



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 14 avril 2008 (18.04)
(OR. en)**

8371/08

LIMITE

FISC 36

NOTE

de: la présidence
au: Groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte - TVA)
Objet: Débat d'orientation économique général concernant les taux réduits de TVA

1. En décembre 2007, le Conseil ECOFIN a invité le Coreper et le Groupe "Questions fiscales" à préparer une discussion du Conseil sur l'impact économique de l'application des taux réduits de TVA et la question de savoir si ceux-ci constituent un instrument approprié pour la réalisation d'objectifs politiques sectoriels. Le Conseil a décidé de réexaminer ces points en 2008.
2. La présidence a décidé de consacrer un débat informel à ces questions lors de la session de mai du Conseil ECOFIN. Il est prévu que ce débat ait lieu lors du déjeuner.
3. Le document qui figure à l'annexe de la présente note vise à résumer des informations utiles pour les ministres et à leur soumettre des questions à aborder au cours du débat.

**TOILE DE FOND ET QUESTIONS EN VUE DU DÉBAT INFORMEL CONSACRÉ
À L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE L'APPLICATION DE TAUX RÉDUITS DE TVA
ET AU RECOURS AUX TAUX RÉDUITS POUR RÉALISER DES OBJECTIFS
POLITIQUES SECTORIELS**

I. TOILE DE FOND

1. La structure existante des taux de TVA dans la Communauté a été établie en 1992. La directive sur la TVA fournit le cadre juridique régissant l'application des taux de TVA dans les États membres, qui ont recouru et continuent de recourir largement aux possibilités offertes dans ce cadre. La situation qui en résulte dans les faits est complexe et manque de transparence.
2. Le Conseil débat de la question des taux de TVA depuis 2003, année où la Commission a présenté une proposition concernant la révision des taux réduits de TVA. À ce jour, aucun accord n'est intervenu sur le changement fondamental du champ d'application et du niveau des taux réduits.
3. En janvier 2006, le Conseil ECOFIN a invité la Commission à présenter au Conseil et au Parlement européen les résultats d'une étude sur l'efficacité des taux réduits de TVA, surtout appliqués à des services fournis localement, y compris les services de restauration, l'accent étant mis sur la création d'emplois, la croissance économique et le fonctionnement du marché intérieur.
4. Le 5 juillet 2007, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen sa communication relative aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal, résumant les principales conclusions d'une étude indépendante effectuée par Copenhagen Economics sur les taux réduits de TVA appliqués aux biens et aux services dans les États membres de l'Union européenne.

5. Les principales conclusions de cette étude sur les taux réduits de TVA sont les suivantes:
- a. D'un point de vue purement économique, un taux de TVA unique constitue de loin la meilleure option.
 - b. Toutefois, l'application d'un taux réduit de TVA peut présenter des avantages particuliers dans des secteurs soigneusement ciblés, surtout dans le secteur des services fournis localement, où il apparaît que l'application de taux différents à ces services ne nuit pas au fonctionnement du marché intérieur. En ce qui concerne les services fournis par les restaurants et les hôtels, la situation est moins tranchée. En effet, si ceux-ci s'adressent pour l'essentiel à la consommation intérieure, ils peuvent également avoir une incidence sur la distribution du tourisme entre États membres et un effet non négligeable dans les régions frontalières.
 - c. Si l'application de taux de TVA réduits peut permettre des gains permanents pour l'emploi dans des secteurs employant un grand nombre de travailleurs peu qualifiés, comme les services fournis localement, ces taux étant financés par exemple par une augmentation des taux de TVA dans d'autres secteurs, l'effet positif global sera vraisemblablement très limité.
 - d. Les taux de TVA réduits ont un effet réel, en termes d'amélioration de la distribution des revenus dans un État membre, uniquement lorsque la part des dépenses de consommation consacrées aux biens et services soumis à un taux réduit est stable dans le temps et diffère suffisamment entre les groupes à faibles revenus et à revenus élevés. Ces écarts sont le plus marqués dans le secteur de l'alimentation, malgré des divergences importantes d'un pays à l'autre, les taux réduits ayant une efficacité moindre, par exemple, dans les pays où les inégalités de revenus sont faibles.
 - e. À cet égard, il est toujours très difficile de déterminer si les ménages à faible revenu sont incités, dans les faits, à acheter davantage de biens d'intérêt social ou si les taux réduits servent en réalité de subventions pour les ménages à revenu élevé qui consomment plus de biens d'intérêt social au départ.
 - f. Les taux réduits de TVA génèrent pour les entreprises et les autorités fiscales des coûts élevés liés à la mise en œuvre de la réglementation, ce qui limite l'effet de la réduction du taux de TVA sur le prix d'achat final pour le consommateur.
 - g. D'autres moyens d'action, comme les subventions directes en faveur de certaines activités, permettent, à moindre coût, de parvenir pour l'essentiel aux mêmes résultats que les taux de TVA réduits.

