

Bruxelles, le 9 février 2018
(OR. en)

6044/18

Dossier interinstitutionnel:
2018/0021 (NLE)

FISC 52
ECOFIN 95

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	5 février 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2018) 55 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL 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(2018) 55 final.

p.j.: COM(2018) 55 final

Bruxelles, le 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

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 perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 27 septembre 2017, la République italienne a demandé l'autorisation de déroger aux articles 218 et 232 de la directive TVA afin d'être en mesure de rendre la facturation électronique obligatoire. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 3 novembre 2017 et le Portugal par lettre datée du 6 novembre 2017, de la demande introduite par la République italienne. Par lettre datée du 7 novembre 2017, la Commission a notifié à la République italienne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'Italie a introduit une demande de dérogation sur la base de l'article 395 de la directive TVA en vue d'être autorisée à appliquer une facturation électronique obligatoire pour tous les assujettis établis sur son territoire, à l'exception de ceux bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises, et à transmettre les factures via le système «Sistema di intercambio» (ci-après le «SdI») géré par l'administration fiscale italienne.

L'Italie fait valoir que la facturation électronique obligatoire via le SdI permet à l'administration fiscale d'obtenir en temps réel les informations contenues dans les factures émises et reçues par les opérateurs économiques. Les autorités fiscales peuvent donc effectuer des vérifications rapides et automatiques de la cohérence entre la TVA déclarée et payée.

L'Italie considère dès lors que l'introduction d'une facturation électronique obligatoire généralisée présenterait des avantages en ce qui concerne la lutte contre la fraude et la simplification de la perception de la taxe. Selon l'Italie, des avantages concrets résulteraient d'un meilleur respect des obligations fiscales et d'une rapidité et efficacité accrues des contrôles visant à lutter contre la fraude. Le passage au numérique et la simplification administrative s'en trouveraient également redynamisés.

D'après les informations communiquées par l'Italie, le système volontaire existant et la facturation électronique obligatoire pour les livraisons de biens et prestations de services destinées aux autorités publiques ont préparé le terrain pour la facturation électronique obligatoire, assurant ainsi une transition en douceur vers cette pratique et limitant l'incidence de la mesure sur les assujettis et les consommateurs.

Depuis 2014, les assujettis qui effectuent des opérations commerciales avec les autorités publiques en Italie (20 % d'entre eux) sont tenus d'utiliser la facturation électronique. Toutes les factures de l'administration publique passent par le SdI et sont transmises à l'Office de la comptabilité publique à des fins de contrôle des dépenses et aux autorités publiques. Par ailleurs, depuis 2017, un système facultatif de transmission des données par voie électronique ou de facturation électronique pour les opérations entre entreprises (B2B) a été mis en place. Le système offre la possibilité de choisir de transmettre aux autorités fiscales par voie

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

électronique, chaque trimestre, les données figurant sur l'ensemble des factures émises durant le trimestre de référence. Plutôt que de procéder à cette transmission de données périodique, les fournisseurs ou les prestataires peuvent également envoyer et recevoir des factures électroniques via le SdI. Depuis juillet 2016, les autorités fiscales ont mis à disposition une application internet gratuite permettant de générer, de transmettre et de stocker des factures électroniques. Par conséquent, un certain nombre d'entreprises sont déjà tenues d'émettre des factures électroniques tandis que d'autres ont eu ou auront la possibilité de se familiariser avec le système avant l'introduction de la mesure.

Compte tenu du vaste champ d'application et de la nouveauté de la dérogation, il est important de veiller au suivi nécessaire dans le cadre de cette dérogation, notamment en ce qui concerne l'incidence de la mesure sur la lutte contre la fraude à la TVA et sur les assujettis. Si l'Italie souhaite prolonger la mesure dérogatoire, elle sera invitée à présenter une demande de prolongation accompagnée d'un rapport sur le fonctionnement de la mesure. Ce rapport devra évaluer la mesure du point de vue de son efficacité en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de simplification de la perception de la taxe. Il devra également comporter une évaluation des effets de la mesure sur les assujettis, en particulier pour ce qui concerne l'augmentation des charges administratives et des coûts de conformité qu'ils supportent.

Il est proposé d'autoriser la dérogation du 1^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2021.

- **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 envisagée par l'Italie dérogerait 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. L'Italie a sollicité la mesure dérogatoire pour lutter contre la fraude fiscale et simplifier la perception de la taxe. Sur la base des éléments communiqués par l'Italie, la dérogation est cohérente avec les dispositions existantes dans ce domaine.

La dérogation relative à la facturation électronique obligatoire serait conforme à la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2017², 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»*.

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.

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_italy-fr.pdf

- **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 pas une obligation.

La facturation électronique obligatoire supposera un certain nombre de changements pour les assujettis. L'Italie a cependant anticipé ces changements et préparé le terrain à cet effet. Les assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises sont exclus de la mesure. La dérogation est aussi limitée dans le temps et un rapport sur le fonctionnement et l'efficacité de la mesure doit être élaboré dix-huit mois après l'entrée en vigueur de celle-ci.

