales options.

CHAPITRE II

Éventualité d'une taxe spéciale se substituant à la TVA

Un des objectifs poursuivis par le Conseil et les États membres en adoptant la TVA comme système communautaire de taxes sur le chiffre d'affaires était d'établir un système neutre sur le plan intérieur comme dans les échanges extérieurs, d'une application aussi large que possible, et à la faveur duquel pourrait disparaître le cas échéant un certain nombre de taxes indirectes particulières.

Pour préconiser dans ces conditions la création d'une taxe communautaire spéciale sur les activités financières, il faudrait alors qu'une telle taxe présente de sérieux avantages, ou qu'il soit démontré que la TVA est incompatible avec ce genre d'activités.

1. Les avantages qu'on pourrait reconnaître à une taxe autonome sont essentiellement techniques et budgétaires, mais limités: une certaine simplicité, un rendement supplémentaire.
 - a) Elle n'entraînerait pas des calculs de déductions, ou de «prorata». Mais dans la mesure où elle ne frapperait pas tous les services financiers, il serait nécessaire aussi, comme dans tout autre système, de ventiler entre opérations imposables et opérations exonérées.
 - b) Sur le plan budgétaire, son rendement viendrait s'ajouter à celui de la double imposition résultant de la «rupture de chaîne» qu'elle provoquerait en matière de TVA. Si l'on voulait d'ailleurs atténuer cette surcharge, tout en maintenant une certaine «pénalisation» du secteur d'activités en cause, on devrait prévoir que la taxe spéciale puisse venir en déduction de la TVA éventuellement due par les utilisateurs des services financiers et bancaires; les TVA supportées en amont demeurant non déductibles de la taxe financière. Une telle formule serait voisine du système français de taxe sur les prestations de services en vigueur

jusqu'au 1^{er} janvier 1968; elle permettrait probablement d'adopter un taux modéré et de limiter les exonérations — mais d'une part, cette solution semble incompatible avec les directives du 11 avril 1967⁽¹⁾, et d'autre part, elle constitue un début d'intégration de la taxe spéciale dans la TVA et il serait alors plus logique de substituer simplement la TVA à la TAF en renonçant à cette dernière.

2. En revanche, les inconvénients économiques d'une telle taxe autonome sont évidents. En rétablissant une «cascade», même limitée, elle grève anormalement et sans compensation possible certains circuits.

Elle prive les activités financières et bancaires des possibilités de déductions accordées aux autres, spécialement en matière d'investissement, à une époque où les techniques modernes exigent des dépenses importantes.

Elle est source de complications: les banques et établissements financiers, particulièrement concernés, font un certain nombre d'opérations qui ne sont pas typiquement bancaires ou financières; de même, certaines opérations bancaires ou financières peuvent être effectuées, à titre accessoire ou même principal, par des entreprises autres que des banques ou établissements financiers. Pour des raisons de concurrence, il serait donc nécessaire de prévoir l'application simultanée par un même contribuable de deux systèmes différents: taxe financière et TVA avec les difficultés que comporte la fixation des «frontières» entre les deux systèmes.

Le développement logique d'une telle dualité a conduit dans le système français actuel de la TAF à une anomalie supplémentaire; les mêmes opérations peuvent être soumises soit à la TAF, soit à la TVA suivant qu'elles constituent ou non l'activité principale des entreprises autres que banques ou établissements financiers qui les pratiquent.

D'un point de vue général, enfin, une taxe spéciale se substituant à la TVA pour les opérations bancaires et financières place toute une gamme d'activités «en marge». A de multiples égards, cela ne paraît guère souhaitable. Pour des raisons budgétaires ou autres, il est à craindre que la disparité de traitement entre un secteur ainsi isolé et l'ensemble des activités économiques augmente progressivement, le plus souvent d'ailleurs au détriment du secteur en cause. Il suffit de rappeler à cet égard l'exemple français: le taux de la TAF française avait été fixé à l'origine au niveau du taux intermédiaire de la TVA. Lorsque les taux de TVA ont été aug-

(¹) Elle a d'ailleurs déjà été écartée à propos des droits d'accise sur les produits pétroliers, beaucoup plus lourds il est vrai, dont l'imputation sur la TVA a été refusée.

mentés, en contrepartie, pour les assujettis d'une diminution ou d'une suppression de la taxe forfaitaire sur les salaires, le taux de la TAF a suivi la même progression sans que les tablissements bancaires ou financiers bénéficient d'un quelconque allègement de la taxe sur les salaires.

En définitive, il apparaît qu'une taxe spéciale sur les activités financières et bancaires n'est, en fait, dans le cadre d'un système généralisé de taxe sur la valeur ajoutée, qu'un moyen de percevoir une imposition supplémentaire sur certaines de ces activités.

Elle n'apporte aucune simplification supplémentaire par rapport à un système dans lequel ces opérations seraient en principe incluses dans le champ d'application de la TVA mais en fait totalement exonérées, système qui se traduirait déjà par une certaine surcharge fiscale.

Elle constitue une anomalie dans un régime cohérent de TVA.

Pour ces raisons, il convient de l'exclure d'un régime communautaire de taxes sur le chiffre d'affaires.

Au demeurant, seule la France a, jusqu'à présent, mis en vigueur une telle taxe; cette création paraît avoir répondu beaucoup plus à des préoccupations budgétaires nées de la suppression de la taxe sur les prestations de services, que de considérations de doctrine. Il est donc permis de penser qu'il viendra un moment où il n'y aura pas de difficulté majeure à une «conversion» de principe de la TAF en TVA.

CHAPITRE III

Inclusion des activités financières et bancaires dans le champ d'application de la TVA

La détermination du régime applicable aux activités financières et bancaires au regard de la TVA pose deux questions successives:

- convient-il d'inclure, par principe et expressément, ces opérations dans le champ d'application de la TVA communautaire?
- convient-il de prévoir en fait des exonérations plus ou moins importantes et éventuellement des dispositions spéciales pour tenir compte des particularités du secteur en cause?

Il convient tout d'abord de remarquer que la notion de «prestation de services» au sens de la deuxième directive est extrêmement large. Pratiquement, toute opération ne constituant pas une livraison de biens au sens de l'article 5 de cette directive est, en vertu de l'article 6, une prestation de services.

Cette définition traduit bien la volonté de donner au système de taxe sur la valeur ajoutée communautaire un caractère quasi universel englobant toute l'activité économique. Il ne fait donc aucun doute que les opérations financières et bancaires, partie intégrante de l'activité économique et s'analysant le plus souvent en une «obligation de faire» en vertu d'un contrat à titre onéreux, sont bien implicitement visées par la directive. Le Conseil de ministres, en s'abstenant cependant de les faire figurer normalement dans la liste B annexée ainsi qu'il a déjà été rappelé, a seulement voulu, à l'époque, ne pas ajouter aux obligations éventuelles des États membres et laisser ceux-ci adapter progressivement leurs législations aux normes communautaires. Les discussions qui eurent lieu en diverses enceintes à ce sujet ont d'ailleurs montré que les arguments avancés étaient d'ordre économique et technique et non pas juridique, et concernaient en fait davantage l'étendue des éventuelles exonérations que le principe même de l'assujettissement, c'est-à-dire le champ d'application.

La majorité des milieux bancaires craignait en effet que la taxe ne soit particulièrement difficile à appliquer aux opérations financières pour des raisons économiques (majoration des coûts et notamment de celui du crédit) ou techniques (complications de «gestion», difficultés de la distinction entre clients assujettis ou non assujettis). Dans ces conditions, elle estimait qu'il convenait de ne pas «hypothéquer» l'avenir et de s'abstenir de prendre, dans une directive, une position qui puisse restreindre ultérieurement la liberté d'action des États membres à l'égard des opérations en cause.

Mais il n'en reste pas moins que si dans une étape ultérieure on voulait mettre «hors du champ d'application de la TVA» tout ou partie des opérations bancaires et financières, il conviendrait de le prévoir expressément dans une nouvelle directive. A défaut d'une telle disposition, les opérations financières et bancaires tombent dans le champ d'application de la TVA communautaire et ne devraient donc pouvoir échapper à la taxe qu'en faisant l'objet d'exonérations précises.

C'est d'ailleurs la conclusion qu'en ont tirée les États membres qui, sans mettre en doute l'étendue du champ d'application voulue pour la TVA, ont exonéré certaines opérations sans même, pour certains États, préciser pour autant que les autres opérations étaient imposables.

Il n'est donc pas nécessaire de prévoir expressément que les opérations bancaires et financières doivent être incluses dans le champ d'application de la TVA — elles le sont en application de la 2^e directive — et il paraît opportun de les y maintenir. La question se pose alors de savoir quelle portée il convient de donner aux exonérations, et si le caractère parti-

culier des opérations bancaires et financières nécessite des modalités d'application spéciales de la TVA à ce secteur.

CHAPITRE IV

Étendue des exonérations

Les opinions divergent évidemment quant à la portée à donner aux exonérations. Nous avons déjà évoqué les deux tendances contradictoires vers l'exonération totale, vers l'imposition généralisée.

Il est évident que les positions prises traduisent — arguments économiques, techniques et pratiques mis à part — les caractéristiques propres aux activités en cause dans les divers États membres, et le «climat» dans lequel ces activités s'exercent. À cet égard, il faut souligner que les progrès dans la voie de l'harmonisation des réglementations et des pratiques bancaires, et dans celle de l'interpénétration des marchés monétaires et financiers, contribueraient à faciliter un rapprochement des points de vue en matière fiscale. C'est dans cette perspective qu'il convient d'examiner les deux thèses.

