COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les documents:

Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) nº 904/2010 en ce qui concerne les modalités de coopération administrative en matière de TVA nécessaires à l'ère numérique

Proposition de RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 en ce qui concerne les exigences en matière d'information applicables à certains régimes de TVA

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Résumé

Analyse d'impact sur la TVA à l'ère numérique

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

L'écart entre les règles de TVA vieilles de 30 ans et la réalité numérique actuelle pose un problème qui revêt deux aspects:

1. **La perception et le contrôle de la TVA sont sous-optimaux** - le cadre législatif de l'UE en matière de TVA n'est pas pleinement adapté pour faire face à la nouvelle réalité numérique et est exposé à la fraude.
2. **Les charges et des coûts de conformité sont excessifs** - l'économie numérique et les nouveaux modèles d'affaire posent de nouveaux défis et engendrent des coûts pour les administrations fiscales et les entreprises.

Les défis et les avantages potentiels de la numérisation pour ce qui est de la répression de la fraude et/ou de la lutte contre celle-ci et de l'allègement des charges ne sont pas pleinement appréhendés à l'heure actuelle. Les problèmes s'observent tout particulièrement dans trois domaines: 1) la déclaration de la TVA [obligations de déclaration numérique], lorsque l'obligation de déclaration n'est pas numérique et que les États membres instaurent des obligations de déclaration numérique différentes de manière non coordonnée; 2) le régime de TVA applicable à l'économie des plateformes, dans lequel les activités traditionnelles et numériques ne sont pas traitées sur un pied d'égalité; et 3) l'enregistrement à la TVA, dans le cadre duquel le nombre de situations où les entreprises doivent s'enregistrer dans plusieurs États membres peut encore être réduit. Les règles de TVA applicables aux échanges transfrontières au sein de l'UE font intervenir plus d'un État membre, de par leur nature même, et la TVA est un impôt harmonisé au niveau de l'UE.

Quels sont les objectifs à atteindre?

Les objectifs généraux de l'initiative relative à la TVA à l'ère numérique sont liés à la modernisation du système de TVA: 1) améliorer la perception et le contrôle de la TVA; et 2) simplifier, moderniser et clarifier certaines règles en matière de TVA.

Les objectifs spécifiques de l'initiative consistent à: i) améliorer les obligations de déclaration, en exploitant les possibilités offertes par la numérisation; ii) encourager la convergence et l'interopérabilité des systèmes informatiques; iii) créer des conditions de concurrence égales pour les entreprises, indépendamment de leur modèle d'affaire; iv) alléger les charges, tout en limitant la fragmentation et les coûts associés; et v) réduire au minimum la nécessité de s'enregistrer à la TVA dans plusieurs pays de l'UE.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

La dimension intra-UE de la fraude à la TVA requiert une intervention de l'UE. L'ampleur de l'écart de TVA[1] (et sa persistance dans le temps) montre que les instruments nationaux ne suffisent pas pour lutter contre la fraude transfrontière et la fraude dans le commerce électronique, qui ne peuvent être combattues de manière efficiente et efficace que par une action coordonnée et une application uniforme au niveau de l'UE.

L'harmonisation des règles de TVA est nécessaire pour garantir le bon fonctionnement du marché unique. Pour tirer pleinement parti du marché unique, les entreprises ont besoin de règles de TVA appliquées de manière uniforme dans l'ensemble de l'UE au lieu de devoir se conformer à des règles différentes au niveau national. Cela n'est possible que par une action au niveau de l'UE.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Les objectifs peuvent être atteints en combinant plusieurs options stratégiques dans les trois domaines.

- **Déclaration de la TVA**: les options sont les suivantes: 1) recommander une obligation de déclaration numérique dans l'UE; 2) demander aux entreprises d'enregistrer les données relatives aux opérations dans un/des format(s) prédéterminé(s); 3) instaurer l'obligation de déclaration numérique au niveau de l'UE; et 4) mettre en place l'obligation de déclaration numérique à la fois au niveau de l'UE et au niveau national.
- **Régime de TVA applicable à l'économie des plateformes**: les options sont les suivantes: 1) clarification juridique de la nature des services fournis et du statut du prestataire, conjuguée à une rationalisation des obligations de tenue de registres; 2) introduction d'une disposition concernant le «prestataire présumé», en vertu de laquelle la plateforme perçoit la TVA sur la prestation i) de certains services d'hébergement et de transport, ii) de tous les services d'hébergement et de transport ou iii) de tous les services fournis par l'intermédiaire de plateformes.
- **Enregistrement à la TVA**: les options concernent les échanges intra-UE (le guichet unique ou «OSS») et l'importation d'envois de faible valeur (le guichet unique pour les importations ou «IOSS»):
    - Les options relatives à l'OSS comprennent: 1) une extension mineure du guichet unique couvrant toutes les livraisons intérieures de biens B2C[2]; 2) une extension plus large du guichet unique couvrant toutes les livraisons intérieures de biens B2C et le transfert transfrontière de biens (propres); et 3) la mise en place d'un mécanisme d'autoliquidation pour les livraisons B2B[3] effectuées par des personnes non établies;
    - Les options relatives à l'IOSS visent notamment: 1) à rendre obligatoire l'IOSS pour