L'étude sur les taux réduits de TVA recommande que les États membres examinent attentivement l'ensemble des options disponibles lorsqu'ils veulent promouvoir la consommation de biens ou de services déterminés. L'étude conclut sans équivoque que certains instruments, qu'elle n'examine toutefois pas en détail, sont souvent plus efficaces que des taux réduits de TVA et ont un meilleur rapport coût/efficacité pour le budget de l'État. Il conviendrait d'en tenir compte lors de la prise de décision.

6. En décembre 2007, le Conseil ECOFIN a invité le Coreper et le Groupe "Questions fiscales" à "préparer une discussion au sein du Conseil sur l'impact économique de l'application des taux réduits de TVA et la question de savoir si ceux-ci constituent un instrument approprié pour la réalisation d'objectifs dans certains secteurs".
7. Au cours de la réunion informelle du Groupe à haut niveau, tenue à Bled et à Brdo (Slovénie), du 24 au 26 février 2008, la discussion a porté sur les avantages et les inconvénients du recours à des taux réduits de TVA pour réaliser des objectifs spécifiques dans différents secteurs, surtout ceux qui sont en rapport avec les questions relatives à la protection de l'environnement (point qui n'est toutefois pas l'objet principal de l'étude susmentionnée). Les éléments pertinents du document de réflexion sont présentés à l'appendice 1 du présent document.
8. Dans ses conclusions de mars 2008, le Conseil européen a invité "la Commission, lors de l'élaboration de ses propositions législatives, relatives aux taux de TVA, qui sont attendues pour l'été 2008, et en coopération avec les États membres, à examiner les domaines dans lesquels les instruments économiques, y compris les taux de TVA, peuvent contribuer à accroître l'utilisation des biens efficaces d'un point de vue énergétique et des matériaux permettant d'économiser l'énergie."

II. QUESTIONS À DÉBATTRE

La présidence propose aux délégations d'examiner les questions qui suivent en vue du débat que tiendront les ministres.

1. Les ministres peuvent-ils appuyer les conclusions de l'étude de Copenhagen Economics en ce qui concerne l'impact économique du recours aux taux réduits de TVA?
2. Les ministres peuvent-ils accepter les principes économiques résumés ci-dessus en tant que point de départ des discussions futures consacrées à une réforme plus globale de la structure des taux de TVA?

Excerpts from

DISCUSSION PAPER:

TAX INCENTIVES AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL AND ENERGY POLICIES

1. INTRODUCTION

- 1) The key precondition for long-term changes in consumer behaviour and more sustainable consumption and production patterns is that market prices should reflect the real costs and benefits of different economic activities. Where the market fails, public intervention can be justified. Traditionally, governments have used either regulatory means or different market-based instruments to achieve this aim. In this connection, tax incentives have come to represent a politically appealing alternative to them.

- 2) One traditional example of market-based instruments is taxes levied on good or activities that are considered to be environmentally harmful. As they both increase the market price and make polluting activity more expensive, they fulfil the "polluter pays" principle, which is recognised as one of the guiding principles of policy-making in the European Union. When taxation is applied in this context, it directly discourages undesirable activities and indirectly encourages desirable ones. In this sense taxation has always had both "incentive" and "disincentive" characteristics.

- 3) The term "tax incentives" is, however, here used in a narrow sense as being applicable to situations where the tax system is used directly to reward or encourage desirable activities. This requires, in the first place, a clear identification of what is positive or desirable, i.e. what is the target to be addressed by the positive incentive. Tax incentives will, of course, depend on the willingness and ability of national budgets to finance them. They have one big advantage for policy makers in that they are generally very well received by the public. However, there are several questions which arise when they are used for the purpose of policies which are largely agreed upon at EU level such as energy and environment. For example, how much do discretionary national instruments, such as tax incentives fit with the common EU goals and the internal market? How much are tax incentives really effective in the context of environmental and energy policies?

5. TAX INCENTIVES IN DETAIL: DIFFERENCES BETWEEN THE AVAILABLE TOOLS

18) The general term "tax incentives" can in practice involve various kinds of measures of a very different nature, both in the field of indirect and direct taxation.

19) Reduced VAT rates are an example of an incentive instrument in the indirect tax area while tax deductions and tax credits in compensation for certain spending are examples of incentives in the direct tax area.

20) The choice between the available options depends on i) what the exact objective pursued is and ii) what other considerations are taken into account by the Government. Concerning the first issue, the application of reduced VAT rates is, by definition, aimed at boosting the final consumption of particular goods and/or services. Tax incentives in the direct tax area aim at compensating for certain kind of spending, and can target businesses as well as private individuals. In particular, when direct tax incentives are directed at research and development, their objective is to accelerate certain activity, without, however, this being conditional on the result. Concerning the second issue, both indirect and direct taxation have very different social implications and very different links to the income aspects (the effect of direct tax incentives on low-income groups can be negligible).