1. En faveur d'une exonération quasi complète, on avance les arguments suivants:

- tout d'abord, on fait valoir que l'assujettissement à la taxe des opérations de crédit augmenterait le coût du crédit tout en aboutissant à une double imposition pour les clients qui n'ont pas la possibilité de déduire la taxe afférente aux intérêts dont ils sont débiteurs, ou encore réduirait les intérêts servis à l'épargne. Les moyens d'action des organismes financiers en tant que collecteurs de capitaux et agents du progrès économique s'en trouveraient diminués;
- on souligne le caractère inopportun de toute taxe grevant les diverses opérations auxquelles peuvent donner lieu les valeurs mobilières et d'une manière générale le marché des capitaux, alors qu'on souhaite le développement de ce marché et une plus grande diffusion des titres dans le public;
- dans la mesure où l'exonération ne serait pas quasi totale et où certains cas d'imposition seraient maintenus, on insiste sur les complications de gestion interne et les frais supplémentaires élevés qu'entraîneraient d'une part la ventilation entre opérations taxables et exonérées, d'autre part la récapitulation des taxes supportées «en amont», leur affectation, le calcul des déductions autorisées.

On craint que ces complications et ces frais soient sans commune mesure avec les possibilités de déduction de la taxe «en amont».

On invoque également les difficultés techniques auxquelles donneraient lieu certaines opérations, spécialement lorsqu'elles sont réalisées entre banques (ex: réescompte);

- on conclut enfin en soutenant que la notion même de valeur ajoutée s'applique mal à la nature des activités bancaires ou financières et que, par conséquent, l'application d'une taxe sur la valeur ajoutée à ces opérations n'est pas économiquement justifiée.

2. En faveur, au contraire, d'un assujettissement aussi large que possible par la suppression progressive des exonérations, on rappelle:

- que l'inclusion de plus en plus d'opérations bancaires et financières dans le système de TVA est bien dans la logique de la généralisation de la taxe pour établir un régime vraiment neutre des taxes sur le chiffre d'affaires. Le développement du droit à déduction des banques et la suppression des doubles impositions ultérieures ne peut que favoriser l'intervention et améliorer le rôle des organismes financiers dans la vie économique; que cette inclusion est, de plus, justifiée:
 - par le développement des investissements et par les changements dans la nature des frais généraux des banques, résultant notamment de l'emploi accru des ordinateurs qui augmentent le montant des taxes supportées en amont et donc l'intérêt des possibilités de déduction;
 - par l'extension du rôle même des banques dont les activités s'étendent de plus en plus à des secteurs qui ne sont pas traditionnellement bancaires ou financiers, et qui, en tout état de cause, oblige déjà les banques à acquitter la TVA sur une partie de leurs opérations;
 - accessoirement, par les conséquences que peut avoir l'exonération des opérations bancaires pour les «fournisseurs» des banques; dans la mesure où ceux-ci, notamment pour des prestations de services, sont parfois exonérés de TVA pour des raisons sociales, professionnelles, ou politiques, ils se trouvent mieux placés que ceux qui peuvent procurer les mêmes services, mais sont obligés de les facturer avec la TVA: les banques ne pouvant déduire la TVA s'adressent en effet plus volontiers à ceux qui ne la facturent pas;
 - que d'un point de vue pratique, les exonérations sont elles-mêmes source de difficultés techniques: elles ne peuvent en effet résulter d'un principe général, car il est difficile de saisir dans une définition unique toutes les opérations en cause; elles doivent donc être reprises dans une liste exhaustive, toujours

- sujette à révisions, à interprétations diverses et à contestations;
- que la diminution et la suppression des exonérations faciliteraient les modalités internes d'application de la taxe pour les établissements bancaires et financiers;
- que l'imposition à la TVA de certaines opérations concernant les valeurs mobilières devrait permettre en contrepartie la suppression de certaines taxes accessoires, d'enregistrement ou autres, qui grèvent souvent la circulation ou la garde des titres; elle faciliterait aussi la suppression de la taxe sur les opérations de bourse. Ainsi, on pourrait aboutir non seulement à une simplification, mais probablement aussi à un allègement des charges réelles, même pour les investisseurs privés;
- que l'imposition du crédit, qui permettrait d'éviter une double imposition pour les clients «assujettis», ne pose de problèmes délicats qu'à l'égard des clients «non assujettis» pour lesquels il n'est évidemment pas question de majorer brutalement le coût du crédit; mais qu'il est cependant parfaitement possible d'étudier et de mettre au point des modalités d'extension progressive de la taxe à toutes les opérations de crédit sans reprendre la distinction — contraire aux principes mêmes de la TVA et difficile à appliquer en pratique — entre clients assujettis et «non assujettis». Une telle extension devrait bien entendu tenir le plus large compte de l'évolution de la conjoncture et des taux d'intérêts.

Il convient de choisir, pour guider l'évolution nécessaire à plus ou moins long terme vers un système commun, entre les deux thèses précédentes qui ont inspiré, comme déjà dit, la réglementation actuelle dans les divers pays:

- tendance vers une exonération quasi générale au Luxembourg, en Allemagne, aux Pays-Bas;
- tendance vers une limitation des exonérations aux seules opérations de crédit en France actuellement (au regard de la TAF), en Belgique;
- tendance vers une imposition quasi générale des opérations financières et bancaires, y compris les opérations de crédit, à un taux modéré, en Italie.

Compte tenu des intentions qui ont présidé à l'adoption de la TVA, il est logique, pour exercer ce choix, d'examiner si, en dépit des arguments «pour», la TVA est véritablement inapplicable aux opérations financières et bancaires.

Si l'on reprend les arguments «contre» développés précédemment, on constate qu'ils se réduisent essentiellement à deux:

- l'argument économique concernant le crédit;
 - l'argument technique de la complication, ce dernier étant à l'origine d'un troisième: puisqu'il est impossible de taxer les opérations de crédit qui représentent souvent 90 % et plus du chiffre d'affaires des banques, il ne vaut pas la peine de monter un système compliqué pour taxer les 10 % restants, même avec les «avantages» des déductions.
1. L'argument technique suivant lequel l'application de la TVA aux opérations bancaires et financières serait la source de graves complications de gestion paraît peu convaincant:
 - il est facile de connaître le total des taxes supportées «en amont» sur les frais généraux et les investissements;
 - en l'absence d'exonérations, toutes les «affaires» sont taxables, et la déduction est intégrale: il n'y aurait là guère matière à complications spéciales;
 - dans la mesure où existent, où subsistent, des exonérations plus ou moins importantes, une ventilation s'impose sans doute entre opérations imposées et opérations exonérées; une telle ventilation sera d'ailleurs d'autant moins difficile que les exonérations seront plus précises et plus limitées; mais, en tout état de cause, ces opérations relèvent vraisemblablement, dans la comptabilité, de comptes différents; sinon la création de sous-comptes permet de régler le problème en regroupant opérations exonérées et opérations imposées.

A cet égard, l'expérience française de la TAF, qui exige une ventilation entre opérations imposables et opérations exonérées, et celle plus récente de la TVA belge qui a nécessité aussi une mise au point de la comptabilité bancaire, montre qu'il n'y a là que des obstacles mineurs facilement surmontés dans un système de gestion moderne.

Ainsi, par exemple, le calcul éventuel d'un «prorata» de déduction n'apparaît pas comme devant être particulièrement difficile.

Tout au plus peut-on reconnaître que la déduction actuellement autorisée est parfois très faible — précisément en raison de l'étendue des exonérations — et que certains établissements peuvent, dans un but de simplification, préférer y renoncer — ou chercher à obtenir l'accord des administrations pour des méthodes forfaitaires, souvent plus «payantes».

- S'il s'avérait que la taxation doit compliquer les rapports entre banques d'une manière inacceptable, il serait toujours possible d'étudier des simplifications justifiées par la nature de ces rapports et, par exemple, d'examiner si les opérations entre

banques ne pourraient pas être réalisées en suspension de taxe.

- Enfin, la justification que représente la facture pour les opérations réalisées dans le cycle industriel ou commercial peut facilement être apportée pour les opérations financières ou bancaires par l'avis adressé ou le relevé établi périodiquement par la banque.

Cet argument de la complication n'est donc pas majeur et ne devrait pas être retenu, même si le maintien d'exonérations importantes, comme celle des opérations de crédit, devait être envisagée. Ainsi tombe également le troisième argument évoqué plus haut: même si, à plus ou moins long terme, une perspective de taxation du crédit ne pouvait être retenue, il serait possible et souhaitable de mettre en place un système harmonisé de taxation de toutes les opérations bancaires et financières à la seule exception des opérations de crédit proprement dites.

