

Bruxelles, le 23.10.2013  
SWD(2013) 426 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL**

**modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée**

{ COM(2013) 721 final }  
{ SWD(2013) 427 final }  
{ SWD(2013) 428 final }

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant le document:*

### PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée**

#### 1. INTRODUCTION

Le système commun de TVA de l'Union est une source importante de recettes pour les États membres (22 % du total des impôts pour les États membres en 2010), mais il est complexe, plus de la moitié des quelque 400 articles de la directive TVA concernant des exceptions aux règles de base.

Lors de la quantification des obligations en matière de communication d'informations dans le cadre du programme d'action de la Commission pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, les charges liées à la TVA sont arrivées en tête avec des charges administratives estimées à 69 milliards d'EUR. Le coût des déclarations de TVA dans l'Union a été estimé à 19 milliards d'EUR.

Le groupe à haut niveau sur la réduction des charges administratives (appelé «groupe Stoiber») a déclaré que des travaux supplémentaires s'imposaient en particulier dans le domaine fiscal pour réduire les charges pesant sur les entreprises. Une étude réalisée pour le groupe Stoiber a recommandé d'envisager l'introduction d'une déclaration de TVA uniforme dans les 27 États membres.

La directive relative au système commun de TVA (la «directive TVA») autorise actuellement les États membres à déterminer le contenu et les modalités de dépôt des déclarations de TVA, ce qui se traduit par la coexistence de 27 déclarations périodiques de TVA très différentes, dont le nombre de cases à remplir varie de moins de 10 à 100.

Les auteurs de l'«Évaluation rétrospective d'éléments du système de TVA de l'UE» estiment qu'une réduction de 10 % des divergences entre pays au niveau des procédures administratives générales en matière de TVA pourrait se traduire par une augmentation de 3,7 % des échanges intra-UE, tandis que le PIB réel et la consommation augmenteraient respectivement de 0,4 % et 0,3 % . Ainsi, une déclaration de TVA normalisée pourrait avoir des effets positifs réels sur l'économie de l'Union.

À la suite du rapport du groupe Stoiber sur les charges administratives, un réexamen des obligations en matière de TVA a été inclus dans le livre vert sur l'avenir de la TVA, qui a débouché sur une communication contenant l'engagement d'une proposition législative en 2013, de sorte qu'une déclaration de TVA normalisée soit «disponible dans toutes les langues et à usage facultatif pour les entreprises dans l'ensemble de l'UE».

## 2. PROCEDURES ET CONSULTATIONS

La DG TAXUD est la direction générale chef de file avec consultation de la DG MARKT, de la DG ENTR, de la DG CNECT, du SG et de l'OLAF par l'intermédiaire d'un groupe de pilotage. En outre, le service juridique et la DG ESTAT ont été tenus informés.

Le groupe de pilotage s'est réuni à quatre reprises entre le 3 juillet 2012 et le 23 mai 2013.

Les consultations se sont tenues par les canaux suivants:

- le **livre vert sur l'avenir de la TVA** et le document de travail des services de la Commission (le point 9.7 aborde la question spécifique d'une déclaration de TVA normalisée de l'Union). La consultation publique a été lancée le 1<sup>er</sup> décembre 2010 et a pris fin le 31 mai 2011;
- des ateliers ont été organisés avec les entreprises pour définir la déclaration de TVA normalisée dans le cadre de l'**étude de PwC** entre janvier 2012 et juin 2012;
- le **groupe d'experts sur la TVA (VEG)**, établi par décision de la Commission, s'est réuni le 25 janvier 2013;
- les PME ont été consultées lors d'une **réunion de suivi du «Small Business Act»** organisée le 17 avril 2013;
- les administrations fiscales des États membres ont été consultées dans le cadre d'un **séminaire Fiscalis** qui s'est tenu au Portugal du 2 au 4 octobre 2012;
- les États membres ont été consultés par l'intermédiaire du **groupe sur l'avenir de la TVA (GFV)** le 28 janvier 2013.

Les **entreprises** sont très favorables à une déclaration de TVA normalisée. Les PME ont unanimement approuvé l'idée d'une déclaration de TVA normalisée, tout en se montrant conscientes de la nécessité de réduire la fréquence des déclarations de TVA pour les entreprises les plus petites.

Les **États membres** sont ouverts, et dans la plupart des cas favorables, à l'idée d'une déclaration de TVA normalisée, mais se montrent toujours soucieux de l'incidence liée à la nécessité de modifier leur déclaration de TVA nationale et du coût que cela impliquera. Deux éléments semblent essentiels à leurs yeux. Premièrement, il ne devrait y avoir qu'un seul type de déclaration de TVA, car le coût de la mise en œuvre et de la gestion d'un système double (déclaration européenne et nationale) serait prohibitif, et deuxièmement, il faut prévoir la possibilité de tenir compte des différents niveaux d'information nécessaires à l'analyse des risques et au contrôle.