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 d'introduire la facturation électronique obligatoire pour l'ensemble des factures délivrées à d'autres opérateurs ou aux consommateurs finaux par les assujettis établis sur son territoire qui ne bénéficient pas de la franchise pour les petites entreprises. En outre, il convient que les factures simplifiées, les documents délivrés sur la base de l'article 219 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 exclus de la facturation électronique obligatoire via le SdI peuvent également décider de l'appliquer.

La facturation électronique obligatoire supposera des changements pour les assujettis. Les assujettis supporteraient des coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre d'un nouveau système de facturation et à l'exploitation de celui-ci. L'Italie a cependant anticipé les effets de la mesure sur les assujettis étant donné que le système est déjà en place à titre facultatif depuis le début de 2017 et que les entreprises ont eu ou auront la possibilité de se familiariser avec celui-ci. Selon l'Italie, la facturation électronique donnera des résultats concrets en matière de lutte contre la fraude en raison de l'exhaustivité, de l'actualité et de la traçabilité accrues des informations. L'envoi des factures via le SdI fournira effectivement à l'administration fiscale italienne un accès rapide et automatisé à toute information utile à des fins fiscales figurant sur les factures. Les autorités fiscales pourront donc effectuer des vérifications rapides et automatiques de la cohérence entre la TVA déclarée et payée. Concrètement, l'Italie fait valoir qu'actuellement, il faut environ 18 mois pour que l'administration fiscale soit informée de l'existence d'un opérateur défaillant. La disponibilité immédiate des factures électroniques permettrait de réduire cet intervalle à trois mois maximum, et de mettre ainsi un terme plus rapidement à la chaîne frauduleuse.

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

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 lettre enregistrée à la Commission le 27 septembre 2017, l'Italie a demandé l'autorisation de déroger aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE en vue d'introduire 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, et de transmettre les factures via le système «Sistema di intercambio» (ci-après le «SdI»), géré par l'administration fiscale italienne.
- (2) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, par lettres datées des 3 et 6 novembre 2017, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 7 novembre 2017, la Commission a notifié à l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires pour étudier la demande.
- (3) L'Italie fait valoir que l'utilisation de la facturation électronique obligatoire dans le cadre de laquelle les factures sont transmises via le SdI permettrait à l'administration fiscale italienne d'obtenir en temps réel les informations contenues dans les factures émises et reçues par les opérateurs économiques. Les autorités fiscales pourraient donc effectuer des vérifications rapides et automatiques de la cohérence entre les montants de TVA déclarés et payés.
- (4) L'Italie considère que l'introduction d'une facturation électronique obligatoire généralisée présenterait aussi des avantages en ce qui concerne la lutte contre la fraude, l'intensification des efforts pour le passage au numérique et la simplification de la perception de la taxe.
- (5) L'Italie fait valoir que les bases de l'introduction de la facturation électronique obligatoire ont déjà été jetées grâce à l'utilisation facultative du système SdI existant, ce qui permettrait d'assurer une transition en douceur vers la facturation électronique et, dans le même temps, de limiter les effets de la mesure sur les assujettis.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

- (6) Compte tenu du vaste champ d'application et de la nouveauté de la dérogation, il est important d'évaluer l'incidence de la mesure sur la lutte contre la fraude à la TVA et sur les assujettis. Par conséquent, si l'Italie estime que la prolongation de la mesure est nécessaire, il convient qu'elle présente à la Commission une demande de prolongation accompagnée d'un rapport comportant l'évaluation de la mesure pour ce qui est de son efficacité en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de simplification de la perception de la taxe.
- (7) La présente dérogation ne devrait pas avoir d'incidence sur le droit du client de recevoir des factures sur papier en cas d'opérations intra-Union.
- (8) La dérogation demandée devrait être limitée dans le temps afin que l'on puisse évaluer si la mesure particulière est adéquate et efficace au regard de ses objectifs.
- (9) La mesure dérogatoire est dès lors proportionnée aux objectifs poursuivis, étant donné qu'elle est limitée dans le temps et a un champ d'application restreint puisqu'elle ne s'applique pas aux assujettis qui bénéficient de la franchise pour les petites entreprises visées à l'article 282 de la directive 2006/112/CE. 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.
- (10) 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 218 de la directive 2006/112/CE, l'Italie est autorisée à accepter comme factures tous les documents ou messages sous format électronique uniquement s'ils sont émis par des assujettis établis sur son territoire autres que ceux bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de ladite directive.

Article 2

Par dérogation à l'article 232 de la directive 2006/112/CE, l'Italie est autorisée à disposer que l'utilisation de factures électroniques émises par les assujettis établis sur son territoire n'est pas soumise à l'acceptation du destinataire sauf lorsque ces factures sont émises par des assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de ladite directive.

Article 3

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

Si l'Italie estime que la prolongation de la mesure visée aux articles 1^{er} et 2, est nécessaire, elle présente à la Commission une demande de prolongation accompagnée d'un rapport évaluant l'efficacité de la mesure en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de simplification de la perception de la taxe. Ce rapport évalue aussi les effets de la mesure sur les assujettis et en particulier, si elle augmente les charges et les coûts administratifs qu'ils supportent.

Article 4

La présente décision s'applique du 1^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2021.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président