2. Plus sérieux en effet apparaissent les arguments invoqués contre la taxation du crédit. En fait ils sont deux:

- a) le premier est la majoration inacceptable du coût du crédit pour les non-assujettis à la TVA. C'est un argument de fait, tenant à la situation actuelle: le très haut niveau des taux d'intérêts ne saurait être encore majoré par une taxe dont les taux sont eux-mêmes généralement très lourds. Mais ce n'est pas un argument fondamental. La situation peut évoluer. D'autre part, il serait parfaitement possible d'envisager l'application d'un taux réduit, soit à l'ensemble des opérations bancaires et financières, soit aux seules opérations de crédit. Enfin, il n'est pas interdit non plus d'envisager des mesures transitoires laissant en dehors d'une taxation, même réduite, des opérations de crédit bien spécifiques, qui, en fait, ne concernent que des «non-assujettis», par exemple:

crédits à la consommation, certains crédits à la construction; dans de nombreux cas, en se fondant sur la nature du crédit et non sur la position du client, on aboutirait en fait à distinguer entre assujettis et non-assujettis sans invoquer cette distinction.

Certains pensent d'ailleurs aussi qu'une possibilité de variation concertée du taux de TVA frappant les opérations de crédit ou certaines de ces opérations pourrait être un moyen d'action utile dans diverses hypothèses.

En définitive, l'argument du «coût» ne peut faire renoncer au «principe» d'une imposition des opérations de crédit. Il n'oblige qu'à une

étude particulière des modalités pratiques d'application éventuelle.

Il suffit d'ailleurs de rappeler à ce sujet que la taxe française sur les prestations de services, l'IGE, le projet actuel du gouvernement italien, taxaient ou proposent de taxer une grande partie des opérations de crédit.

- b) le second argument invoqué contre la taxation du crédit consiste à dire qu'en fait, pour le client non assujetti, la taxation des intérêts bancaires aboutirait à une double taxation contraire aux buts mêmes de la TVA.

En effet, le crédit destiné à l'achat de biens ou services sert à financer la valeur, TVA comprise, de ce bien ou service. Le montant de cette TVA incluse dans le prix entre donc en compte pour le calcul des intérêts dus. On peut alors dire que ces intérêts se trouvent en quelque sorte ainsi taxés une première fois. Si, d'autre part, l'encaissement des intérêts donnait lieu à TVA, il pourrait en résulter une véritable double imposition.

Ce raisonnement peut être contesté dans son principe. On peut dire en effet qu'il y a deux opérations distinctes si le client a recours à un crédit bancaire: d'une part, la vente d'un bien qui supporte la TVA, d'autre part, un service rendu qui supporte aussi la TVA. Le lien entre les deux opérations n'est que le fait du client. Le prix de revient du produit n'est pas directement affecté par le coût du crédit auquel le client peut décider ou non de recourir, et donc par la taxe frappant les intérêts de ce crédit.

Par ailleurs, si le crédit est consenti par le vendeur de la marchandise lui-même sous forme de «conditions de vente», et que, de ce fait, le client paie par versements échelonnés un prix supérieur au prix de vente comptant, c'est bien ce prix total dans lequel sont inclus les intérêts qui en principe est taxé à la TVA, à moins que l'exonération dont jouissent actuellement les opérations de crédit bancaire ne soient interprétées comme s'appliquant aussi aux ventes directes à crédit (Pays-Bas, Belgique).

En pratique, il faut toutefois reconnaître que, dans le cas de crédits bancaires, la TVA se trouve automatiquement perçue partiellement sur elle-même, ce qui constitue une certaine double imposition (voir ci-après, cc)).

Le tableau suivant schématise les conséquences, pour un non-assujetti, du recours au crédit dans diverses hypothèses.

A) *Vente au comptant:*

Prix comptant

Marchandise hors taxe : 100 TVA 20 % : 20

prix total : 120

(majoration de 8 % pour paiements échelonnés)

B) *Crédit consenti directement par le vendeur*

1^{re} hypothèse:

prix hors taxe : 108 TVA 20 % : 21,6
(sur le total)

prix total : 129,6 (situation actuelle Allemagne, Luxembourg)

2^e hypothèse:

prix hors taxe : 108 TVA 20 % : 20
(intérêts exclus)

prix total : 128 (situation en Belgique et aux Pays-Bas)

C) *Crédit bancaire* : taux 8 %

total à financer : 120

1^{re} hypothèse: coût : 8 % sur 120 : 9,6
(exonération : situation actuelle dans les 4 pays)

prix total : 129,6 dont:

au vendeur 100 + 20 TVA

au prêteur 9,6

2^e hypothèse : coût : 8 % sur 120 : 9,6
(imposition totale) + TVA 20 % : 1,92
sur 9,6 11,52

prix total : 131,52 dont:

au vendeur 100 + 20 TVA

au prêteur 9,6 + 1,92 TVA

Total : 109,6 + 21,92 TVA

3^e hypothèse : coût 8 % sur 120 : 9,6
(imposition limitée) + TVA 20 %

sur 8 : 1,6
11,20

prix total 131,20 dont:

au vendeur 100 + 20 TVA

au prêteur 9,6 + 1,6 TVA

Total : 109,6 + 21,6 TVA

Ce schéma apporte diverses confirmations:

- aa) le financement bancaire, dans la mesure où les crédits bancaires sont exonérés, n'augmente pas le montant de la TVA finalement supporté par l'acheteur qui reste celui dû en cas de vente au comptant, c'est-à-dire 20 dans l'exemple retenu.

Par contre, la vente directe à crédit majore ce montant et le porte à 21,6 par application de la TVA à la totalité du prix (principe de la directive), ce qui justifie l'interprétation belgo-néerlandaise de l'exonération des opérations de crédit;

- bb) si le crédit bancaire n'est pas exonéré, le montant total de TVA se trouve porté à 20 + 1,92 soit 21,92 en cas de financement bancaire, alors qu'il est de 21,6 en cas de vente directe à crédit.

La différence de 0,32 traduit ce que l'on peut reconnaître comme une double imposition: elle résulte de l'application de la TVA à la fraction d'intérêt correspondant au financement de la TVA incluse dans le prix de vente de la marchandise; dans l'exemple:

20 % sur 8 % de 20, soit 0,32. En effet, on peut présenter ce fait comme résultant de l'application de la TVA, une

première fois sur les intérêts correspondant au prix hors taxe, 8 x 20 %, soit 1,6; puis une seconde fois sur le montant de TVA ainsi obtenu: 1,6 x 20 %, soit 0,32.

Il semble qu'on pourrait remédier à cette différence pour aboutir à la même perception de TVA, que le financement soit «bancaire» ou assuré par le vendeur, par exemple en autorisant le calcul de la TVA due par la banque, sur le seul montant des intérêts dus pour le financement du prix hors taxe. Ainsi, serait évitée la «double imposition»;

- cc) cependant, toutes conditions égales par ailleurs, on constate qu'on ne peut égaliser à la fois la TVA supportée par l'acheteur, quel que soit le mode de financement, et la somme totale déboursée par celui-ci, suivant ces divers modes de financement. Le prix avec recours au crédit bancaire est plus élevé que le prix avec crédit du vendeur, si on égalise les conditions de TVA: 129,6 contre 128, si on exonère toutes les formes de crédit, la TVA étant alors seulement calculée sur le prix comptant de la marchandise; 131,52 ou 131,20 contre 129,6, si toutes les formes de crédit sont imposées.

Dans le cadre de ce schéma, le prix n'est le même que si d'une part le crédit est taxé,

et d'autre part le crédit bancaire exonéré (129,6 dans les deux cas). Cette marge nous paraît confirmer que les modalités d'imposition ou d'exonération des différentes formes de crédit à la disposition des non-assujettis à la TVA, et particulièrement des crédits à la consommation, doivent être sérieusement étudiées dans le cadre plus général d'une politique du crédit, mais qu'il n'y a aucun obstacle de principe à une application éventuelle de la TVA. La «double imposition partielle» peut être évitée comme on vient de le voir, et de toute façon, n'introduirait dans l'exemple du tableau qu'une distorsion de 0,32, alors que des distorsions de 1,6 existent déjà bel et bien sans qu'il ait paru urgent d'y remédier.

Enfin, il ne conviendrait pas d'envisager l'extension possible de la TVA à des opérations bancaires ou financières actuellement exonérées, sans évoquer les conséquences budgétaires qui pourraient en résulter. Les calculs auxquels on peut se livrer sont évidemment très contestables, en raison de l'insuffisance et de l'imprécision des statistiques et de l'aléa des prévisions. Mais un raisonnement simple permet une approche à notre avis suffisante: la suppression d'une exonération entraîne pour la banque une augmentation des «facturations» de TVA en même temps qu'une augmentation des droits à déduction.

Si le client de la banque est un «non-assujetti», il y a, pour l'État, augmentation de recettes fiscales tant que le montant de taxe facturé dépasse le montant des déductions que l'on peut considérer comme proportionnellement correspondant.

Si le client est un «assujetti», la «valeur ajoutée» bancaire au lieu d'être taxée au stade suivant par l'effet de «rattrapage» se trouve imposée au niveau de la banque; mais, toutes choses égales par ailleurs, ce déplacement n'entraîne pas de modifications de recettes fiscales pour l'État. Par contre, comme il n'y a plus «rupture de chaîne» dans l'application de la TVA, la double imposition disparaît sur les «achats» des banques, et de ce fait il y a pour le Trésor une perte égale à un montant de TVA en amont proportionnel à l'importance des services rendus aux assujettis dans le total des prestations bancaires.

Enfin, si l'opération nouvellement imposée sur le plan national demeure exonérée comme «exportation de services» ou se rapportant à des affaires d'exportation, elle ouvre cependant un nouveau droit à déduction, entraînant une perte pour le Trésor

égale aussi à un montant de TVA en amont proportionnel à l'importance des services considérés comme exportés dans le total des prestations bancaires.