## 3. DEFINITION DU PROBLEME

La directive TVA établit les règles selon lesquelles les États membres doivent exiger de leurs assujettis le dépôt d'une déclaration de TVA. Cette déclaration établit les montants dont les entreprises sont redevables envers l'État membre et contient des informations pour le contrôle des risques et l'audit ultérieur.

Les États membres disposent d'une grande latitude pour définir le type d'informations qu'ils jugent nécessaires pour le calcul de la TVA due; le nombre de cases à remplir varie ainsi entre moins de 10 et 100. En outre, dans certains États membres, les déclarations de TVA récapitulatives annuelles peuvent contenir 200 cases à remplir, voire plus.

L'exigence de déposer une déclaration de TVA est une charge administrative plus coûteuse pour les PME, qui ne disposent généralement pas des ressources suffisantes ou des connaissances nécessaires dans le domaine de la fiscalité, que pour les grandes entreprises, qui appliquent des contrôles internes plus approfondis et disposent de personnel spécialisé dans les questions fiscales.

Les États membres ont conçu leurs déclarations de TVA à des fins de contrôle, d'organisation et de gestion des risques purement nationales, et la dimension européenne ne joue par conséquent aucun rôle. En outre, les États membres ne sont guère incités à essayer de réduire les différences nationales dans les déclarations de TVA et, sans intervention extérieure, ces différences et la complexité qui en découle resteraient, au mieux, inchangées.

Dans la mesure où l'on s'attend à ce qu'un nombre croissant de petites entreprises axées sur le marché national se lancent dans le commerce transfrontière, s'attaquer aujourd'hui aux charges administratives pesant sur les PME ne déposant que des déclarations nationales aurait aussi des effets d'entraînement positifs et faciliterait les échanges transfrontières de ces entreprises, tout en renforçant l'efficacité du marché unique.

### **3.1. Problème transfrontière**

La principale difficulté à laquelle sont confrontées les entreprises tenues de remplir des déclarations de TVA dans différents États membres a trait à la complexité de cette tâche et aux différents régimes linguistiques. Cette situation résulte de l'obligation de fournir différents types d'informations, du manque d'uniformité des définitions, de l'absence de lignes directrices de qualité sur la manière de remplir la déclaration de TVA, des différences au niveau des règles et procédures de dépôt et de la nécessité de compléter la déclaration dans la langue du pays concerné. La complexité provient également du niveau d'information requis, qui, dans plusieurs États membres, est très élevé.

Cette complexité entraîne deux grands problèmes: elle restreint les échanges transfrontières et augmente la charge liée aux activités transfrontières.

On estime à 29,8 millions le nombre d'entreprises qui déposent des déclarations de TVA dans l'Union. Environ 3,8 millions d'entre elles le font dans plusieurs États membres, ce qui coûte environ 2 à 3 fois plus que les 4 milliards d'EUR correspondant au coût du dépôt des déclarations de TVA en régime national.

Pour les PME qui exercent des activités commerciales transfrontières, le problème est amplifié pour deux raisons évidentes. Premièrement, elles disposent d'une capacité financière moindre pour créer des entreprises locales avec du personnel local chargé de déposer les déclarations de TVA dans un autre État membre. Deuxièmement, elles ont moins de moyens financiers pour recruter du personnel spécialisé ou rémunérer des consultants externes

connaissant les réglementations et les langues étrangères nécessaires pour remplir une déclaration de TVA dans un autre État membre.

Par conséquent, il existe un obstacle spécifique aux échanges, et de nombreuses PME ne s'aventurent simplement pas au-delà des frontières nationales pour ces raisons.

### **3.2. Problème national**

Le coût du dépôt des déclarations de TVA (par exemple le temps pour enregistrer et rassembler les informations, pour remplir les cases de la déclaration de TVA, déposer cette dernière, etc.), est, en pourcentage du chiffre d'affaires annuel, sensiblement plus élevé pour les PME que pour les grandes entreprises, même si, pour ces dernières, il est très important en termes absolus, en raison d'un plus grand nombre d'opérations, de problèmes de TVA plus complexes et de contrôles internes plus étendus.

