

Bruxelles, le 14 octobre 2024
(OR. en)

14458/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0246(NLE)

FISC 196
ECOFIN 1139

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 octobre 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 447 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/593 autorisant la République italienne à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 447 final.

p.j.: COM(2024) 447 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2024

COM(2024) 447 final

2024/0246 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/593 autorisant la République italienne à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

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 ajoutée¹ (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 11 avril 2024, la République italienne a demandé l'autorisation de continuer à déroger aux articles 218 et 232 de la directive TVA afin de pouvoir poursuivre l'application de la facturation électronique obligatoire. La dérogation actuelle arrive à expiration le 31 décembre 2024. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettres du 12 septembre 2024, de la demande introduite par la République italienne. Par lettre du 13 septembre 2024, la Commission a notifié à la République italienne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Conformément à la décision d'exécution (UE) 2018/593² et en application de la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2017³, la République italienne a introduit un système généralisé de facturation électronique obligatoire (*Sistema di Interscambio* - SdI). Cette mesure a été étendue par la décision d'exécution (UE) 2021/2251⁴, qui intégrait dans le champ d'application de la mesure les assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de la directive TVA.

L'Italie fait valoir que la mesure, qui vise à lutter contre la fraude fiscale, à simplifier les obligations fiscales, à améliorer l'efficacité de la perception de la taxe et à moderniser le système de production national, contribuant ainsi à réduire les coûts administratifs pour les entreprises, a pleinement atteint ses objectifs.

Pour ce qui est de la lutte contre la fraude à la TVA, la mesure a renforcé les capacités de l'administration fiscale en réduisant les délais nécessaires à la détection et à la sanction des cas de fraude à la TVA et en améliorant les possibilités d'analyse des risques. De plus, la mesure s'est révélée efficace en tant que mesure préventive, car elle a dissuadé les contribuables de se livrer à des agissements frauduleux.

Bien qu'il soit impossible de quantifier avec précision le montant du recouvrement directement imputable à la mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire, l'Italie a fourni quelques estimations. Afin de vérifier si le montant résiduel non comptabilisé est spécifiquement imputable à l'introduction de la facturation électronique, l'Italie a mené une microanalyse. En limitant l'analyse à quelques secteurs économiques présentant un intérêt particulier, un groupe de contribuables a été constitué en vue de comparer leurs comportements en matière de déclaration avant et après l'introduction de la facturation électronique. Une approche économétrique, fondée sur l'utilisation de la composante B2C des

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² JO L 99 du 19.4.2018, p. 14.

³ JO C 261 du 9.8.2017, p. 46.

⁴ JO L 454 du 17.12.2021, p. 1.

opérations actives comme hypothèse contrefactuelle, a permis d'établir un lien de causalité entre l'augmentation des recettes de TVA et l'introduction de la facturation électronique obligatoire. L'extrapolation des résultats de l'analyse contrefactuelle à l'ensemble des contribuables conduit à des conclusions qui ne sont pas très différentes de celles obtenues grâce à la méthode tabulaire. Le montant résiduel positif des recettes provenant de la TVA, qui ne sont pas comptabilisées par le cycle économique, est de l'ordre de 1,7 à 2,0 milliards d'euros, selon les estimations.

Par ailleurs, alors qu'en 2019, première année d'application de la mesure, l'*Agenzia delle Entrate* a, grâce à des contrôles en temps utile des données de facturation, détecté et empêché des cas de fraude et de faux crédits de TVA s'élevant à près de 1 milliard d'euros, ce chiffre est passé à 9 milliards d'euros en 2022.

En ce qui concerne la simplification des obligations fiscales, la mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire a permis à l'autorité fiscale de mettre à la disposition des contribuables des registres d'achat et de vente préremplis, un échéancier pour les paiements périodiques de TVA, des déclarations de TVA annuelles préremplies et des formulaires de paiement préremplis, incluant les taxes devant faire l'objet d'un paiement, d'une compensation ou d'une demande de remboursement (pour lesquelles la priorité est donnée aux utilisateurs de la facturation électronique). La facturation électronique a permis de supprimer un certain nombre d'obligations, comme la déclaration des données de facturation relatives aux opérations intérieures, les déclarations Intrastat pour les achats, l'obligation de fournir des informations sur les contrats conclus par les sociétés de crédit-bail et de location et l'obligation de déclarer les opérations de livraisons de biens en Italie en provenance de la République de Saint-Marin.

À partir du 10 février 2023, l'*Agenzia delle Entrate* a mis à disposition la première déclaration annuelle de TVA préremplie, concernant les opérations effectuées en 2022, pour tous les assujettis relevant du régime (soit environ 2,3 millions), qui, outre la possibilité de consulter, de modifier, de compléter et d'envoyer la déclaration par l'intermédiaire d'un logiciel d'application spécifique, ainsi que de payer la TVA due, pouvaient aussi simplement télécharger les données et les comparer avec celles de leur propre logiciel d'application.