Il faut dès lors comparer recettes supplémentaires et pertes possibles qui dépendent à la fois du rapport entre l'«input» et l'«output» des banques, de la proportion d'affaires traitées avec les «assujettis», les «non-assujettis» et l'exportation, et du taux d'imposition des opérations bancaires et financières par rapport aux taux de TVA supportés en «amont».

On peut admettre que le chiffre d'affaires des banques représente au moins 8 fois les «achats» taxables. Si on évalue ceux-ci à 1, la «valeur ajoutée» serait 7, et le chiffre d'affaires 8.

Si les clients sont «non assujettis», le gain pour le Trésor est de: TVA bancaire x 8 — TVA normale x 1.

Si les clients sont «assujettis», la perte pour le Trésor est de: TVA normale x 1 (suppression de la double imposition), (la réduction éventuelle du taux pour les opérations bancaires n'intervient pas ici, puisqu'elle est éventuellement annulée par l'effet de rattrapage au stade suivant).

S'il s'agit d'«exportations», la perte est aussi de TVA normale x 1. Dans ce cas, en effet, il n'y avait pas double imposition de la charge en amont par rupture de chaîne, puisque le service était déjà exporté; mais il n'y avait pas droit à déduction.

Ainsi pensons-nous avoir montré:

- qu'il était opportun et même nécessaire d'harmoniser les conditions d'imposition «indirecte» des opérations financières et bancaires;
- que cette harmonisation ne devait pas être recherchée par le biais d'une taxe spéciale sur les activités financières;
- qu'au contraire, les opérations en cause devaient rester dans le champ d'application de la TVA;
- qu'il était possible et souhaitable que l'harmonisation entraîne une réduction des exonérations, et que même il était possible d'envisager la suppression quasi complète de toutes les exonérations.

Quelles pourraient alors être les modalités pratiques de mise en route d'un tel programme? Les chapitres qui suivent proposent à cet égard un certain nombre de mesures.

B — MODALITÉS D'UNE ÉVOLUTION

L'analyse ci-après de certaines mesures qui pourraient constituer des étapes sur la voie de la convergence des régimes de TVA applicables aux opérations financières et bancaires, ne s'accompagne pas nécessairement de la fixation d'un ordre de priorité absolue ou d'un calendrier précis.

1. Néanmoins, on peut constater que certaines réalisations devraient ou pourraient intervenir dans un premier stade. Il faut bien souligner, par exemple, que le régime français actuel constitue une anomalie, et qu'une fois admise la nécessité d'un rapprochement entre les systèmes des États membres sur la base de la TVA, l'existence de la TAF française ne pose pas seulement un problème d'ordre interne français, mais aussi un problème communautaire.

Par ailleurs, certaines questions, comme celle de la recherche d'une définition commune de la territorialité, ou celle de la fixation de modalités pratiques communes de déduction des taxes supportées en amont, devraient pouvoir être abordées dès maintenant sans que de sérieuses objections soient soulevées.

2. Le problème de la limitation des exonérations, celui de la fixation de critères communs permettant de distinguer sans contestation les opérations imposables de celles qui demeureraient exonérées — tout au moins pendant un certain temps —, celui des modalités possibles d'imposition des opérations qui pourraient devenir taxables sont par contre plus délicats et sujets à davantage de contingences économiques et politiques. Leur solution demandera vraisemblablement plus de temps, mais il paraît nécessaire de les envisager aussi sans attendre.

On évoquera donc successivement les différents points que l'on vient d'énumérer.

CHAPITRE I

Transformation de la TAF française en TVA

Le présent rapport pourrait se limiter à souligner la nécessité de cette transformation. Il n'est cepen-

dant pas inutile d'essayer de donner quelques indications sur les conséquences d'une telle transformation afin de mieux comprendre les positions françaises. C'est également l'occasion d'évoquer des ordres de grandeur, susceptibles d'être comparés ultérieurement avec ceux concernant les autres États membres.

Le simple changement de structure de TAF en TVA, toutes choses égales par ailleurs, pose, comme il a été dit, un problème national essentiellement budgétaire.

1. L'hypothèse raisonnable consiste à envisager en effet la transformation de la TAF en TVA, en conservant le taux de 17,6 % (égal au taux intermédiaire de TVA auquel seraient alors soumises les opérations actuellement passibles de la TAF) et les exonérations actuelles.

Les conséquences seraient les suivantes:

- a) Les recettes du Trésor seraient diminuées:

- des déductions des TVA supportées «en amont» par les prestataires des opérations en cause, essentiellement banques et établissements financiers;
- des déductions «en aval» de TVA «bancaire» par les clients des banques et établissements financiers assujettis à la TVA;
- d'une fraction de la taxe sur les salaires actuellement payée par les banques et établissements financiers (on rappelle à ce sujet que les entreprises françaises sont exonérées de taxe sur les salaires dans une proportion égale à celle suivant laquelle leur chiffre d'affaires est imposé à la TVA).

- b) Par contre, les recettes budgétaires seraient augmentées d'un complément d'impôt sur les sociétés résultant:

- de l'augmentation du bénéfice imposable des banques et établissements financiers due à une «économie» de taxe sur le chiffre d'affaires (déduction de TVA) et une «économie» de taxe sur les salaires;

— de l'augmentation du bénéfice imposable des «clients», due à une «économie» de TVA.

La perte de recettes pour le Trésor serait la différence entre a) et b) ci-dessus. D'après les évaluations qui en ont été faites, elle pourrait s'élever à 240 millions de francs la première année, à 120 millions de francs les années suivantes: on souligne, en effet, que la diminution concernant les taxes sur le chiffre d'affaires est ressentie immédiatement, alors que l'augmentation d'impôt sur les sociétés ne se produit qu'avec un décalage d'un an.

Il est évidemment tentant de dire que, sur un budget général de l'ordre de 150 milliards de francs, les sommes en cause sont minimales. Ce n'est évidemment pas l'avis des autorités gouvernementales responsables de l'équilibre financier.

2. On s'est également préoccupé de chiffrer les conséquences budgétaires d'une transformation de la TAF en TVA avec élévation du taux de 17,6 à 23 %, taux normal de la TVA. La perte de recettes serait alors de l'ordre de 150 millions la première année, de 75 millions les suivantes. Il nous paraît cependant qu'une telle solution ne devrait pas être envisagée, si l'on admet qu'il faut se placer dans la perspective d'une réduction progressive du taux normal très élevé de la TVA française, et dans l'éventualité d'une extension ultérieure de la TVA à d'autres opérations bancaires et financières pour lesquelles le taux de 17,6 % serait déjà beaucoup trop lourd.

Les calculs qui précèdent reposent sur des résultats et des évaluations dont on ne retiendra ici que les ordres de grandeur:

- a) la TAF rapporte globalement environ 350 millions: à 17,6 %, cette recette correspond à environ 2 milliards d'opérations taxables. Il est rappelé à ce propos (voir ci-dessus 2^e partie):
 - que certaines opérations taxables sont réalisées par des personnes ou des entreprises autres que des banques ou établissements financiers;
 - que certaines banques ou établissements financiers (Crédit agricole — Banques populaires — Crédit mutuel) sont exonérées «intuitu personae».
- b) On admet généralement que, dans les conditions actuelles, la proportion du chiffre d'affaires taxable à la TAF des banques et établissements financiers représente une moyenne globale de 9,5 à 10 %.

- c) La «valeur ajoutée» par les banques est importante. On peut retenir que leur chiffre d'affaires représente en moyenne huit à dix fois le montant de leurs «achats».
- d) On estime que 60 % environ des «affaires» taxables sont réalisés avec des clients assujettis à la TVA.

CHAPITRE II

Règles territoriales d'application de la TVA aux opérations bancaires et financières

Ainsi qu'on l'a vu dans la première partie, les règles de territorialité adoptées par les États membres pour les opérations bancaires et financières ne sont pas exactement les mêmes, que ces opérations soient considérées isolément comme «services exportés» ou qu'elles soient considérées comme précédant immédiatement ou accompagnant une opération elle-même exonérée comme étant d'exportation.

En effet, les règles posées dans ce domaine par la deuxième directive (art. 6, paragraphe 3, et annexe A, point 11) ne sont pas obligatoirement applicables pour le moment aux opérations bancaires et financières, puisque celles-ci ne figurent pas sur la liste des prestations de services éventuellement assujetties à ces règles (liste de l'annexe B).

Sans doute le problème de la territorialité pour ces opérations est, actuellement, relativement secondaire en raison de l'étendue des exonérations — mais il prendrait une importance croissante au fur et à mesure de la réduction de celles-ci; c'est pourquoi il conviendrait d'examiner dès maintenant, dans le cadre des études faites par la Commission pour proposer au Conseil, en application du point 11 de l'annexe A de la 2^e directive, des dispositions spéciales concernant certaines prestations de services, si le critère de base — lieu d'«utilisation» du service — doit être précisé ou modifié afin d'être appliqué d'une manière uniforme dans toute la Communauté.