[1] L'écart de TVA correspond à la différence globale entre les recettes de TVA attendues sur la base de la législation en matière de TVA et de la réglementation dérivée et le montant effectivement perçu: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_fr.

[2] D'entreprise à particulier.

[3] Entre entreprises.

les a) fournisseurs présumés, b) les assujettis qui effectuent des ventes à distance dans l'UE au-delà d'une certaine limite ou c) les assujettis qui effectuent des ventes à distance dans l'UE, sans limite; 2) à supprimer le seuil de 150 EUR pour utiliser l'IOSS.

Étant donné que le nombre total d'options dans les trois domaines problématiques permet des centaines de combinaisons possibles, cinq approches successives (statu quo, minimaliste, modérée, renforcée et maximale) qui augmentent progressivement l'intensité de l'intervention de l'UE ont été envisagées.

L'approche renforcée (qui associe l'instauration de l'obligation de déclaration numérique au niveau de l'UE, une disposition concernant le prestataire présumé applicable à tous les secteurs de l'hébergement et des transports et une combinaison d'une extension plus large du guichet unique, d'un mécanisme d'autoliquidation et d'un IOSS obligatoire) est mieux équilibrée en termes d'efficacité, de proportionnalité et de subsidiarité, tandis que l'approche maximale (qui inclut en outre des obligations de déclaration numérique au niveau national, couvre tous les services fournis par des plateformes et prévoit la suppression du seuil de 150 EUR pour l'IOSS) est la plus efficace.

Quelle est la position des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?

Les parties intéressées ont convenu que les anciennes règles en matière de TVA n'étaient pas en accord avec l'ère numérique d'aujourd'hui. Pour ce qui est de la **déclaration de la TVA**, ils ont convenu qu'une obligation de déclaration numérique pourrait présenter des avantages et ont clairement exprimé leur préférence pour une solution de facturation électronique dont ils peuvent également se servir pour leur automatisation interne. Les États membres ont plaidé en faveur d'une plus grande autonomie dans la prise de décision concernant l'obligation de déclaration numérique au niveau national. En général, les parties intéressées ont reconnu les problèmes liés à l'**économie des plateformes**. Les entreprises ont des points de vue plus nuancés, en fonction de leur modèle d'affaire. Celles qui en ressentiraient les effets ont rejeté l'option relative au fournisseur ou prestataire présumé et fait part de leur préférence pour le statu quo. En ce qui concerne l'**enregistrement à la TVA**, les parties intéressées ont convenu à l'unanimité que le champ d'application de l'OSS/IOSS devait être étendu. Les entreprises ont également sollicité l'intégration d'un mécanisme de déduction dans l'OSS ou, au moins, l'application du mécanisme d'autoliquidation pour les livraisons B2B effectuées par des personnes non établies. Certaines entreprises étaient également favorables à l'utilisation obligatoire de l'IOSS, mais soutenaient dans une moindre mesure la suppression du seuil de 150 EUR.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (le cas échéant; à défaut, des options principales)?

L'approche renforcée est plus équilibrée et obtient de meilleurs résultats en ce qui concerne la proportionnalité et la subsidiarité. Entre 2023 et 2032, elle devrait générer des incidences nettes comprises entre 172 milliards d'EUR et 214 milliards d'EUR par rapport au scénario de référence. L'approche maximale obtient de meilleurs résultats pour ce qui est de l'efficacité, avec des incidences nettes allant de 303 milliards d'EUR à 386 milliards d'EUR.

L'approche renforcée permettra d'économiser 50,6 milliards d'EUR entre 2023 et 2032:

- 41,4 milliards d'EUR provenant de la déclaration de la TVA (11 milliards d'EUR issus de la suppression des obligations de déclaration, 24,2 milliards d'EUR provenant de la réduction des coûts liés à la fragmentation, 4,3 milliards d'EUR découlant de l'utilisation de déclarations de TVA préremplies et 1,9 milliard d'EUR résultant des avantages liés à la facturation électronique);
- 0,5 milliard d'EUR provenant de la rationalisation et des clarifications relatives à l'économie des plateformes;
- 8,7 milliards d'EUR grâce à la suppression des obligations d'enregistrement à la TVA.

