COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.11.2015
COM(2015) 557 final

2015/0257 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Hongrie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Motivation et objectifs de la proposition

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE 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 aux dispositions de la directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettres enregistrées à la Commission le 23 décembre 2014 et le 8 mai 2015, la Hongrie a demandé l'autorisation d'introduire une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre du 2 juillet 2015, de la demande introduite par la Hongrie. Par lettre datée du 7 juillet 2015, la Commission a informé la Hongrie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

La Hongrie a informé la Commission qu'elle était confrontée à des systèmes frauduleux dans le secteur de la mise à disposition de personnel, notamment en ce qui concerne les entreprises de travail temporaire et d'autres organismes qui fournissent des services similaires, tels que des coopératives scolaires dont les membres effectuent un travail pour le compte de tiers. Environ 1 000 entreprises sont immatriculées en tant qu'entreprises de travail temporaire en Hongrie.

Un certain nombre des entreprises de ce secteur sont membres d'associations nationales hongroises (par exemple l'Association nationale hongroise des entreprises de travail temporaire ou l'Association nationale des coopératives scolaires). Selon la Hongrie, le fait d'être membre de ces associations offre une certaine garantie que les sociétés fonctionnent légalement. Cependant, un nombre considérable d'entreprises ne sont pas membres d'une association nationale et, selon la Hongrie, 40 à 50% de celles-ci participeraient à des activités frauduleuses.

Ces fraudes peuvent se présenter sous différentes formes, notamment des prestations de services fictives ou de fausses factures, mais la principale forme de fraude consiste à facturer des prestations juste avant que le prestataire ne disparaisse sans acquitter la taxe aux autorités fiscales, le client disposant néanmoins d'une facture valable lui permettant d'obtenir la déduction de la TVA. En 2014, la Hongrie a estimé la fraude dans ce secteur à environ 22 500 000 EUR.

L'une des caractéristiques des services de ce type est qu'ils ne nécessitent pas vraiment d'investissement important ou de connaissances spécialisées. Il est donc relativement facile de créer une entreprise de ce type, qui disparaîtra après peu de temps. En raison de l'investissement limité, la TVA perçue auprès des clients est souvent largement supérieure à la TVA déductible sur ces investissements ou, plus généralement, sur les achats en amont. La TVA non déduite sur ces achats ne représente donc qu'un faible élément de coût lorsque ces entreprises, qui n'ont guère ou pas d'actifs, disparaissent. Le montant total de la TVA qui n'a pas été versée est alors difficile, voire impossible à récupérer.

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

Malgré l'introduction de certaines mesures de contrôle (par exemple une surveillance et des contrôles renforcés de l'immatriculation des nouvelles entreprises), la Hongrie a déclaré ne pas être en mesure de lutter efficacement contre la fraude dans ce secteur. Par conséquent, les autorités hongroises ont demandé l'autorisation de déroger à l'article 193 de la directive TVA et d'appliquer le «mécanisme d'autoliquidation», au titre duquel c'est le client assujetti, et non le prestataire, qui doit comptabiliser la TVA due sur la prestation dans sa déclaration de TVA. Ce client, s'il bénéficie d'un droit à déduction intégral, peut déclarer et déduire simultanément la TVA correspondant à la livraison, ce qui n'entraîne pas de paiement effectif de la TVA au Trésor. Cela évite que des fournisseurs frauduleux disparaissent avec la TVA. De plus, d'après ce que la Commission comprend sur la base des informations fournies par la Hongrie, les bénéficiaires des prestations sont généralement plus respectueux de la législation que les prestataires. La mesure proposée aura donc aussi pour effet de transférer les obligations relatives à la TVA de petites entreprises peu fiables vers des opérateurs assujettis plus importants et plus respectueux de la législation. Par ailleurs, aucun risque de déplacement de la fraude vers des États membres n'appliquant pas cette mesure n'a été décelé. De même, il n'existe pas de risque prévisible de déplacement de la fraude vers le secteur du commerce de détail puisque ce type de service n'est généralement pas destiné à la consommation finale.