La communication intitulée «Réglementation intelligente - Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises» révèle que la législation relative à la TVA est considérée par les PME individuelles comme le domaine le plus contraignant de la législation de l'Union. En conséquence, dans le cadre de l'initiative «Penser aux PME d'abord», il est évident que toute mesure visant à réduire les charges liées à la TVA devrait avoir une incidence importante pour les PME et les micro-entreprises en particulier.

### **3.3. Évolution du problème**

Un nombre croissant d'entreprises seront amenées à remplir des déclarations de TVA dans plus d'un État membre, étant donné que les échanges transfrontières de biens et de services se sont intensifiés et que de plus en plus de PME découvrent le commerce transfrontière et y recourent, à la faveur de la monnaie unique et d'une législation de l'Union plus étoffée.

En outre, dans le cadre d'un système d'imposition des opérations transfrontières au taux de l'État membre de destination, jusqu'à 1,2 million d'entreprises supplémentaires pourraient être tenues de remplir une déclaration de TVA dans un autre État membre.

## **4. OBJECTIFS**

Il y a deux objectifs principaux: réduire les obstacles aux échanges transfrontières et diminuer les charges pesant sur les entreprises de l'Union pour soutenir la croissance et la compétitivité.

Il existe en outre des objectifs secondaires. La promotion d'un assainissement budgétaire propice à la croissance peut être encouragée par un échange d'informations normalisées entre les États membres en vue de contribuer à réduire la fraude et à améliorer le respect des règles. De même, le guichet unique élargi pourrait bénéficier de l'acceptation d'une déclaration de TVA normalisée comme base de la déclaration de TVA dans le cadre du guichet unique.

## **5. OPTIONS STRATEGIQUES**

La seule option qui permettrait d'assurer la simplification et la réduction des charges administratives dans un délai acceptable serait une législation autonome au niveau de l'Union.

Ainsi, les options envisagées pour le champ d'application d'une proposition sont les suivantes:

A) scénario de référence (statu quo)

B) déclaration de TVA normalisée au niveau de l'Union obligatoire (pour les entreprises et les États membres)

C) déclaration de TVA normalisée facultative pour toutes les entreprises (obligatoire pour les États membres)

D) déclaration de TVA normalisée facultative pour les entreprises déposant des déclarations TVA dans plus d'un État membre (obligatoire pour les États membres)

E) déclaration de TVA normalisée obligatoire, avec une flexibilité limitée pour les États membres, leur permettant de déterminer les informations à faire figurer à partir d'une liste type.

Ces options peuvent être examinées sous les angles suivants:

- contenu de la déclaration de TVA normalisée
- périodicité et date de paiement
- déclaration de TVA annuelle
- autres aspects (dépôt électronique, corrections)

## **6. ÉVALUATION DES INCIDENCES**

### **6.1. Données chiffrées du scénario de référence (option A)**

On compte environ 30 millions d'entreprises dans l'Union qui sont tenues de remplir une déclaration de TVA nationale (0,2 % sont des grandes sociétés, 1,1 % des entreprises de taille moyenne, 6,5 % des petites entreprises et 92,2 % des micro-entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2 millions d'EUR).

Ces 30 millions d'entreprises déposent ensemble près de 150 millions de déclarations de TVA par an, dont la grande majorité (plus de 130 millions) doivent être déposées par des micro-entreprises. Dans le même temps, les recettes de TVA versées par ces micro-entreprises ne représentent qu'un faible pourcentage du montant total des recettes de TVA perçues.

Les coûts liés au dépôt de ces 150 millions de déclarations de TVA sont estimés à environ 30 milliards d'EUR par an, ce qui correspond à environ 3,5 % des recettes de TVA annuelles et 0,25 % du PIB de l'UE-27. Environ 0,48 milliard d'EUR sont supportés par les grandes entreprises, 5,98 milliards d'EUR par les PME et 24,19 EUR milliards d'EUR par les micro-entreprises.

Les coûts supportés par les 27 États membres pour gérer ces 150 millions de déclarations de TVA se composent de coûts récurrents (par exemple la vérification de la cohérence et de la plausibilité des informations fournies, la collecte d'informations supplémentaires, etc.) et de

coûts ponctuels (tels que l'informatique, la formation à la vérification des déclarations annuelles). Il existe des chiffres pour le Royaume-Uni et, si ceux-ci sont représentatifs pour l'ensemble de l'Union, le montant total des frais de perception de la TVA dans l'Union équivaldrait à 6 milliards d'EUR.