Il faut reconnaître que, particulièrement en matière bancaire et financière, la détermination du lieu où le service rendu est «utilisé» peut prêter à discussion. C'est pourquoi les États membres ont cherché à préciser cette notion dans différents cas, conformément d'ailleurs aux possibilités laissées par la directive, en se référant au lieu d'établissement du prestataire de services ou à celui de l'utilisateur, et en ayant recours à des présomptions; par exemple, la pré-

somption résultant, au regard du régime belge, du règlement du coût de l'opération par débit d'un compte «étranger» aux termes de la législation des changes, qui «présume» que le bénéficiaire est établi à l'étranger.

On peut alors se demander s'il ne serait pas préférable, sur un plan communautaire:

- soit de renoncer à une règle générale pour les opérations bancaires et financières, en adoptant pour chaque catégorie d'opérations à définir la solution la plus convenable;
- soit d'adopter en règle générale pour ces opérations le principe de l'imposition au lieu d'établissement du prestataire de services, en prévoyant des dérogations à cette règle pour certains cas précis qui correspondraient véritablement à une «exportation» de services. Dans ce cas, il serait normal et conforme aux exigences de la concurrence que l'utilisateur — tout au moins s'il est établi dans la Communauté — soit lui-même taxé à raison des «services» ainsi utilisés.

A la limite, on pourrait être conduit à subordonner l'exonération de certaines opérations faites ou utilisées dans le cadre de la Communauté à partir d'un pays membre à la preuve qu'elles sont effectivement imposées dans un autre pays membre — une telle procédure introduirait alors en matière de TVA, avant même la suppression des «frontières fiscales», une distinction entre opérations concernant un pays tiers — qui pourraient être exonérées sans conditions — et opérations concernant un autre pays membre — qui pourraient n'être exonérées qu'à condition d'être imposées dans cet autre pays membre.

En pratique, cependant, le problème ne se pose pas pour tous les services dont le coût est finalement inclus dans le prix de produits importés, et qui, de ce fait, se trouvent imposés à l'importation dans le pays de destination.

Mais il pourrait se poser, par exemple, dans le cas d'un service non rattaché à une exportation de produits, rendu à un résident d'un autre pays membre qui n'utilise pas ce service dans le cadre d'une activité taxable, soit dans son propre pays, soit dans un troisième pays.

La classification des principales opérations bancaires et financières en plusieurs catégories, telle qu'elle est généralement pratiquée, devrait permettre la mise au point en commun, à partir d'un principe général, de solutions adaptées à chacune de ces catégories.

CHAPITRE III

Modalités de déduction des taxes supportées «en amont»

Les principes fixés par la 2^e directive du 11 avril 1967 (art. 11, par. 2, et annexe A, par. 20-21-22) pour la déduction des taxes supportées «en amont», lorsque certaines opérations sont hors du champ d'application ou exonérées de la TVA, sont transposés ou appliqués d'une manière plus ou moins souple dans le régime de TVA propre à chaque État membre.

Dans la perspective d'une harmonisation plus poussée, il conviendrait de dégager des modalités communes d'application pratiques de ces principes, particulièrement adaptées aux activités financières et bancaires. En fait, il s'agit de dégager les conséquences des règles et facilités de déduction expressément prévues par la directive, en procédant d'un raisonnement respectant la «logique TVA».

Il serait d'ailleurs normal que ces modalités à mettre ainsi au point pour la ventilation ou l'affectation des taxes supportées «en amont» soient favorables et aussi simples que possible: elles pourraient alors inciter les établissements bancaires et financiers à entrer véritablement dans le «circuit TVA», et faciliter la recherche des possibilités de généralisation ultérieure de la taxe, elle-même génératrice de simplification. Les complications de calculs de déductions et le peu d'intérêt que représente souvent le résultat obtenu sont en effet, comme on l'a vu, les arguments les plus avancés pour étendre les exonérations ou soustraire presque complètement les opérations en cause, à la taxe.

Le point de départ est la règle reprise à l'article 11, paragraphe 2, 1^{er} alinéa, de la directive: «n'est pas déductible la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les biens et les services qui sont utilisés pour effectuer des opérations non imposables ou exonérées» (l'alinéa suivant admet cependant que les «affaires d'exportation» exonérées ne retirent pas le droit à déduction).

Le 3^e alinéa prévoit alors une déduction proportionnelle pour les entreprises faisant à la fois des opérations exonérées et imposables: «en ce qui concerne les biens et les services qui sont utilisés pour effectuer à la fois des opérations ouvrant droit à déduction et des opérations n'ouvrant pas droit à déduction, la déduction n'est admise que pour la partie de la taxe sur la valeur ajoutée qui est proportionnelle au montant afférent aux premières opérations». C'est la règle du prorata, dont le point 22 de l'annexe A de la directive précise qu'il peut être «général» ou «spécial» à certains secteurs.

A partir de ces principes, deux notions ont été plus ou moins explicitées par les États membres: celle

précisément de «prorata» et celle «d'affectation réelle», complétées le cas échéant par la détermination de «clés de répartition».

En outre, deux États, les Pays-Bas et le Luxembourg, ont admis à cette occasion des calculs forfaitaires, soit pour la détermination du chiffre d'affaires imposable, soit directement pour le calcul de la déduction autorisée.

Ainsi conviendrait-il de préciser d'un commun accord les modalités d'application pratique des règles de déduction dans le cas des opérations financières et bancaires; cela conduit d'ailleurs, avant même d'étudier les modalités possibles d'une éventuelle extension de la taxe à des opérations actuellement exonérées comme celles concernant le crédit, à définir ce qu'est, pour ces opérations, le «chiffre d'affaires», qu'il soit exonéré ou imposé.

I — LA RÈGLE DU PRORATA

En effet, l'application de la règle du «prorata général» nécessite le calcul d'une fraction dont le numérateur est le montant total des opérations ouvrant droit à déduction, et le dénominateur le montant total des opérations effectuées, les deux termes de la fraction se rapportant à l'année civile.

Bien sûr, tant que les exonérations seront différentes d'un État à l'autre, le numérateur de la fraction ne comprendra pas les mêmes opérations dans tous les États membres. Mais il serait utile de s'entendre sur les éléments constitutifs des deux termes de la fraction.

1. Une première difficulté aurait pu résulter d'un principe posé par la 2^e directive, aux termes duquel toute opération qui n'est pas une livraison de biens est une prestation de services, et qu'à cet égard, une livraison de biens «incorporels» n'est pas une livraison de biens mais une prestation de services. Ainsi, le crédit consenti par un prêteur, ou des valeurs mobilières livrées par un intermédiaire pourraient, en l'absence de précisions, être considérés comme «montant» de l'opération pour la détermination du chiffre d'affaires.

En fait, cette conséquence extrême a été partout écartée, d'une manière plus ou moins explicite; mais il serait probablement utile d'établir une définition commune précise dans la perspective d'une harmonisation de l'assiette et des modalités de déductions de la taxe.

2. D'autres difficultés pourraient naître de l'application faite des règles générales applicables aux intermédiaires et commissionnaires. Ceux-ci peuvent être réputés, par certaines législations, comme recevant eux-mêmes, puis fournissant à leur

tour, les services pour lesquels ils s'entremettent. Ainsi, c'est le prix total de ces services et non la seule commission des intermédiaires qui serait à retenir comme montant de l'opération.

Ce point ne semble pas avoir été approfondi d'une manière générale, beaucoup de services en cause étant eux-mêmes exonérés; il semble cependant que la commission seule soit habituellement retenue comme élément du chiffre d'affaires.

Cette question demanderait aussi à être précisée. S'agissant de prestations de services, c'est le service rendu, c'est-à-dire la prestation de l'intermédiaire lui-même et non celle que son intervention procure, qui devrait normalement être le «montant» de l'opération. Il semble en effet qu'on pourrait dans ce cas abandonner la règle instituée dans le cas de ventes de marchandises pour éviter qu'un simple revendeur ne se qualifie de commissionnaire à des fins fiscales, c'est-à-dire pour ne pas faire en quelque sorte l'avance de la TVA.

3. Une question peut se poser aussi quant au chiffre d'affaires à retenir en ce qui concerne les opérations de crédit.

Jusqu'à présent, les opérations d'ouverture de crédit, d'avances de fonds, de cautions, sont généralement exonérées, tout au moins lorsqu'il s'agit de l'opération elle-même, sinon de l'activité des éventuels intermédiaires supplémentaires.

Cependant, elles doivent figurer au dénominateur de la fraction représentative du prorata.

Dans le domaine du crédit comme dans beaucoup d'autres, le banquier aussi n'est, au fond, le plus souvent qu'un intermédiaire qui prête des fonds déposés ou prêtés par d'autres, particuliers ou professionnels. A ce titre, le montant de ses «affaires» devrait être sa rémunération brute, c'est-à-dire la différence entre intérêts et commissions perçus et intérêts et commissions versés, et non pas le montant total des intérêts et commissions encaissés.

C'est la solution adoptée en Belgique, où c'est bien cette différence qui doit figurer dans le dénominateur du prorata.

Dans les autres pays, les possibilités de calculs forfaitaires pour les déductions ou l'abandon de toute utilisation du prorata ont réduit l'attrait d'une telle solution et il ne semble pas que la question ait été soulevée, ni même que le fait de considérer a priori le total des intérêts et commissions perçus comme le chiffre d'affaires à retenir ait été contesté.