21) Another aspect that determines the suitability of a particular tax instrument to provide an incentive for positive behaviour is its design. By definition, VAT can only target the supply of specific goods and/or services to final consumer, whereas direct tax instruments can address certain behaviour more broadly as long as it can be demonstrated and proved. The VAT rules also place limits on the level of the incentive, which is defined by the difference between the standard VAT rate and the reduced VAT rate applied by the Member State in question. This difference can be 20% at most, but, in practice, it tends to be lower and varies from MS to MS. Furthermore, the price effect of reduced VAT rates will vary – with full ‘pass through’ over time in competitive markets - and its impact will vary according to the price elasticities of the targeted supply. In contrast, a priori direct taxation gives more freedom in determining the level of the incentive.

22) Finally, the use of tax incentives for objectives outside the tax area also requires a certain degree of consistency within the tax system. In the first place, the same tax should not give contra-indications on the same policy objective (for example reduced VAT rates should not be allowed for environmentally damaging goods, such as pesticides and fertilizers) and should not undermine the effects of other instruments (e.g. the effects that applying a reduced VAT rate to some energy products could have for energy taxation). More generally, the effects of the tax incentive should be seen in the broader context of the entire tax system. For example, in some Member States subsidies are given to improve insulation in the building sector, which in turn gives rise to increases in property taxes because of the higher value of the building – such offsetting of incentives needs to be avoided.

5.1. Tax incentives in the indirect tax area: the case of reduced VAT rates

23) VAT is a general consumption tax which should be as neutral as possible. Consequently, any incentive elements, such as reduced VAT rates, should be used restrictively, in a cost effective and well targeted manner. VAT is harmonised in the EU which, compared to other tools, could lead to the conclusion that it has certain advantages for Community policy purposes. However, there remain sizeable differences in the VAT rates across Member States and, the application of reduced rates is only optional.

24) In the recent Council debate on the way forward in the field of reduced VAT rates, certain Member States have argued in favour of reduced rates for environmentally-friendly, energy-saving and energy-efficient goods. This discussion starts from the assumption that consumers are often not choosing to buy the most environmentally – or energy – friendly products owing to information failures, and their higher prices compared to less efficient equivalents. The VAT instrument needs, however, be appreciated as to its characteristics and technical limitations.

25) VAT does not represent a cost for business. Given that most businesses can systematically deduct the VAT paid on their inputs, a reduced rate can only influence the behaviour of final consumers, i.e. mainly private households. A VAT reduction can, therefore, only be an effective measure if this is the targeted group.

26) The tool of reduced VAT rates can work only indirectly. In order to increase the demand for the particular product the VAT reduction must lead to a reduction in the price to the final consumer. Although this "passing-on" mechanism depends on numerous external economic variables – most notably the level of competition in the market - the recent Copenhagen Economics study into the use of reduced VAT rates found that changes in the VAT treatment of goods or services are mostly or fully passed on over time. It is uncertain as to whether the reduced price difference between the most-energy-efficient products and less-energy-efficient products created by the reduced VAT rate would be sufficiently large to create a purchase incentive. The maximum of the potential incentive is limited to the difference, in a given Member State, between the standard rate (minimum 15%, up to 25% in the current situation) and the reduced rate (minimum 5%). The risk is that the price of products not equipped with the latest technology will still be much lower than the price of energy-efficient products or, on the contrary, that support is bigger than needed.

27) The common VAT system differentiates between goods and services: a reduced rate foreseen for a specific energy efficient product (e.g. an A-rated tumble dryer) or energy-saving material (e.g. a specific insulation material) will only be passed through to the consumer if he buys it and installs it himself. If provided and installed by a service provider, the supply becomes a service, and the final consumer will only benefit of the VAT reduced rate if it is foreseen for this service as well¹; the rate for such service, however, cannot be made dependant on specific materials to be used for insulation.

28) Currently, reduced rates are optional for Member States. Since the goods in question can be easily supplied at distance, extension of the current rules for reduced VAT rates to them risks distorting competition in the internal market. To avoid this problem, such reduced rates, if decided, would need to be made compulsory: this would certainly represent an important political challenge.

¹ The Commission recalled in the October 2006 Action Plan for Energy Efficiency [COM (2006) 545] that a number of Member States are already entitled to use reduced VAT rate to specifically favour investments to improve energy efficiency (e.g. building insulation).

29) Although a reduced rate has the benefit of fitting into the existing VAT collection and reporting systems used by businesses and tax authorities, there remains a risk of extra compliance and administrative costs for both the tax payer and the tax administration. There is a need for a clear definition of what can be promoted via VAT rates: supplies of environmentally-friendly goods; supplies of energy-saving materials or appliances; supplies of energy-efficient goods. In this respect, EU wide labelling criteria might be used as criteria for VAT purposes, as they are compulsory and the same in all the Member States. A system of reduced rates subject to periodic reviews of the scope of the reduced rate, such as arising from the periodic review of dynamic efficiency standards were these to be introduced, would cause additional compliance costs for businesses and administrations, and might provoke litigation about the right application of the reduced rate at a certain point of time.