## **6.2. Charges administratives pour les entreprises, y compris les PME**

### **Option B — déclaration de TVA normalisée obligatoire (entreprises et États membres)**

Abstraction faite des coûts de mise en place et des coûts liés au changement de système, les gains bruts annuels sont estimés à 15 milliards d'EUR. Toutefois, dans huit États membres, la déclaration de TVA est plus simple que le modèle de déclaration de TVA normalisée proposé par PwC, et, dans ces États membres, les coûts augmenteraient d'environ 3 milliards d'EUR. L'économie nette au niveau de l'Union serait donc de 12 milliards d'EUR.

Le montant total des coûts additionnels liés à la mise en place du système de déclaration de TVA normalisée et au changement de système est estimé à environ 150 EUR par entreprise, ce qui pour l'ensemble des 30 millions d'entreprises concernées représenterait un montant de 4,25 milliards d'EUR.

Si les micro-entreprises ne pouvaient pas toutes choisir de déposer des déclarations trimestrielles, cela entraînerait une perte de gains de l'ordre de 1,8 milliard d'EUR.

Si la déclaration de TVA récapitulative annuelle n'était pas supprimée, la perte de gains annuelle supplémentaire pour les entreprises concernées serait de l'ordre de 2,8 milliards d'EUR.

### **Option C — déclaration de TVA normalisée facultative pour les entreprises**

On part de l'hypothèse que toutes les entreprises qui opèrent à l'international (environ 3,8 millions) et environ 80 % des entreprises immatriculées dans les États membres exigeant des déclarations de TVA assez complexes opteront pour la déclaration normalisée. Le gain estimé s'élèverait à 15 milliards d'EUR, dont 4,5 milliards pour les entreprises qui opèrent à l'international. Ce chiffre comprend les gains provenant de la suppression de la déclaration annuelle de TVA (1,9 milliard d'EUR) et des déclarations de TVA trimestrielles pour les micro-entreprises (1,8 milliard d'EUR).

Le montant total des coûts liés à la mise en place du système et au changement de système pour les 20,4 millions d'entreprises concernées (0,4 million de grandes entreprises, 1,4 million de PME et 18,6 millions de micro-entreprises) s'élèverait à 2,9 milliards d'EUR.

### **Option D — déclaration de TVA normalisée facultative pour les entreprises déposant des déclarations de TVA dans plus d'un État membre**

Étant donné que seules les entreprises qui opèrent à l'international (environ 3 millions) pourraient opter pour la déclaration normalisée, les gains escomptés au niveau des dépenses récurrentes pour ces entreprises s'élèveraient à 6 milliards d'EUR. Les coûts liés au changement de système seraient limités à 500 millions d'EUR.

Si toutes les micro-entreprises se voyant offrir la possibilité de déposer une déclaration normalisée qui sont actuellement tenues de déposer des déclarations de TVA mensuelles devaient continuer à le faire, la perte de gains serait d'environ 0,8 milliard d'EUR. Une autre variante pourrait être de prévoir la périodicité réduite pour toutes les micro-entreprises (même pour celles qui ne bénéficient pas de la déclaration normalisée), auquel cas, le gain supplémentaire serait de 1 milliard d'EUR par rapport au montant de 6 milliards d'EUR.

Si l'obligation de déposer de déclarations de TVA annuelles récapitulatives était supprimée pour toutes les entreprises des pays qui exigent ces déclarations, cela représenterait une perte de gains d'environ 0,8 milliard d'EUR.

### **Option E - déclaration de TVA normalisée obligatoire, avec une flexibilité limitée pour les États membres, leur permettant de déterminer les informations à faire figurer à partir d'une liste type**

Comme pour l'option B, les gains bruts annuels sont estimés à 15 milliards d'EUR. Toutefois, contrairement à l'option B, il n'y a pas de perte dans les États membres appliquant actuellement des déclarations de TVA nationales plus simples.

Les coûts ponctuels liés au changement de système pour l'ensemble des 30 millions d'entreprises concernées seraient, à première vue, identiques à ceux de l'option B, soit un montant total de 4,25 milliards d'EUR. Toutefois, ces coûts pourraient ne pas concerner les entreprises des pays qui requièrent simplement les mêmes informations qu'auparavant (quoique dans un format différent) et pourraient ainsi se limiter à 2,9 milliards d'EUR.

Si toutes les micro-entreprises qui sont actuellement tenues de déposer des déclarations de TVA mensuelles continuaient à le faire, la perte de gains serait de 1,8 milliard d'EUR, et, si l'obligation de soumettre des déclarations de TVA annuelles récapitulatives n'était pas supprimée, les gains s'en trouveraient réduits à hauteur de 2,8 milliards d'EUR.

