COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.6.2015
COM(2015) 289 final

2015/0129 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant l'Italie à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 206 et 226 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 (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 lettre enregistrée à la Commission le 24 novembre 2014, la République italienne a demandé l'autorisation de déroger aux articles 206 et 226 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 datée du 16 mars 2015, de la demande introduite par la République italienne. Par lettre datée du 17 mars 2015, la Commission a notifié à la République italienne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

Contexte général

À la suite de l'introduction d'un système de contrôles statistiques, l'Italie a mis en évidence l'existence d'une fraude à la TVA considérable en ce qui concerne les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux autorités publiques. Conformément à la règle générale, la TVA est facturée sur ces opérations, et les autorités publiques paient au fournisseur/prestataire le prix TVA incluse. L'Italie a constaté qu'un nombre important de fournisseurs/prestataires se livrent à la fraude fiscale en omettant de verser la TVA aux autorités fiscales.

Afin de mettre un terme à ces pratiques, l'Italie a demandé à ce que, pour les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques, la TVA due ne soit plus payée au fournisseur/prestataire. Toutefois, les autorités publiques n'étant, en principe, pas assujettis à la TVA, l'application du mécanisme d'autoliquidation n'est pas possible, étant donné que les personnes non assujetties ne déposent en règle générale pas de déclarations de TVA, qui permettent de comptabiliser et de déduire la TVA due. Par conséquent, l'Italie a l'intention de mettre au point un système dans lequel la TVA concernant les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques serait payée sur un compte bancaire séparé et bloqué. L'Italie a estimé que ce système permettrait de générer des recettes de TVA pour un montant total compris entre 741 millions et 1,235 milliard d'EUR.

Afin de permettre un système de ce type, l'Italie a demandé l'autorisation de déroger à l'article 206 de la directive TVA pour que le fournisseur/prestataire ne soit plus tenu d'acquitter la TVA due sur ses livraisons de biens/prestations de services auprès de l'administration fiscale, puisque la TVA, comme expliqué plus haut, devra être versée sur un compte spécial par l'autorité publique bénéficiaire de la livraison ou de la prestation considérée. Dans le même temps, il est nécessaire de déroger aux dispositions de l'article 226 de la directive TVA en ce qui concerne les mentions que le fournisseur/prestataire assujetti doit faire figurer sur la facture, pour permettre l'introduction d'une mention particulière supplémentaire sur la facture, indiquant que le montant de la TVA doit être versé sur ce compte séparé et non au fournisseur/prestataire.

Depuis juin 2014, l'Italie impose la facturation électronique pour les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques, ce qui a ouvert la possibilité de contrôler en temps réel les différentes opérations et les montants exacts de TVA que les

autorités publiques doivent payer sur leurs achats. Sur la base de ces informations précises, il devrait être possible de contrôler le secteur concerné au moyen des techniques de contrôle traditionnelles, sans qu'il soit nécessaire de déroger aux dispositions de la directive TVA. Toutefois, afin de pouvoir définir et mettre en œuvre une politique de contrôle adéquate et de tirer pleinement parti des données disponibles grâce à la facturation électronique, l'Italie a sollicité une dérogation pour une période limitée, pendant laquelle le régime particulier susmentionné sera appliqué. Dans le même temps, elle a accepté de ne pas demander le renouvellement de la dérogation.

Dans le cadre de la facturation électronique, une base de données de toutes les autorités publiques a été créée et rendue publique sur un site web spécifique, afin d'apporter aux fournisseurs et prestataires l'assurance nécessaire quant au fait de savoir s'ils effectuent une livraison de biens ou prestation de services destinée à une autorité publique à laquelle la mesure dérogatoire s'applique.

Un des effets de la mesure proposée réside cependant dans le fait que l'assujetti qui effectue, pour l'essentiel, des livraisons de biens ou prestations de service destinées aux autorités publiques ne sera plus en mesure de déduire la TVA payée en amont de la TVA qu'il perçoit de ses clients pour ses livraisons de biens ou prestations de services. Il pourrait donc se trouver constamment dans une position créditrice et devoir demander un remboursement effectif de cette TVA auprès de l'administration fiscale.

Or, la procédure de remboursement en Italie est source de préoccupations, et il convient de noter qu'une procédure d'infraction à cet égard est toujours en cours[1].

Dans ce contexte, l'Italie a procédé à une réforme de sa procédure de remboursement, dont la caractéristique principale est le remboursement de la TVA au demandeur dans un délai de trois mois. Outre cette réforme qui concerne tous les assujettis, l'Italie a défini diverses catégories d'assujettis, en fonction du secteur d'activité ou du type d'opérations réalisées, en faveur desquelles les remboursements sont effectués de manière prioritaire. Les assujettis relevant du champ d'application de la dérogation proposée pourront bénéficier de cette procédure prioritaire.

Quoi qu'il en soit, afin de garantir le suivi nécessaire dans le cadre de cette dérogation, l'Italie est invitée à fournir, dix-huit mois après l'entrée en vigueur de celle-ci, un rapport portant sur la procédure de remboursement de la TVA en ce qui concerne la catégorie d'assujettis considérée. Il conviendra notamment que ce rapport fournisse des statistiques sur le délai moyen nécessaire pour le remboursement effectif de la TVA à ces assujettis et indique les problèmes particuliers qui ont pu se poser dans ce contexte.

Enfin, il a été porté à l'attention de la Commission que l'Italie aurait commencé à appliquer la mesure, sans avoir attendu l'adoption de la décision du Conseil correspondante.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Consultation des parties intéressées

La présente proposition fait suite à une demande présentée par l'Italie, 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.