Il convient de noter que la directive TVA prévoit déjà l'application facultative du mécanisme d'autoliquidation en ce qui concerne la mise à disposition de personnel [article 199, paragraphe 1, point b), de la directive TVA]. Cette possibilité est limitée essentiellement au secteur immobilier [article 199, paragraphe 1, point a), de la directive TVA], mais le contexte dans lequel la faculté peut être appliquée est comparable à celui de la présente demande. La dérogation proposée devrait donc être applicable uniquement aux situations qui ne sont pas déjà visées par la directive TVA.

Enfin, la Commission a été informée que la Hongrie a déjà commencé à appliquer la dérogation demandée, sans avoir attendu l'adoption de la décision du Conseil fondée sur la présente proposition.

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. Le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

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

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir lutter contre la fraude fiscale. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre la fraude dans un secteur spécifique.

- **Choix de l'instrument**

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, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. En outre, comme elle peut être adressée à un État membre particulier, la décision du Conseil constitue l'instrument le plus approprié.

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

- **Consultations des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la Hongrie et elle ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La décision vise à lutter contre la fraude à la TVA dans le cadre de la mise à disposition de personnel en rendant le destinataire assujetti de la prestation redevable de la TVA.

Cette mesure aura par conséquent une incidence positive sur les recettes de TVA dans la mesure où les prestataires frauduleux ne pourront plus disparaître avec le montant de la TVA qu'ils reçoivent de leurs clients au titre des règles normales.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps. La dérogation expire automatiquement le 31 décembre 2017.

2015/0257 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Hongrie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 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[2], et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Par lettres enregistrées auprès de la Commission le 23 décembre 2014 et le 8 mai 2015, la Hongrie a demandé l'autorisation d'introduire une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

(2) Par lettre du 2 juillet 2015, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par la Hongrie. Par lettre du 7 juillet 2015, la Commission a informé la Hongrie qu'elle disposait de toutes les informations utiles pour apprécier la demande.

(3) L'article 193 de la directive 2006/112/CE prévoit que la taxe sur la valeur ajoutée est, en règle générale, due à l'administration fiscale par l'assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services. Le but de la dérogation demandée par la Hongrie est de rendre le destinataire redevable de la TVA due sur les prestations de mise à disposition de personnel.

(4) Selon la Hongrie, un certain nombre d'opérateurs du secteur des entreprises de travail temporaire se livrent à des activités frauduleuses en fournissant des services sans verser la TVA à l'administration fiscale. Étant donné que ce type d'activité ne nécessite pas d'investissement important ni de connaissances spécialisées, la TVA perçue par ces entreprises est souvent largement supérieure à la TVA déductible qu'ils ont versée à leurs fournisseurs. Un certain nombre de ces entreprises, qui n'ont souvent guère ou pas d'actifs, disparaissent après peu de temps, parfois quelques mois seulement, ce qui rend le montant total de la TVA qui n'a pas été versée difficile, voire impossible, à récupérer.

(5) En pareil cas, la dérogation permettant de désigner le destinataire des services comme la personne redevable de la TVA aurait pour effet de supprimer la possibilité de pratiquer cette forme de fraude. Dans un certain nombre de situations de mise à disposition de personnel, énumérées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE, il est déjà possible de désigner le destinataire comme le redevable de la TVA. La mesure dérogatoire est par conséquent applicable aux

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

situations de mise à disposition de personnel qui ne sont pas déjà visées par la directive 2006/112/CE.

(6) La dérogation n'aura pas d'incidences négatives sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 193 de la directive 2006/112/CE, la Hongrie est autorisée à désigner comme redevable de la TVA l'assujetti qui bénéficie de services de mise à disposition de personnel dans le cadre d'activités qui ne sont pas déjà visées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE.

Article 2

La présente décision expire le 31 décembre 2017.

Article 3

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président