D'autres fonctionnalités ont récemment été mises à disposition pour permettre d'interagir avec les systèmes de gestion des opérateurs ou de leurs intermédiaires, offrant ainsi la possibilité de télécharger immédiatement et en masse, les données préremplies et d'échanger les informations utiles pour compléter les inscriptions dans les registres et les informations à déclarer dans les formulaires de déclaration.

Parallèlement, l'*Agenzia delle Entrate* propose un service web permettant aux assujettis à la TVA de vérifier, de modifier si nécessaire et de payer automatiquement le droit de timbre figurant sur les factures de vente soumises à ce prélèvement.

Selon l'Italie, la mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire a généré d'autres avantages, car elle a simplifié le processus de facturation, à la fois pour les émetteurs et les destinataires, et a permis de mettre en place des services connexes grâce auxquels il est possible d'assurer un suivi en temps réel des performances des entreprises, par exemple en matière de gestion des flux de trésorerie. De plus, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les données issues de la facturation électronique obligatoire se sont révélées d'une grande aide pour analyser les changements intervenus dans l'économie en lien avec la crise sanitaire et mettre en place les mesures de soutien les plus appropriées.

La décision d'exécution (UE) 2018/593 s'applique jusqu'au 31 décembre 2024, raison pour laquelle l'Italie a demandé l'autorisation de continuer à déroger aux articles 218 et 232 de la directive TVA afin de poursuivre l'application de la facturation électronique obligatoire.

Une 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 numérique⁵ (proposition relative à la TVA à l'ère numérique) est cependant en cours d'examen au Conseil. Cette directive modifiera l'article 218 et supprimera l'article 232 de la directive TVA. Cette réforme, une fois adoptée, permettra aux États membres de mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire, ce qui supprimera la nécessité de demander de nouvelles dérogations à la directive TVA afin d'appliquer ce type de systèmes. Il convient dès lors de proroger l'autorisation permettant à l'Italie de continuer à déroger aux articles 218 et 232 uniquement pour la période nécessaire jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme.

Il est donc proposé de proroger l'autorisation jusqu'au 31 décembre 2025. Compte tenu de la brièveté de la période pour laquelle cette prorogation est accordée, si l'Italie doit proroger encore cette autorisation, aucun rapport ne devrait être requis.

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

L'article 218 de la directive TVA place les factures sur papier et électroniques sur un pied d'égalité en disposant que les États membres acceptent comme factures tous les documents ou messages sur papier ou sous format électronique. Conformément à l'article 232 de la directive TVA, l'utilisation d'une facture électronique est soumise à l'acceptation du destinataire. La facturation électronique obligatoire telle qu'elle est appliquée par l'Italie déroge effectivement à ces deux dispositions.

La dérogation peut être autorisée sur la base de l'article 395 de la directive TVA, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. Étant donné que, d'après les éléments fournis par l'Italie, la mesure dérogatoire a contribué à la fois à la lutte contre la fraude fiscale et à la simplification de la perception de la taxe, la dérogation est compatible avec les dispositions existantes.

La dérogation relative à la facturation électronique obligatoire est également conforme à la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2017⁶, conformément à laquelle il convient que «l'Italie s'attache, au cours de la période 2017-2018, entre autres, à étendre l'utilisation obligatoire des paiements et de la facturation électroniques».

Des autorisations similaires permettant à la France, à la Pologne, à l'Allemagne et à la Roumanie de déroger aux articles 218 et 232 de la directive TVA pour mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire ont été accordées par la décision d'exécution (UE) 2022/133 du Conseil⁷, la décision d'exécution (UE) 2022/1003 du Conseil⁸, la décision d'exécution (UE) 2023/1551 du Conseil⁹ et par la décision d'exécution (UE) 2023/1553 du Conseil¹⁰.

⁵ COM(2022) 701 final.

⁶ JO C 261 du 9.8.2017, p. 46.

⁷ JO L 20 du 31.1.2022, p. 272.

⁸ JO L 168 du 27.6.2022, p. 81.

⁹ JO L 188 du 27.7.2023, p. 42.

¹⁰ JO L 188 du 27.7.2023, p. 48.

La Commission a adopté en 2020 la «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»¹¹. L'une des actions envisagées dans ce plan d'action est l'adoption par la Commission d'une proposition législative visant à moderniser les obligations de déclaration en matière de TVA. Comme indiqué dans le plan d'action, cette proposition devrait notamment contribuer à rationaliser les mécanismes de déclaration pouvant être appliqués aux opérations nationales. La nécessité de poursuivre le développement de la facturation électronique est également examinée dans ce contexte.