[1] Infraction n° 2013/4080

Analyse d'impact

La décision vise, en premier lieu, à lutter contre la fraude à la TVA concernant les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux autorités publiques, en exigeant le versement de la TVA due sur un compte bancaire séparé et bloqué.

Toutefois, étant donné que, dans le cadre de ce système, les fournisseurs/prestataires ne reçoivent plus la TVA de la part de leurs clients, ils devront plus fréquemment demander un remboursement effectif de la TVA. Pour éviter une incidence négative sur ces assujettis, il est essentiel que la procédure de remboursement fonctionne correctement. Selon l'Italie, les mesures législatives et administratives nécessaires ont été prises à cet égard.

La proposition n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Autorisation, pour l'Italie, d'appliquer une mesure dérogatoire à la directive TVA en vue d'exiger que, dans le cas des livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques, la TVA due ne soit pas payée par le client au fournisseur/prestataire, mais versée sur un compte bancaire spécial. Conformément à la proposition, l'Italie est tenue de présenter, dans un délai de dix-huit mois, un rapport portant sur la situation des remboursements de TVA aux assujettis concernés par cette mesure.

Base juridique

Article 395 de la directive TVA.

Principe de subsidiarité

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.

Principe de 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.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Choix des instruments

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux dispositions 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.

5. ÉLÉMENTS OPTIONNELS

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

2015/0129 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant l'Italie à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 206 et 226 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 lettre enregistrée à la Commission le 24 novembre 2014, l'Italie a demandé l'autorisation d'introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 206 et 226 de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les modalités de paiement et de facturation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

(2) Par lettre datée du 16 mars 2015, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 17 mars 2015, la Commission a informé l'Italie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

(3) L'Italie a détecté d'importantes fraudes en ce qui concerne les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux autorités publiques. La TVA due sur ces opérations est versée par l'autorité publique concernée au fournisseur/prestataire, qui est, en principe, redevable de cette TVA auprès de l'administration fiscale. L'Italie a toutefois constaté qu'un nombre important de fournisseurs/prestataires se livrent à la fraude fiscale en omettant de verser la TVA aux autorités fiscales.

(4) L'Italie a sollicité la mesure dérogatoire afin d'empêcher que la TVA due sur les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques soit payée au fournisseur/prestataire et d'exiger qu'elle soit versée sur un compte bancaire séparé et bloqué. Cette mesure dérogatoire devrait permettre de supprimer la possibilité de pratiquer cette forme de fraude sans pour autant modifier le montant de la taxe due. À cette fin, il convient de déroger à l'article 206 de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne ces opérations. En outre, il est également nécessaire de déroger aux dispositions de l'article 226 de la directive 2006/112/CE, afin de permettre l'inclusion sur la facture d'une mention particulière indiquant que la TVA doit être versée sur ce compte spécial.

(5) En raison de la mesure, les assujettis agissant en qualité de fournisseur/prestataire pour les autorités publiques pourraient devoir demander plus fréquemment à l'administration fiscale un remboursement effectif de la TVA. L'Italie a indiqué avoir

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

pris les mesures législatives et administratives nécessaires pour accélérer la procédure de remboursement, afin de garantir le respect intégral du droit à déduction des assujettis concernés. Par conséquent, il convient de demander à l'Italie de présenter à la Commission, dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de la mesure dérogatoire en Italie, un rapport portant sur la situation générale en matière de remboursements de la TVA aux assujettis, et en particulier sur le délai moyen nécessaire pour ces remboursements. En 2014, l'Italie a rendu la facturation obligatoire pour les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux autorités publiques. Cette obligation devrait permettre à l'avenir un contrôle adéquat du secteur concerné, lorsqu'une politique de contrôle appropriée aura été définie et mise en œuvre sur la base des données disponibles par voie électronique. Une fois que ce système de contrôle sera pleinement opérationnel, il ne sera plus nécessaire de déroger à la directive 2006/112/CE. Par conséquent, l'Italie a assuré qu'elle ne demanderait pas le renouvellement de l'autorisation relative à la mesure dérogatoire.

(6) La mesure dérogatoire est donc proportionnée à l'objectif poursuivi, étant donné qu'elle est limitée dans le temps et vise uniquement un secteur posant des problèmes considérables de fraude fiscale. En outre, la mesure dérogatoire n'entraîne pas le risque d'un déplacement de la fraude vers d'autres États membres ou d'autres secteurs.

(7) La dérogation n'aura aucun effet négatif sur le montant total des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale ni sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 206 de la directive 2006/112/CE, l'Italie est autorisée à prévoir que la TVA due sur les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques doit être versée par le bénéficiaire sur un compte bancaire séparé et bloqué de l'administration fiscale.

Article 2

Par dérogation à l'article 226 de la directive 2006/112/CE, l'Italie est autorisée à exiger que les factures émises en ce qui concerne les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques comportent une mention particulière indiquant que la TVA doit être versée sur un compte bancaire séparé et bloqué de l'administration fiscale.

Article 3

L'Italie notifie à la Commission les mesures nationales visées aux articles 1er et 2.

Dans un délai de 18 mois à compter de la date d'entrée en vigueur, en Italie, des mesures visées aux articles 1er et 2, l'Italie présente à la Commission un rapport portant sur la situation générale en matière de remboursements de la TVA aux assujettis concernés par ces mesures et, en particulier, sur la durée moyenne de la procédure de remboursement.

Article 4

La présente décision expire le 31 décembre 2017.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président