COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2022
COM(2022) 520 final

2022/0322 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Bulgarie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1] (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 17 mai 2022, la Bulgarie a demandé l'autorisation d'appliquer, jusqu'au 31 décembre 2024, une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive TVA afin de pouvoir octroyer une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 51 130 EUR.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 26 juillet 2022, de la demande introduite par la Bulgarie. Par lettre datée du 27 juillet 2022, la Commission a notifié à la Bulgarie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le titre XII, chapitre 1, de la directive TVA prévoit la possibilité pour les États membres d'appliquer des régimes particuliers aux petites entreprises, et notamment d'octroyer une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel se situe en dessous d'un certain seuil. Lorsqu'ils bénéficient de cette franchise, les assujettis ne sont pas tenus d'appliquer la TVA sur leurs opérations, mais ils ne peuvent donc pas non plus récupérer la TVA payée sur leurs achats en amont.

En vertu de l'article 287 de la directive TVA, certains États membres ayant adhéré après le 1er janvier 1978 peuvent octroyer une franchise aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale des montants mentionnés dans cette disposition au taux du jour de leur adhésion.

En vertu de l'article 287, point 17), de la directive TVA, la Bulgarie peut octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 25 600 EUR.

Une autorisation de porter le seuil de chiffre d'affaires annuel de 25 600 EUR à 51 130 EUR allégerait considérablement la charge administrative qui pèse sur les entreprises pouvant bénéficier de la franchise et stimulerait le développement de ces petites entreprises en les dispensant des obligations liées à la TVA dans le cadre du régime normal de TVA, telles que la tenue de registres de TVA ou le dépôt de déclarations de TVA. De plus, l'introduction de cette mesure particulière réduirait la charge qui pèse sur l'administration fiscale en allégeant l'obligation de gérer et de contrôler les assujettis dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil. Par ailleurs, la mesure aurait un effet positif sur le niveau général de respect des obligations en matière de TVA par ces assujettis.

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

La mesure particulière est entièrement facultative pour les assujettis. Par conséquent, les petites entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le seuil auraient toujours la possibilité d'exercer leur droit d'appliquer le régime normal de TVA.

D'après les estimations fournies par la Bulgarie, l'introduction de la mesure particulière entraînerait une baisse des recettes de TVA perçues d'environ 1 % et n'aurait donc pas d'incidence significative sur le montant total des recettes provenant de la TVA ni sur le montant global des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale. Plus précisément, la Bulgarie a indiqué qu'en 2020, sur les 319 666 assujettis enregistrés, 32 619 (soit 1 %) avaient un chiffre d'affaires annuel compris entre 25 600 EUR et 51 130 EUR et auraient pu bénéficier de la mesure particulière.

La mesure particulière, qui simplifie les obligations des petits opérateurs, est conforme aux objectifs fixés par l'Union européenne en ce qui concerne les petites entreprises.

Compte tenu de l'effet positif sur la réduction des charges administratives pour les entreprises et l'administration fiscale sans grande incidence sur le montant total des recettes de TVA, il est approprié d'autoriser la Bulgarie à appliquer la mesure particulière jusqu'au 31 décembre 2024.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La mesure dérogatoire est conforme aux objectifs de la directive (UE) 2020/285 modifiant les articles 281 à 294 de la directive TVA en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises[2], qui résulte du plan d'action sur la TVA[3] et a pour but de créer un régime moderne et simplifié pour ces entreprises. Elle vise, en particulier, à réduire les coûts de conformité liés à la TVA et les distorsions de concurrence tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE, à limiter les répercussions négatives de l'effet de seuil et à faciliter le respect des règles par les entreprises ainsi que le contrôle par les administrations fiscales.

De plus, le seuil de 51 130 EUR est cohérent avec la directive (UE) 2020/285, dans la mesure où cette dernière autorise les États membres à fixer le seuil de chiffre d'affaires annuel requis pour bénéficier d'une franchise de TVA à un niveau maximal de 85 000 EUR (ou la contre-valeur en monnaie nationale de cette somme).

Des dérogations similaires accordant une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un certain seuil, conformément aux articles 285 et 287 de la directive TVA, ont été octroyées à d'autres États membres. Les Pays-Bas[4] et la Belgique[5] se

---

2 Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et règlement (UE) nº 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

3 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix [COM(2016) 148 final].

4 Décision d'exécution (UE) 2018/1904 du Conseil du 4 décembre 2018 autorisant les Pays-Bas à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 310 du 6.12.2018, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/88 du Conseil du 18 janvier 2022 modifiant la décision d'exécution 2013/53/UE en ce qui concerne l'autorisation accordée au Royaume de Belgique d'appliquer, pour une nouvelle période, la mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 14 du 21.1.2022, p. 23).

sont vu accorder un seuil de 25 000 EUR; l'Italie[6], un seuil de 30 000 EUR; le Luxembourg[7], un seuil de 35 000 EUR; la Pologne[8], la Lettonie[9] et l'Estonie[10] se sont vu accorder un seuil de 40 000 EUR; la Hongrie[11], un seuil de 48 000 EUR; la Lituanie[12], un seuil de 55 000 EUR; la Croatie[13] un seuil de 45 000 EUR; Malte[14], un seuil de 30 000 EUR; la Slovénie[15], un seuil de 50 000 EUR; la Tchéquie[16], un seuil de 85 000 EUR; et la Roumanie[17], un seuil de 88 500 EUR.