Il serait néanmoins utile d'adopter à cet égard une attitude commune. Il faudrait envisager aussi la so-

Processus de réduction des exonérations

lution qui conviendrait le mieux ultérieurement à une éventuelle extension de la TVA aux opérations de crédit, compte tenu notamment du régime à prévoir pour les dépôts des particuliers dans les banques, établissements financiers ou entreprises, la perception de la TVA auprès de «non-professionnels» étant exclue.

II — AFFECTATION RÉELLE

La méthode de l'«affectation réelle», autorisée dans une mesure plus ou moins large pour le calcul des déductions de TVA supportée en «amont», implique que l'on puisse distinguer, et suffisamment isoler, un ou plusieurs secteurs de l'activité financière ou bancaire. Il s'agit de déterminer les biens et services acquis, spécifiquement utilisés dans chaque secteur pour l'exécution des prestations de ce secteur. Cette «affectation réelle» permet de déduire intégralement les taxes ayant frappé ces biens et services acquis, du montant des taxes facturées sur les prestations du secteur.

Il semble qu'on pourrait admettre une certaine généralisation de cette méthode dans la mesure où l'on peut préciser et délimiter les divers secteurs de l'activité bancaire et les biens et services utilisés et fournis, ainsi que l'a fait la Belgique par exemple.

Il serait également logique que l'«affectation réelle» ne soit pas limitée aux secteurs où la TVA est supportée «à l'entrée» et facturée «à la sortie», mais aussi que puissent être «isolés» les secteurs où aucune taxe n'est supportée «à l'entrée» ni facturée «à la sortie», afin que ces secteurs puissent, eux aussi, être «sortis» des éléments de calcul du prorata qui ne comprendraient plus que le «résidu» des affaires imposées et exonérées, et qui ne concerneraient plus que les taxes en amont «non affectées».

On pourrait d'ailleurs, dans la logique du système, compléter le calcul en répartissant ensuite les taxes ayant grevé des frais généraux non «affectés réellement» entre les divers secteurs préalablement isolés et la masse des opérations restant en cause pour le calcul du prorata.

Bien entendu, ces précisions à dégager en commun pour les divers modes de calcul des déductions autorisées n'auraient leur pleine utilité que pendant la phase de l'harmonisation où subsisteraient de larges exonérations à côté d'opérations imposables dans les mêmes conditions dans les divers pays membres.

Le but final serait en effet de simplifier au maximum le fonctionnement du système des déductions et d'arriver à la déduction intégrale, même si en fait le bénéfice final de cette déduction intégrale obtenue, par exemple avec l'application de taux très réduits, voire nuls, à certaines opérations, devait être ultérieurement annulé par l'effet de rattrapage aux stades suivants.

La généralisation du champ d'application ainsi que l'adoption de définitions et de méthodes communes en matière de territorialité, de chiffre d'affaires, de déduction de taxes supportées en amont, évoquées aux chapitres précédents, contribueraient efficacement à amorcer le processus de rapprochement souhaitable.

Différentes mesures pourraient aussi être envisagées, concernant plus particulièrement l'harmonisation progressive de l'assiette de la taxe. Parmi celles-ci, les deux premières relèvent simplement d'une plus stricte application des principes déjà posés sur le plan communautaire.

**1. SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS
«INTUITU PERSONAE»**

Comme on l'a vu, des exonérations sont parfois accordées en fonction de la personne qui effectue la prestation et non en fonction de la nature de cette prestation.

A cet égard, on peut rappeler par exemple l'exonération, dans le cadre actuel de la taxe française sur les activités financières, des opérations effectuées par certains établissements de crédit privilégiés, comme les Caisses de crédit agricole. On peut craindre que ces exonérations soient maintenues lors de la transformation de la TAF en TVA. De même, l'exonération de certains services rendus par les sociétés holding au Luxembourg (gestion de fortune, par exemple), alors que ces mêmes services sont taxés s'ils sont effectués par d'autres prestataires, est contraire aux principes de base de la TVA.

D'importance pratique variable et plus ou moins critiquées sur le plan national, ces exceptions pourraient cependant, dans la perspective d'une harmonisation de l'assiette, introduire des distorsions sur le plan communautaire. Il semblerait donc logique qu'elles soient abandonnées.

2. RÉGLEMENTATION DES POSSIBILITÉS D'OPTION

D'une manière générale, les régimes nationaux de TVA offrent aux contribuables certaines possibilités d'opter pour l'assujettissement à la TVA d'opérations en principe exonérées. Il convient sans doute de donner parfois plus de souplesse au système, mais certaines limites devraient être respectées, afin de ne pas créer des déséquilibres incompatibles avec le rapprochement voulu. A cet égard, la possibilité d'opter pour l'assujettissement à la TVA d'opérations financières ou bancaires en principe exo-

nérées, offerte en Allemagne non seulement par secteurs d'activités, mais même opération par opération à l'intérieur d'un même secteur, aboutit à créer en quelque sorte un système de TVA «à la carte», déjà contestable sur un plan national, et difficile à accepter dans la perspective d'une harmonisation de l'assiette.

Un accord général devrait être trouvé pour définir d'une manière précise et commune les conditions d'exercice de telles options.

3. DÉFINITION D'UN PROGRAMME D'HARMONISATION ET DE RÉDUCTION DES EXONÉRATIONS

C'est évidemment, pour toutes les raisons déjà évoquées, une question controversée et délicate. Il conviendra donc de procéder d'une manière aussi logique et progressive que possible afin que les arguments pour ou contre les mesures proposées puissent apparaître clairement et ne pas se trouver «noyés» dans une approbation ou un refus de caractère global.

Tout d'abord une distinction nette s'impose entre deux catégories d'opérations bancaires ou financières:

- celles qui s'analysent en une simple prestation de services en tout point comparable à celles qu'effectuent dans d'autres domaines d'autres prestataires de services, et qui ne comportent pour le banquier ou l'établissement financier que le risque de ne pas être «payé» pour le service rendu ou le travail fourni. Ce sont notamment toutes les opérations normalement faites en tant qu'intermédiaire et rémunérées par commissions, ou courtages, ou effectuées en vertu d'un mandat,
- celles qui, d'un caractère plus typiquement «bancaire», comportent un risque plus important lié à l'élément «crédit» qui intervient dans l'opération, le risque étant alors non seulement que le «service» ne soit pas payé, mais que, par exemple, le montant total du crédit consenti soit perdu ou que la garantie accordée doive jouer, c'est-à-dire compenser le défaut de paiement ou de remboursement du débiteur défaillant.

Il semble bien que toutes les opérations bancaires ou financières puissent être classées soit dans l'une, soit dans l'autre de ces catégories, ou encore, pour partie dans l'une et pour partie dans l'autre. Ainsi, on doit pouvoir distinguer dans les rémunérations encaissées:

- celles qui sont la contrepartie d'une opération où le prestataire est «en risque» du fait qu'il a consenti un crédit, un aval, ou donné sa caution, et qui sont précisément le «prix» de cet engagement: intérêt, agios d'escompte, etc.;

- celles qui ne sont pas le coût du «crédit», mais le prix d'un service différent, nettement distinct ou seulement annexe; ce qui peut être le cas non seulement s'il s'agit d'une opération où le «crédit» n'intervient pas, mais aussi lorsque, par exemple, un intermédiaire ou un banquier s'étant entremis pour obtenir un crédit à son client auprès d'un tiers encaisse de ce seul fait une commission, sans pour autant prendre la moindre part au «crédit» ou au risque couru.

Une telle distinction, fondée sur la notion de «risque», paraît préférable en pratique à celle consistant à séparer des autres les commissions qui sont fonction de l'importance des sommes et de la durée de l'engagement ou des opérations en cause, qui ne permet pas toujours d'isoler les véritables opérations de crédit.

Dans la mesure où cette distinction n'apparaît pas automatiquement dans la comptabilité des établissements intéressés, il semble qu'à tous égards et sans même mettre en cause les nécessités d'application de la TVA il serait convenable qu'elle soit introduite.

Ainsi pourrait-on sérier les problèmes et aborder:

- d'une part ceux que pose l'harmonisation des régimes concernant les opérations autres que de crédit, qui paraissent moins délicats;
- d'autre part ceux que pose l'application éventuelle de la TVA aux opérations de crédit.

4. EXTENSION DE LA TVA A TOUTES LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES ET BANCAIRES AUTRES QUE CELLES CONCERNANT DIRECTEMENT LE CRÉDIT

Les opérations de commission, de courtage et de mandat pourraient être les premières visées par une extension de la TVA, même si ces opérations concernent des prestations de services ou livraisons de biens actuellement exonérées ou en dehors du champ d'application de la taxe.

Certaines sont d'ailleurs déjà imposées dans un ou plusieurs États membres.

La taxe frapperait alors tous les services financiers et bancaires rendus dans le cadre d'une activité d'intermédiaire, qu'il s'agisse d'opérations liées à des opérations de crédit, d'opérations de gestion, d'opérations portant sur des valeurs mobilières. Elle devrait s'appliquer normalement à la rémunération de l'intermédiaire, ainsi qu'il a déjà été souligné, lorsqu'a été évoquée ci-dessus la nécessité d'une définition commune du chiffre d'affaires.

Mais il faut rappeler que cela demande à être précisé: en effet, certaines législations étendent aux activités d'un intermédiaire en prestations de ser-

vices la règle applicable aux commissionnaires en marchandises et prévoient que la taxe est établie non pas sur la rémunération de l'intermédiaire, mais comme si cet intermédiaire avait lui-même d'abord reçu, puis ensuite fourni, les services en cause. Des problèmes pourraient donc se poser si on ne renonçait pas à cette règle, notamment lorsqu'il s'agit de livraisons de biens «incorporels» (valeurs mobilières, créances, etc.) assimilées à des prestations de services, ou de véritables prestations de services exonérées.