Entre 2023 et 2032, les économies réalisées dans le cadre l'approche maximale sont plus importantes et s'élèvent à 65,9 milliards d'EUR: 56,7 milliards d'EUR provenant de la déclaration de la TVA (11 milliards d'EUR issus de la suppression des obligations de déclaration, 24,2 milliards d'EUR provenant de la réduction des coûts liés à la fragmentation, 7 milliards d'EUR découlant de l'utilisation de déclarations de TVA préremplies et 14,5 milliards d'EUR résultant des avantages liés à la facturation électronique), 0,5 milliard d'EUR provenant de la rationalisation et des clarifications relatives à l'économie des plateformes et 8,7 milliards d'EUR grâce à la suppression des obligations d'enregistrement à la TVA.

Les deux approches présentent également des avantages qualitatifs en ce qui concerne l'environnement, la société et l'automatisation des entreprises ainsi que des avantages liés au fonctionnement du marché unique (conditions de concurrence plus équitables) et à l'efficacité du contrôle fiscal.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les entreprises supporteront les coûts liés à la charge administrative supplémentaire découlant de l'instauration des obligations de déclaration numérique. Entre 2023 et 2032, ces coûts devraient s'élever à 11,3 milliards d'EUR pour l'approche renforcée et à 43,5 milliards d'EUR pour l'approche maximale. Les autorités fiscales supporteront les coûts de mise en œuvre associés à l'instauration des obligations de déclaration numérique, qui devraient s'élever à environ 2,2 milliards d'EUR dans le cadre de l'approche renforcée et à 3,4 milliards d'EUR dans le cadre de l'approche maximale.

Des coûts qualitatifs liés à la confidentialité sont également à prévoir. Ceux-ci devraient être plus élevés pour l'approche maximale, qui suppose davantage d'échanges de données que l'approche renforcée. Dans le domaine de l'économie des plateformes, les charges supplémentaires sont liées à la gestion du régime du fournisseur ou prestataire présumé (davantage de secteurs sont concernés dans l'approche maximale). L'extension du champ d'application de l'enregistrement à la TVA n'engendre aucun coût pour les entreprises et ces dernières tireront davantage parti des systèmes déjà en place.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'instauration d'une **obligation de déclaration numérique dans l'UE** entraîne des coûts pour les entreprises. Cette charge sera plus lourde pour les microentreprises et les petites entreprises, dans la mesure où elles sont moins susceptibles de bénéficier de l'automatisation des entreprises et d'exercer des activités transfrontières. Dans le cadre des options relatives au **régime du fournisseur ou prestataire présumé**, la plateforme déclarerait la TVA au lieu des petits fournisseurs ou prestataires sous-jacents. En d'autres termes, ces fournisseurs ou prestataires

sous-jacents ne seraient pas tenus de s'enregistrer à la TVA ni de déclarer eux-mêmes la TVA et ne supporteraient aucune charge supplémentaire. Pour ce qui est de l'**enregistrement à la TVA**, 280 000 PME bénéficieront de l'extension du champ d'application de l'OSS/IOSS, ce qui représente une économie de 0,34 milliard d'EUR en coûts ponctuels et jusqu'à 0,67 milliard d'EUR en moyenne en coûts récurrents annuels, soit un total de 7 milliards d'EUR pour la période 2023-2032.
Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
Entre 135 milliards d'EUR et 177 milliards d'EUR de recettes de TVA supplémentaires (0,1 % du PIB annuel en moyenne chaque année, 2023-2032) sont attendus pour l'approche renforcée et entre 284 milliards d'EUR et 367 milliards d'EUR de recettes de TVA supplémentaires (0,2 % du PIB annuel en moyenne chaque année, 2023-2032) sont attendus pour l'approche maximale. Entre 2023 et 2032, les administrations nationales devraient supporter des coûts de mise en œuvre compris entre 2,2 milliards d'EUR (approche renforcée) et 3,4 milliards d'EUR (approche maximale).
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
Pas d'autres incidences notables.
Proportionnalité
L'approche renforcée et l'approche maximale répondent toutes deux aux objectifs de l'initiative de manière proportionnée, mais l'approche renforcée semble être plus proportionnée.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
La Commission évaluera le fonctionnement de la nouvelle législation cinq ans après son entrée en vigueur.