Les dérogations à la directive TVA devraient toujours être limitées dans le temps, afin que leurs effets puissent être évalués. En outre, la fixation d'une date d'expiration pour la mesure particulière, à savoir le 31 décembre 2024, est conforme aux exigences de la directive (UE) 2020/285. Cette directive fixe au 1er janvier 2025 la date à laquelle les États membres devront appliquer les dispositions nationales qu'ils sont tenus d'adopter pour s'y conformer.

---

6 Décision d'exécution (UE) 2020/647 du Conseil du 11 mai 2020 autorisant la République italienne à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 151 du 14.5.2020, p. 7).

7 Décision d'exécution (UE) 2019/2210 du Conseil du 19 décembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2013/677/UE autorisant le Grand-Duché de Luxembourg à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 332 du 23.12.2019, p. 155).

8 Décision d'exécution (UE) 2021/1780 du Conseil du 5 octobre 2021 modifiant la décision 2009/790/CE autorisant la République de Pologne à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 360 du 11.10.2021, p. 122).

9 Décision d'exécution (UE) 2020/1261 du Conseil du 4 septembre 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/2408 autorisant la République de Lettonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 296 du 10.9.2020, p. 4).

10 Décision d'exécution (UE) 2021/358 du Conseil du 22 février 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/563 autorisant la République d'Estonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 69 du 26.2.2021, p. 4).

11 Décision d'exécution (UE) 2022/73 du Conseil du 18 janvier 2022 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1490 en ce qui concerne l'autorisation accordée à la Hongrie d'appliquer pour une nouvelle période la mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 12 du 19.1.2022, p. 148).

12 Décision d'exécution (UE) 2021/86 du Conseil du 22 janvier 2021 autorisant la République de Lituanie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 30 du 28.1.2021, p. 2).

13 Décision d'exécution (UE) 2020/1661 du Conseil du 3 novembre 2020 portant modification de la décision d'exécution (UE) 2017/1768 autorisant la République de Croatie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 374 du 10.11.2020, p. 4).

14 Décision d'exécution (UE) 2021/753 du Conseil du 6 mai 2021 autorisant Malte à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, et abrogeant la décision d'exécution (UE) 2018/279 (JO L 163 du 10.5.2021, p. 1).

15 Décision d'exécution (UE) 2022/464 du Conseil du 21 mars 2022 modifiant la décision d'exécution 2013/54/UE en ce qui concerne l'autorisation accordée à la République de Slovénie de continuer à appliquer la mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 94 du 23.3.2022, p. 4).

16 Décision d'exécution (UE) 2022/865 du Conseil du 24 mai 2022 autorisant la République tchèque à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 151 du 2.6.2022, p. 66).

17 Décision d'exécution (UE) 2020/1260 du Conseil du 4 septembre 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/1855 autorisant la Roumanie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 296 du 10.9.2020, p. 1).

La mesure proposée est donc compatible avec les dispositions de la directive TVA.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission a toujours insisté sur la nécessité de simplifier les règles pour les petites entreprises. À cet égard, elle a adopté en mars 2020 une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique[18], dans laquelle elle s'est engagée à poursuivre ses travaux sur la réduction de la charge pesant sur les PME. L'objectif de réduction de la charge réglementaire pesant sur les PME est l'un des piliers de cette stratégie. La présente mesure particulière est conforme à ces objectifs, pour ce qui est des règles fiscales. Elle est également cohérente avec le plan d'action 2020 pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance[19], qui reconnaît que les coûts de conformité fiscale restent élevés dans l'Union, et que les coûts de conformité sont en général nettement plus élevés pour les petites entreprises que pour les grandes.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, cette dernière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue pas une obligation.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir une simplification de la perception de la taxe pour les petits assujettis et pour l'administration fiscale.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est la décision d'exécution du Conseil.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, qui statue à l'unanimité sur proposition de la Commission. La décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié, étant donné qu'elle peut être adressée à un État membre particulier.

---

[18] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique [COM(2020) 103 final].

[19] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance [COM(2020) 312 final].

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition fait suite à une demande de la Bulgarie et concerne uniquement cet État membre particulier.

• Analyse d'impact

La proposition de décision d'exécution du Conseil vise à porter le seuil d'exonération qui est actuellement de 25 600 EUR à 51 130 EUR (contre-valeur en monnaie nationale). Ce relèvement constitue une mesure de simplification qui dispense de bon nombre des obligations en matière de TVA les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à 51 130 EUR. Il aura dès lors un effet positif sur la réduction des charges administratives à la fois pour les entreprises et l'administration fiscale sans grande incidence sur le montant total des recettes de TVA. Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation et de son application limitée dans le temps, son incidence sera, en tout état de cause, limitée.