Accessoirement, une précision complémentaire serait nécessaire pour le cas particulier où, lors de l'émission de valeurs mobilières, l'établissement qui se charge du placement agit non pas en tant que véritable intermédiaire, mais en vertu d'un contrat de «prise ferme». Dans cette hypothèse, il n'y a pas «commission»; si on admet que l'exonération de la livraison de valeurs mobilières doit être maintenue, mais que cependant l'opération de placement réalisée sous cette forme doit être taxée pour maintenir l'équilibre avec les autres formes de placement, il faut fixer le mode de calcul de la taxe. Une assiette forfaitaire sur la base de la commission habituellement perçue dans les autres modes de placement pourrait par exemple être retenue.

Une telle extension devrait permettre la suppression de la taxe sur les opérations de bourse, dont la disparition s'est jusqu'à présent heurtée à des objections de caractère budgétaire. La TVA pourrait en effet être perçue sur la rémunération des intermédiaires dont les opérations sont actuellement soumises à cette taxe.

Complétées, s'il y a lieu, par la suppression des exonérations (pouvant exister dans divers pays membres) concernant certains services, travaux ou livraisons, et entrant dans le cadre d'activités bancaires ou financières, les mesures précédentes ne laisseraient plus subsister que les exonérations concernant directement les affaires de crédit. Elles simplifieraient donc grandement l'approche du problème de la taxation du crédit, tout en harmonisant sur une base saine la taxation de toutes les autres opérations.

D'un point de vue pratique, toutes les opérations qui ne s'analysent pas en un crédit consenti ou une garantie donnée par le prestataire ne représentent actuellement qu'environ 10 à 12 % du chiffre d'affaires des banques et établissements financiers, dont une partie, variable suivant les États membres, se trouve déjà imposée. Pour autant que l'imprécision des notions et des statistiques permette les rapprochements, il faut rappeler en effet que la fraction imposée du chiffre d'affaires des banques (intérêts compris) évolue entre 1 et 2 % au Luxembourg, entre 3 et 6 % en Allemagne et aux Pays-Bas, aux environs de 9 % en Belgique, de 10 % en France.

La suppression des exonérations existantes relèverait donc plus d'une «mise en ordre» et d'une simplification que d'une réforme profonde. Elle ne poserait pas de problèmes sérieux aux non-assujettis. En effet, les calculs précédemment présentés permettent de penser que l'assujettissement procurerait un supplément de recettes aux Trésors non seulement si le taux adopté était le taux normal, mais même s'il s'agissait d'un taux réduit de moitié par rapport au taux normal. C'est pourquoi il devrait être possible d'envisager à cette occasion d'appliquer à toutes les opérations de l'espèce ayant un caractère typiquement bancaire ou financier, c'est-à-dire relevant essentiellement d'une activité d'intermédiaire sur les marchés financier et monétaire, le taux réduit de la TVA. Seules relèveraient du taux normal les opérations accessoires ou annexes: services et fournitures diverses, tourisme, renseignements commerciaux, imprimerie, cantines, etc. auxquels toute entreprise peut se livrer, et même les locations de coffres-forts qui, bien que généralement pratiquées presque exclusivement par les banques, ne justifient pas d'un régime particulier.

5. LES OPÉRATIONS DE CRÉDIT

Nous avons analysé précédemment les arguments développés pour et contre l'application de la TVA (dans des conditions et suivant des taux à définir) aux intérêts et agios. Avant d'évoquer diverses possibilités de cette extension, il faut rappeler qu'un premier problème doit, de toute façon, être résolu: c'est celui des «ventes à tempérament» qui sont traitées de manière différente dans les pays membres.

a) les ventes à tempérament

On est tenté, en attendant qu'une position générale soit prise sur le régime applicable au crédit, de dire que, dès l'instant où les opérations de crédits bancaires échappent actuellement à la taxe, les ventes à tempérament à la consommation doivent également y échapper, comme en Belgique et aux Pays-Bas, pour la fraction du prix correspondant aux intérêts demandés pour paiements échelonnés ou retardés, bien que cela soit, dans une certaine mesure, en contradiction avec la règle suivant laquelle c'est le prix total qui est imposable.

Cette solution logique doit toutefois être appréciée:

- d'une part, dans le cadre de la réglementation des ventes à tempérament en vigueur dans les différents États membres, et il semble à cet égard que la réglementation et la surveillance, notamment quant aux taux d'intérêts demandés et aux décomptes à présenter à l'acheteur, sont plus strictes dans les pays où précisément la part «crédit» est exonérée,
- d'autre part, dans le cadre de la politique que l'on entend promouvoir vis-à-vis de ce genre de

ventes, de la place qu'on leur accorde par rapport aux autres possibilités d'acheter ou de vendre grâce à des crédits, ou même par rapport à d'autres opérations, telles que le leasing et les possibilités d'option que le leasing offre pour transformer la location en vente.

Ces problèmes dépassent le cadre de cette étude qui, de ce fait, se borne à souligner la nécessité d'une attitude commune. L'importance variable, suivant les États, des achats à tempérament par rapport aux achats avec crédits bancaires, telle qu'elle apparaît des études faites par la Commission, ne permet pas à elle seule de conclure sur les conséquences des régimes fiscaux appliqués.

Allemagne

1964 7 milliards de DM
 1968 10 milliards de DM
 dont 36 % pour les ventes à tempérament crédit taxé
 et 64 % pour les prêts personnels (1) crédit exonéré

Belgique

1970 11,9 milliards FB
 dont 72 % pour les ventes à tempérament crédit exonéré
 et 28 % pour les prêts personnels crédit exonéré

France

1969-1970 739 millions FF
 dont 85 % pour les ventes à tempérament crédit taxé à TVA
 et 15 % pour les prêts personnels crédit exonéré de la TAF

Pays-Bas

1967 19,5 milliards FB
 dont 70 % pour les ventes à tempérament crédit exonéré
 et 30 % pour les prêts personnels crédit exonéré

b) Le crédit

Si l'on renonce à l'exonération actuelle, il semble exclu de soumettre, même à terme, les intérêts et agios au taux normal de la TVA, en raison des conséquences pour les «non-assujettis». Trois solutions sont alors envisageables:

- le «taux 0»
- le taux réduit généralisé
- le taux réduit avec maintien provisoire de l'exonération, ou application du taux 0, pour certains types de crédit.

(1) (Pas de statistique pour l'Italie et le Luxembourg).

1. Le «taux 0» est un artifice destiné à permettre en fait l'exonération sans pour cela retirer le droit à déduction des taxes supportées en amont. Appliqué en pratique aux opérations d'exportation, il n'est pas prévu pour d'autres cas par la directive du 11 avril 1967, et en général pas conforme à la doctrine qui s'est développée en matière de TVA.

Fondamentalement il n'est pourtant pas contraire aux principes; on peut trouver curieux, en effet, qu'un taux de 1 % ou de «epsilon» soit parfaitement admissible, sans même donner lieu à «butoir», mais qu'un taux 0 ne le soit pas.

Ce serait évidemment la solution la plus simple pour ne pas grever le coût du crédit pour les «non-assujettis».

Cependant, il faut reconnaître en tout cas qu'au point de vue budgétaire le taux 0 appliqué à l'ensemble du crédit aurait pour conséquence d'ouvrir des droits à déduction à concurrence de 88 à 90 % (proportion des affaires de crédit dans le chiffre d'affaires global) des taxes supportées en amont. Pour partie (c'est-à-dire pour les affaires avec les assujettis), cette déduction supprimerait sans doute la double imposition résultant de l'exonération actuelle et ce serait logique. Mais la perte pour les Trésors pourrait être importante, quoiqu'on puisse se demander si l'augmentation d'impôt sur les bénéfices des banques résultant de l'augmentation de bénéfices provenant de cette possibilité de déduction ne compenserait pas suffisamment cette perte pour la rendre acceptable.

2. Il est pourtant plus réaliste d'envisager l'application d'un taux réduit. Pour des raisons de simplicité, le même taux devrait alors concerner toutes les opérations typiquement financières et bancaires à l'exception des opérations isolées précédemment comme devant être soumises au taux normal.

Si l'on reprend la formule dégagée plus haut, et qu'on tient compte en outre de l'augmentation de l'impôt sur les bénéfices résultant indirectement des possibilités nouvelles de déduction, on est en droit de conclure qu'un taux réduit égal au tiers ou à la moitié du taux normal, variant ainsi au départ suivant les pays entre 4 et 7 %, pourrait être appliqué vraisemblablement sans perte pour les Trésors et sans trop de conséquences pour les «non-assujettis».

3. Il n'est toutefois pas sûr que l'évolution de la conjoncture puisse permettre dans un proche avenir de majorer d'une TVA, même à taux réduit, les intérêts et agios demandés aux non-assujettis.