### **6.3. Coûts de la gestion des déclarations de TVA pour les États membres**

L'introduction obligatoire d'une déclaration de TVA normalisée imposerait aux États membres de modifier leur déclaration de TVA nationale, soit en la complétant (options C et D), soit en la remplaçant (options B et E). Il en résulterait des coûts liés, notamment, à l'adaptation des sites internet et des systèmes informatiques, à la communication des modifications à toutes les entreprises et au recyclage du personnel. Le contrôle et l'audit pourraient également être affectés, du fait de modifications à apporter aux outils d'analyse des risques.

Selon les estimations de PwC (2013), les États membres concernés par l'introduction de la déclaration de TVA normalisée pourraient avoir à supporter des coûts informatiques supplémentaires ponctuels compris entre 800 millions et 1 milliard d'EUR environ.

Les inquiétudes des États membres vont au-delà de la question des coûts et concernent, par exemple, la perte d'informations sur l'analyse des risques et les contrôles, et les répercussions potentielles sur les ressources en personnel.

Ces préoccupations résultent de l'hypothèse selon laquelle plus l'on demande d'informations, plus les contribuables respecteront la législation. Cette hypothèse n'est toutefois pas avérée dans les faits, étant donné qu'il n'y a apparemment aucune corrélation négative entre le nombre de cases à remplir dans une déclaration de TVA et l'écart de TVA dans un pays donné.

Les États membres reconnaissent certains avantages que constitue pour eux une déclaration de TVA normalisée:

- des échanges d'informations plus simples entre les États membres pour détecter plus rapidement la fraude;
- des informations plus fiables, avec moins d'erreurs puisque la déclaration de TVA serait normalisée et, dans la plupart des cas, plus simple que la déclaration de TVA nationale;
- un respect spontané des obligations encouragé, notamment pour les petites entreprises;
- un passage au guichet unique facilité.

En ce qui concerne les options C et D, les États membres ont souligné clairement et unanimement qu'un système de double déclaration de TVA, c'est-à-dire le maintien de la déclaration de TVA nationale avec, en parallèle, une déclaration de TVA normalisée à l'échelle de l'Union, serait trop complexe et coûteux à gérer. Il en résulterait des différences en ce qui concerne le niveau des informations reçues, les règles et procédures pour les entreprises passant d'une déclaration de TVA à l'autre et la compatibilité des données historiques pour l'analyse des risques.

## **7. COMPARAISON DES OPTIONS**

La pondération de l'incidence des différentes options repose à parts égales sur les effets positifs sur les entreprises en ce qui concerne l'élimination des obstacles aux échanges transfrontières et la diminution des charges administratives ainsi que sur les effets négatifs liés au coût de la mise en œuvre des changements pour les États membres.

Le coût pour les États membres a été difficile à estimer; ainsi les principaux facteurs sont fondés sur:

- le nombre de déclarations de TVA proposées aux entreprises (un système double est plus coûteux);
- le nombre d'États membres concernés.

D'autres facteurs, tels que les effets sociaux ou les modifications de l'environnement, sont négligeables, et l'on peut donc considérer qu'ils n'ont aucun effet sensible sur la détermination de l'option privilégiée.

Les avantages et les inconvénients des différentes options sont principalement fonction, d'une part, de la souplesse accrue offerte aux entreprises, qui réduit encore les charges administratives, et, d'autre part, du coût et de la complexité pour les États membres. L'option

C garantit la plus grande réduction des charges administratives pour les entreprises, mais elle est la plus désavantageuse pour les États membres. De même l'option A est la meilleure pour les États membres mais elle apporte le moins d'avantages (en fait aucun) en termes de réduction des charges administratives pour les entreprises.

Dans ces circonstances, une solution de compromis, l'option E, combine une réduction élevée des charges pour les entreprises et une faible incidence sur les États membres.

| Option | Réduction totale des charges administratives (niveau transfrontière et national) |            | Coût pour les États membres             |                                |            | Note globale |
|--------|--|------------|---|--------------------------------|------------|--------------|
|        | EUR  | Classement | Nbre de systèmes de déclarations de TVA | Nbre d'États membres concernés | Classement | Classement   |
| E      | 12 à 15 milliards  | 2          | 1                                       | 19                             | 2          | 1            |
| C      | 15 milliards   | 1          | 2                                       | 27                             | 4=         | 2            |
| B      | 12 milliards   | 3          | 1                                       | 27                             | 3          | 3            |
| A      | 0  | 5          | 1                                       | 0                              | 1          | 4            |
| D      | 6 milliards  | 4          | 2                                       | 27                             | 4=         | 5            |

## 8. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

Un suivi continu des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et une estimation de l'écart de TVA suffiront pour effectuer le réexamen du système de déclaration de TVA normalisée.