À la suite de ce plan d'action, la Commission a adopté le 8 décembre 2022 la proposition relative à la TVA à l'ère numérique, qui est en cours d'examen au Conseil. Cette directive modifiera l'article 218 et supprimera l'article 232 de la directive TVA. Cette réforme, une fois adoptée, permettra aux États membres de mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire, ce qui supprimera la nécessité de demander de nouvelles dérogations à la directive TVA afin d'appliquer ce type de systèmes. C'est pourquoi, après la transposition de cette proposition de directive par les États membres, la présente décision du Conseil n'aurait plus aucun effet utile.

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, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

• Proportionnalité

La proposition respecte le principe de proportionnalité. La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue pas une obligation.

La mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire s'est déroulée sans heurts et n'a pas posé de problèmes particuliers. Selon les informations transmises par l'Italie, la mesure a contribué à la réalisation des objectifs poursuivis en matière de lutte contre la fraude à la TVA, tout en simplifiant la perception de la taxe.

Le champ d'application de la mesure couvre toutes les opérations effectuées sur le territoire italien entre des assujettis établis en Italie. Par conséquent, les opérations intracommunautaires sont exclues du champ d'application de la mesure, conformément au considérant 7 de la décision d'exécution (UE) 2018/593. De plus, les assujettis enregistrés en Italie mais qui ne sont établis sur son territoire sont également exclus du champ d'application de la mesure, de sorte que les opérations auxquelles ils prennent part ne sont pas soumises à la facturation électronique obligatoire.

L'Italie estime que l'extension du champ d'application aux assujettis bénéficiant de la franchise pour les PME a permis de compléter le système, d'éviter les incohérences et les lacunes en matière d'information, tout en améliorant le dialogue entre les petites entreprises et les autorités fiscales, ainsi que leurs capacités numériques et leur compétitivité. Les charges engendrées par l'introduction de l'obligation ont été atténuées par le soutien offert par

¹¹ https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_fr.pdf

l'*Agenzia delle Entrate* en termes de services gratuits pour l'établissement, la transmission, la réception et le stockage numérique des factures électroniques.

En effet, l'administration fiscale italienne a mis gratuitement à disposition différentes solutions, telles qu'un progiciel pour ordinateur ou une application pour appareil mobile, qui permet aux contribuables d'établir et de transférer facilement des factures électroniques. Ces mesures soulagent ces entreprises des coûts qu'elles supportent actuellement pour l'émission et le traitement des factures, tels les coûts d'impression ou d'archivage, et réduisent dans le même temps les risques d'erreurs.

Par ailleurs, la facturation électronique obligatoire a permis à l'administration fiscale italienne de proposer divers services en ligne aux contribuables. En outre, plusieurs obligations de déclaration ont été supprimées grâce à la mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire.

La dérogation est également limitée dans le temps jusqu'à ce que des règles harmonisées permettent aux États membres de mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire.

Dès lors, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir lutter contre la fraude fiscale et simplifier la perception de la taxe.

- **Choix de l'instrument**

Instrument proposé: 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, statuant 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.

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

- **Analyse d'impact**

L'Italie a demandé l'autorisation de continuer à appliquer la facturation électronique obligatoire pour l'ensemble des factures délivrées à d'autres assujettis ou aux consommateurs finaux par les assujettis établis sur son territoire. En outre, il convient que les factures simplifiées, les documents délivrés sur la base de l'article 219 de la directive TVA et les factures relatives aux opérations exonérées relèvent de la facturation électronique obligatoire. Les assujettis non établis peuvent choisir de transmettre leurs factures via le SdI.

Les assujettis ont déjà adapté leurs systèmes pour se conformer aux exigences de la facturation électronique obligatoire. Si l'autorisation n'est pas prorogée, les coûts encourus pour cette adaptation seraient irrécupérables pour les assujettis, alors que ces derniers devraient probablement supporter des coûts supplémentaires liés à l'adaptation à un nouveau système de déclaration qui pourrait être mis en œuvre pour remplacer la facturation électronique obligatoire.

Selon l'Italie, la facturation électronique a donné des résultats concrets en matière de lutte contre la fraude fiscale en raison de l'exhaustivité, de l'actualité et de la traçabilité accrues des informations. La mesure a également eu un effet préventif, car elle a dissuadé les contribuables de se livrer à des agissements frauduleux. L'envoi des factures via le SdI a fourni à l'*Agenzia delle Entrate* un accès rapide et automatisé à toute information utile à des

fins fiscales figurant sur les factures. L'extension de la mesure aux assujettis bénéficiant de la franchise pour les PME a permis de compléter le système, tout en évitant les incohérences et les lacunes en matière d'information. Les autorités fiscales peuvent donc procéder à des vérifications rapides et automatiques de la cohérence entre la TVA déclarée et payée.