Aussi pourrait-on s'orienter vers une solution moyenne susceptible d'application quasi immédiate qui consisterait à instituer un taux réduit applicable très généralement, mais à la seule exception de certains types de crédits qui demeureraient exonérés ou, mieux, taxés au taux 0, tout au moins provisoirement. La liste de ces crédits devrait comprendre les crédits spécialisés, habituellement destinés presque exclusivement aux «particuliers»: crédits à la consommation, à la construction, crédits consentis par certaines mutuelles, etc., le critère à retenir étant toujours cependant la nature du crédit et non pas la qualité de l'emprunteur ou du prêteur.

De ce fait, on éviterait de surcharger le «consommateur» tout en «ménageant» les intérêts budgétaires.

Il semble que cette distinction puisse facilement être appliquée par les organismes prêteurs qui, s'ils ne veulent pas savoir ou tout au moins garantir qu'ils prêtent à un assujetti pour ses besoins personnels, ou à un non-assujetti, gênent cependant différents types de prêts.

4. Enfin, dans la mesure où la taxation des opérations de crédit conduirait à des complications jugées inacceptables pour les rapports entre banques, opérations de réescompte par exemple, on pourrait envisager que tous ces rapports se traitent en «suspension de taxe», c'est-à-dire en fait au taux 0, sans pour cela priver du droit à déduction normale ou à remboursement des taxes supportées en amont les établissements fournissant des services en suspension de taxe.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, on peut penser que l'extension de la TVA à l'ensemble des activités bancaires et financières est *logique, souhaitable et possible*, et que toutes les objections faites à cette extension peuvent être levées.

Cependant, il faut reconnaître que cette extension n'est pas une nécessité impérative, et que les opinions sont nuancées.

Les milieux professionnels s'étaient prononcés initialement contre l'application de la TVA aux opérations financières et bancaires, ou tout au moins contre la taxation des opérations de crédits, plus précisément des intérêts et agios. Si une certaine évolution peut être constatée, elle est loin d'être générale.

C'est ainsi qu'au Luxembourg et, dans une moindre mesure en Allemagne, les organisations professionnelles continuent de penser que les affaires des banques et des établissements financiers devraient rester pratiquement en dehors du champ d'application de la TVA. Les préoccupations des intéressés

concernent donc beaucoup plus le maintien, voire l'extension des exonérations actuelles que leur diminution; lorsqu'on n'abandonne pas purement et simplement les droits à déduction (évidemment faibles), on cherche plutôt à obtenir une déduction forfaitaire des taxes supportées en amont s'il n'y a pas possibilité «d'affectation réelle».

Aux Pays-Bas, la position est plus nuancée; afin de pouvoir bénéficier des déductions dans des conditions meilleures, certains pensent même qu'on pourrait envisager de limiter les exonérations aux affaires traitées avec des non-assujettis, ou mieux à certains types d'opérations qui pratiquement concernent les non-assujettis.

En Belgique, où un réel effort d'intégration dans le système TVA a été poursuivi, des études continuent d'être faites pour examiner les possibilités de restreindre les exonérations, et certains verraient d'un œil favorable une extension généralisée à toutes les opérations bancaires et financières.

En France, où le champ d'application de la TAF est déjà relativement large, la préoccupation des professionnels est d'abord d'obtenir la transformation de cette taxe en TVA afin de commencer à bénéficier des déductions.

Les administrations fiscales, de leur côté, ne paraissent pas très soucieuses de modifier les systèmes actuels, résultat d'un équilibre plus ou moins heureux entre la tradition des régimes anciens d'une part, et les caractéristiques de la TVA d'autre part, et dont le rendement budgétaire direct ou indirect pourrait être compromis — mais elles sont sensibles à l'aspect technique du problème et à la nécessité d'arriver ultérieurement à un système cohérent au sein d'une TVA établie sur des principes communs.

Enfin, l'assujettissement des opérations de crédits au taux réduit de 6 % dans la nouvelle teneur du projet italien de TVA donne un intérêt supplémentaire à la question.

Il semble donc que les conditions soient réunies pour aborder sur le plan communautaire la question de l'application de la TVA aux opérations financières et bancaires.

En ce qui nous concerne, alors qu'une exonération complète ne nous paraît ni possible, ni peut-être même souhaitable, nous penchons nettement, ainsi qu'il ressort des pages qui précèdent, pour une généralisation de la taxe à un taux réduit, assortie si nécessaire du maintien temporaire d'exonérations ou, mieux, du taux 0 pour certaines formes bien limitées d'opérations de crédit.

Mais la présente étude a essentiellement pour objet d'apporter au dossier des éléments de discussion.

ÉTUDES

parues à ce jour dans les séries

«Concurrence» et «Concurrence — Rapprochement des législations» (*)

8153 — N° 1

La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE

1966, 74 p. (f, d, i, n) FF 7,—; FB 70,—

8176 — N° 2

Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE

1966, 68 p. (f, d, i, n) FF 10,—; FB 100,—

8182 — N° 3

Le problème de la concentration dans le Marché commun

1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,—; FB 50,—

8183* — N° 4

Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE

1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,— FB 180,—

8217* — N° 5

Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration

1967, 102 p. (f, d, i, n) FF 15,—; FB 150,—

8213* — N° 6

Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes

1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,—; FB 300,—

8234* — N° 7

Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers États membres de la CEE

1967, 37 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—

8242 — N° 8

Le pouvoir fiscal dans les États membres de la Communauté

1969, 76 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—

Cette étude termine la série «Concurrence»; une nouvelle série intitulée «Concurrence — Rapprochement des législations» lui succède.

8267 — N° 9

Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté économique européenne

1971, 176 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 220,—

8278* — N° 10

Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes

1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,—; FB 300,—

(*) Les signes abrégatifs dk, d, e, f, i et n indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (danois, allemand, anglais, français, italien et néerlandais).

8280 — N° 11
Les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le Marché commun
1971, 68 p. (d, f, i, n) FF 14,—; FB 125,—

8298 — N° 12
Les recours juridictionnels contre les actes administratifs spécialement économiques dans le droit des États membres de la CEE
1971, 64 p. (d, f, i, n) FF 16,50; FB 150,—

8304 — N° 13
Méthodes et moyens pour établir une nouvelle classification des impôts en se basant sur les principes mis en lumière lors de l'harmonisation des systèmes fiscaux des États membres de la CEE
1970, 42 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8301 — N° 14
Le cautionnement dans le droit des États membres des Communautés européennes
1971, 116 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 200,—

8305 — N° 15
Impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu dans les Communautés européennes
1970, 43 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8316 — N° 16
Conséquences budgétaires, économiques et sociales de l'harmonisation des taux de la TVA dans la CEE
1970, 92 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8366 — N° 17
Les indices de concentration et leur application concrète au secteur de l'automobile dans la Communauté
1971, 91 p. (f, d, i, n) FF 16,50; FB 150,—

8337 — N° 18
Élaboration d'une méthode macroéconomique pour le calcul de la charge fiscale indirecte pesant en amont des exploitations agricoles dans chacun des six pays de la Communauté
1971, 74 p. (f, d, i, n) FF 14,—; FB 125,—

8380 — N° 19
Effets du prix et du revenu sur la consommation des boissons dans les États membres des Communautés
1972, 178 p. (f, d, i, n) FB 150,—

N° 20
Expertise scientifique sur les objectifs et les instruments du droit économique en vigueur dans les États membres des Communautés européennes
(en préparation)

8433 — N° 21
Rapport sur l'application de la taxe à la valeur ajoutée aux opérations immobilières au sein de la Communauté
(en préparation)

Bureaux de vente

Belgique - België

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42 –
Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP 000-2005502-27 –
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôt – Agentschap:

Librairie européenne –
Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244 – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

Danmark

J. H. Schultz – Boghandel

Møntergade 19
1116 København K
Tel. 14 11 95

Deutschland (BR)

Verlag Bundesanzeiger

5 Köln 1 – Breite Straße
Postfach 108 006
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn
08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

France

*Service de vente en France des
publications des Communautés
européennes*

Journal officiel

26, rue Desaix
75 732 Paris – Cedex 15
Tél. 5 78 61 39
CCP Paris 23-96

Ireland

Stationery Office – The Controller

Beggars' Bush
Dublin 4
Tel. 6 54 01

Italia

Libreria dello Stato

Piazza G. Verdi 10
00198 Roma – Tel. (6) 85 08
CCP 1/2640

Agenzie:

00187 Roma - Via del Tritone
61/A e 61/B
00187 Roma - Via XX Settembre
(Palazzo Ministero
delle finanze)
20121 Milano - Galleria
Vittorio Emanuele 3
80121 Napoli - Via Chiaia 5
50129 Firenze - Via Cavour 46/R
16121 Genova - Via XII Ottobre 172
40125 Bologna - Strada Maggiore 23/A

Grand-Duché de Luxembourg

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*

Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 49 00 81 – CCP 191-90

Compte courant bancaire:
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf

Christoffel Plantijnstraat,
's-Gravenhage
Tel. (070) 81 45 11
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H. M. Stationery Office

P.O. Box 569
London S.E. 1
Tel. 01 - 928 6977, ext. 365

United States of America

*European Community Information
Service*

2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C. 20 037
Tel. 296 51 31

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot

6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève
Tel. 31 89 50

Sverige

Librairie C.E. Fritze

2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

España

Libreria Mundi-Prensa

Castelló 37
Madrid 1
Tel. 275 46 55

Autres pays

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*

Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 49 00 81 – CCP 191-90
Compte courant bancaire:
BIL 8-109/6003/300

8434

FB 125,—

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Boîte postale 1003 – Luxembourg

6389