Sur la base des données disponibles à partir de 2020, on compte actuellement environ 175 000 petites entreprises exerçant leur droit à la franchise de TVA. Le relèvement du seuil à 51 130 EUR profiterait à quelque 32 000 entreprises supplémentaires, ce qui se traduirait par une diminution des recettes de TVA d'environ 1 %.

La mesure dérogatoire sera facultative pour les assujettis. Ces derniers auront la possibilité d'opter pour le régime normal de TVA conformément à l'article 290 de la directive 2006/112/CE. L'incidence budgétaire en termes de recettes de TVA pour la Bulgarie est estimée à environ 56 millions d'EUR (1 % du total des recettes TVA), ce qui peut être considéré comme négligeable.

• Droits fondamentaux

La proposition n'a pas de conséquences pour la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

À la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil du 30 avril 2021 modifiant le règlement (CEE, Euratom) nº 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée[20], il n'y aura pas de calcul de compensation effectué par la Tchéquie à partir du relevé des ressources propres TVA à compter de l'exercice 2022.

[20] Règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil du 30 avril 2021 modifiant le règlement (CEE, Euratom) nº 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 165 du 11.5.2021, p. 9).

2022/0322 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Bulgarie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1], et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) En vertu de l'article 287, point 17), de la directive 2006/112/CE, la Bulgarie peut octroyer une franchise de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 25 600 EUR, au taux de conversion du jour de son adhésion.

(2) Par lettre enregistrée à la Commission le 17 mai 2022, la Bulgarie a demandé l'autorisation d'introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287, point 17), de la directive 2006/12/CE et, partant, d'octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 51 130 EUR, au taux de conversion du jour de son adhésion (ci-après dénommée «mesure particulière»). La mesure particulière serait applicable jusqu'au 31 décembre 2024, date à laquelle les États membres doivent avoir transposé la directive (UE) 2020/285 du Conseil[2]. Conformément à ladite directive, à compter du 1er janvier 2025, les États membres seront autorisés à exonérer de la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par des assujettis dont le chiffre d'affaires annuel dans un État membre donné ne dépasse pas le seuil de 85 000 EUR ou sa contre-valeur en monnaie nationale.

(3) En vertu de l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a transmis aux autres États membres la demande introduite par la Bulgarie, par lettre du 26 juillet 2022. Par lettre du 27 juillet 2022, la Commission a informé la Bulgarie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

---

1 JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

2 Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et règlement (UE) nº 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

(4) La mesure particulière est conforme à la directive (UE) 2020/285, qui vise à réduire la charge de mise en conformité des petites entreprises et à éviter les distorsions de concurrence sur le marché intérieur.

(5) La mesure particulière restera facultative pour les assujettis car ils auront toujours la possibilité d'opter pour le régime normal de TVA en vertu de l'article 290 de la directive 2006/112/CE.

(6) Selon les informations fournies par la Bulgarie, la mesure particulière n'aura qu'une incidence négligeable sur le montant global des recettes fiscales que la Bulgarie perçoit au stade de la consommation finale.

(7) À la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil[3], il ne doit pas y avoir de calcul de compensation effectué par la Bulgarie en ce qui concerne le relevé de la ressource propre fondée sur la TVA à partir de l'exercice 2022.

(8) Étant donné que la mesure particulière devrait réduire les obligations en matière de TVA et, partant, alléger la charge administrative et les coûts de conformité à la fois pour les petites entreprises et les autorités fiscales, et compte tenu de l'absence d'incidence majeure sur les recettes totales de TVA générées, il convient d'autoriser la Bulgarie à introduire la mesure particulière.

(9) L'autorisation d'appliquer la mesure particulière devrait être limitée dans le temps. La limite temporelle devrait être suffisante pour permettre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence du seuil. Par ailleurs, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/285, les États membres doivent adopter et publier, au plus tard le 31 décembre 2024, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1er de ladite directive, qui modifie la directive 2006/112/CE et établit des règles de TVA simplifiées pour les petites entreprises, et les appliquer à compter du 1er janvier 2025. Il est donc approprié d'autoriser la Bulgarie à appliquer la mesure particulière jusqu'au 31 décembre 2024,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 287, point 17), de la directive 2006/112/CE, la Bulgarie est autorisée à octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 51 130 EUR au taux de conversion du jour de son adhésion.

Article 2

La présente décision prend effet le jour de sa notification.

Elle est applicable jusqu'au 31 décembre 2024.

Article 3

La Bulgarie est destinataire de la présente décision.

[3] Règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil du 30 avril 2021 modifiant le règlement (CEE, Euratom) nº 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 165 du 11.5.2021, p. 9).

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président