D'après les données communiquées par l'Italie, le montant résiduel positif des recettes provenant de la TVA, qui ne sont pas comptabilisées par le cycle économique, serait de l'ordre de 1,7 à 2,0 milliards d'euros, selon les estimations. Par ailleurs, alors qu'en 2019, première année d'application de la mesure, l'*Agenzia delle Entrate* a, grâce à des contrôles en temps utile des données de facturation, détecté et empêché des cas de fraude et de faux crédits de TVA s'élevant à près de 1 milliard d'euros, ce chiffre est passé à 9 milliards d'euros en 2022.

Grâce aux données de facturation électronique, l'*Agenzia delle Entrate* fournit différents services aux contribuables, tels que des registres d'achat et de vente préremplis, une communication préremplie pour les paiements de TVA périodiques, une déclaration annuelle de TVA préremplie avec la liste correspondante des calculs effectués et des formulaires de paiement préremplis, y compris les montants devant faire l'objet d'un paiement, d'une compensation ou d'une demande de remboursement.

L'introduction de la facturation électronique a aussi permis de supprimer plusieurs obligations, dont certaines ne relevant pas exclusivement du domaine de la TVA, comme la déclaration des données de facturation relatives aux opérations intérieures, les déclarations statistiques Intrastat pour les achats, l'obligation de fournir les informations sur les contrats conclus par les sociétés de crédit-bail et de location et l'obligation de déclarer les opérations de livraisons de biens en Italie en provenance de la République de Saint-Marin.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/593 autorisant la République italienne à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 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 ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Par la décision d'exécution (UE) 2018/593 du Conseil², l'Italie a été autorisée jusqu'au 31 décembre 2021 à introduire une mesure dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE (ci-après la «mesure particulière») afin de mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire pour tous les assujettis établis sur son territoire, à l'exception de ceux bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de ladite directive.
- (2) Par la décision d'exécution (UE) 2021/2251 du Conseil³, l'Italie a été autorisée à appliquer la mesure particulière jusqu'au 31 décembre 2024 et son champ d'application a été élargi pour inclure les assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de la directive TVA.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 11 avril 2024, l'Italie a demandé l'autorisation de continuer à déroger aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE afin de pouvoir poursuivre l'application de la facturation électronique obligatoire.
- (4) Par lettres du 12 septembre 2024, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par l'Italie. Par lettre du 13 septembre 2024, la Commission a notifié à l'Italie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.
- (5) L'Italie fait valoir que le système de facturation électronique obligatoire mis en place, qui fait passer toutes les factures émises par le système «Sistema di Interscambio», géré par l'administration fiscale italienne, a pleinement atteint ses objectifs, à savoir lutter contre la fraude fiscale, simplifier le respect des obligations fiscales et améliorer l'efficacité de la perception de la taxe, ce qui a permis de réduire les coûts administratifs pour les entreprises.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² JO L 99 du 19.4.2018, p. 14.

³ JO L 454 du 17.12.2021, p. 1.

- (6) Le 8 décembre 2022, la Commission a adopté une 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 numérique⁴ (proposition relative à la TVA à l'ère numérique). La Commission propose de modifier l'article 218 et de supprimer l'article 232 de la directive 2006/112/CE. Il est donc possible qu'une directive modifiant ces articles soit adoptée, ce qui permettrait aux États membres de mettre en place la facturation électronique obligatoire et de supprimer la nécessité de demander de nouvelles mesures particulières dérogatoires à la directive 2006/112/CE. Par conséquent, à compter de la date à laquelle les États membres seraient tenus d'appliquer les dispositions nationales qui transposent la directive modifiant ces articles, la présente décision devrait cesser de s'appliquer.
- (7) Compte tenu des progrès réalisés au sein du Conseil au sujet des discussions sur la proposition relative à la TVA à l'ère numérique, il est recommandé de proroger la mesure particulière uniquement pour la période nécessaire en vue de garantir la continuité du système de facturation électronique obligatoire actuel jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les articles 218 et 232. Si la continuité de ce système requiert une nouvelle prorogation de la mesure particulière, cette prorogation serait accordée, le cas échéant, sur demande pour une période supplémentaire.
- (8) La mesure particulière ne devrait pas avoir d'effet sur le droit du client de recevoir des factures sur papier en cas d'opérations intracommunautaire.
- (9) La mesure particulière 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.
- (10) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution (UE) 2018/593 en conséquence,
- A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision d'exécution (UE) 2018/593 est modifiée comme suit:

L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«Article 4

La présente décision est applicable jusqu'à la plus proche des deux dates suivantes:

- a) le 31 décembre 2025; ou
- b) la date à partir de laquelle les États membres doivent appliquer les dispositions nationales qu'ils sont tenus d'adopter en cas d'adoption d'une directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique, et notamment les articles 218 et 232 de ladite directive.»

⁴ COM(2022) 701 final.

Article 2

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président