COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.4.2014
COM(2014) 229 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil

1. CONTEXTE

En vertu de l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil 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 fraudes ou évasions fiscales. Étant donné que cette procédure prévoit des dérogations aux principes généraux de la TVA, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, ces dérogations doivent être limitées et proportionnées.

Par notification enregistrée à la Commission le 27 novembre 2013, la Hongrie a demandé, en vertu de l'article 199 *ter*[1] de la directive 2006/112/CE (ci-après la «directive TVA»), l'autorisation d'introduire, au titre du mécanisme de réaction rapide (MRR), une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive TVA, afin d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de sucre. Toutefois, la Commission n'a pas été en mesure d'accepter la mesure proposée étant donné que les conditions juridiques de base n'étaient pas remplies[2].

Lorsqu'une notification est envoyée dans le cadre du MRR, une demande de dérogation «normale» au sens de l'article 395 de la directive TVA doit également être introduite, conformément à l'article 199 *ter*, paragraphe 2, dernier alinéa, de la directive TVA. La Hongrie, par la même lettre que celle envoyée pour la notification au titre du MRR, a demandé l'autorisation d'appliquer, comme indiqué, le mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de sucre.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 19 mars 2014, de la demande introduite par la Hongrie. Par lettre datée du 20 mars 2014, la Commission a informé la Hongrie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

2. AUTOLIQUIDATION

Aux termes de l'article 193 de la directive TVA, la TVA est due par l'assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services. L'objectif du mécanisme d'autoliquidation est de transférer la redevabilité de la taxe sur l'assujetti bénéficiaire des livraisons ou prestations.

---

[1] Introduit par la directive 2013/42/UE du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, en ce qui concerne un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA (JO L 201 du 26.7.2013, p. 1).

[2] Décision d'exécution de la Commission du 11 décembre 2013 refusant la demande présentée par la Hongrie concernant l'introduction, au titre du mécanisme de réaction rapide, d'une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 341 du 18.12.2013, p. 68).

La fraude à l'opérateur défaillant a lieu lorsque les opérateurs ne paient pas la TVA aux autorités fiscales après avoir vendu leurs produits. Leurs clients, en possession d'une facture valable, conservent toutefois le droit de déduire la taxe. Dans les cas les plus graves de ce type de fraude fiscale, les mêmes biens ou services sont fournis plusieurs fois, selon un mécanisme de type «carrousel» (qui suppose l'échange de biens ou de services entre des États membres), sans que la TVA soit reversée au fisc. Puisqu'il fait du destinataire des biens ou services le redevable de la TVA, le mécanisme d'autoliquidation permet d'éliminer la possibilité de ce type de fraude fiscale.

3. LA DEMANDE

La Hongrie demande, en vertu de l'article 395 de la directive TVA et à la suite d'une notification au titre du MRR, que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, l'autorise à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA en ce qui concerne l'application du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de sucre en quantités supérieures à 200 kg.

Il ressort des informations fournies par la Hongrie que les problèmes de fraude dans ce secteur sont apparus en 2007. Une forte augmentation de la TVA impayée a cependant été observée en 2013 (sur la base des chiffres alors disponibles pour les trois premiers trimestres de cette année). Les mesures antifraude qui ont été mises en place dans ce contexte ne seraient, selon la Hongrie, pas suffisantes pour contrer le développement de la fraude.

4. POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Lorsqu'elle est saisie d'une demande au titre de l'article 395, la Commission l'examine afin de s'assurer que les conditions de base permettant d'y accéder sont remplies, à savoir que la mesure particulière proposée simplifie les procédures pour les assujettis et/ou l'administration fiscale ou que la proposition permet d'éviter certains types de fraude ou d'évasion fiscales. Dans ce contexte, la Commission a toujours fait preuve de sélectivité et de prudence afin de garantir que les dérogations ne compromettent pas le fonctionnement du système général de la TVA et qu'elles soient limitées, nécessaires et proportionnées.

Tout d'abord, la Commission constate que c'est la troisième fois en un an qu'une demande est introduite par la Hongrie en ce qui concerne les produits agricoles (céréales et oléagineux; porcs et aujourd'hui sucre).

Comme dans le cas de l'élevage porcin et du secteur de l'alimentation animale [(COM)2013 148 final], la Commission estime que le type de biens en question (sucre) est d'une nature qui devrait permettre des vérifications par des moyens de contrôle traditionnels, sans qu'il ne faille recourir au mécanisme d'autoliquidation.

En outre, l'application du mécanisme d'autoliquidation à des biens destinés à la consommation finale, tels que le sucre, comporte toujours un risque de déplacement de la fraude en aval dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui pourrait la rendre encore plus difficile à contrer, malgré l'application d'un seuil proposée par la Hongrie. C'est également la raison pour laquelle les États membres ont délibérément exclu les produits agricoles destinés à la consommation finale de la directive

«Autoliquidation»[3]. Cette approche se justifie également par le risque de déplacement de la fraude vers d'autres États membres dans un secteur qui revêt une importance économique assez substantielle dans plusieurs d'entre eux. L'expérience des céréales et des oléagineux confirme que ce risque est plus qu'une simple hypothèse.

En tout état de cause, une dérogation n'est pas une solution à long terme, pas plus qu'elle ne peut pallier l'insuffisance de la surveillance des assujettis sur ce marché. Les différentes demandes semblent indiquer qu'il existe des problèmes structurels dans le contrôle du secteur agricole en Hongrie, qui nécessitent dès lors une approche différente.

À cet égard, la Commission a eu connaissance, par l'intermédiaire d'informations publiées dans la presse hongroise, d'allégations faisant état d'une éventuelle mauvaise gestion qui entraverait le bon recouvrement de l'impôt dans ce secteur. Il convient de noter que ces problèmes ont entraîné une situation difficile. Par conséquent, il apparaît qu'une solution politique, administrative, ou même judiciaire, doit être trouvée pour clarifier la situation et faire en sorte que le fonctionnement normal de l'administration fiscale soit garanti et, le cas échéant, amélioré ou rétabli.

En ce qui concerne les chiffres de la fraude, les pertes de TVA dans le secteur sont considérables, mais ne représentent que 0,291 % de l'écart de TVA total estimé pour la Hongrie (chiffres de 2011)[4], ce qui témoigne de la nécessité d'une solution plus globale pour résoudre les problèmes de perception et de contrôle de la TVA.

La Hongrie indique dans sa demande que certaines mesures de lutte contre la fraude dans ce secteur ont été prises (comme une meilleure procédure d'enregistrement, des inspections plus efficaces, une augmentation des amendes, l'intégration des autorités fiscales et douanières). Toutefois, elle n'a pas encore mis en œuvre toutes les recommandations déjà formulées par l'Union européenne à cet égard.

Pour la Commission, les mesures devraient être davantage axées sur l'amélioration de l'efficacité du contrôle fiscal plutôt que sur la création de nouvelles obligations pour les assujettis. La Commission constate en effet que les obligations fiscales en Hongrie sont déjà relativement lourdes et que le pays obtient, selon la Banque mondiale, de mauvais résultats en ce qui concerne la facilité de payer les impôts[5].

Sur la base de tous ces éléments, la Commission est parvenue à la conclusion qu'une dérogation autorisant l'application du mécanisme d'autoliquidation n'est pas la

---

[3] Directive 2013/43/UE du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude (JO L 201 du 26.7.2013, p. 4).

[4] *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.* Rapport commandé par la Commission européenne et réalisée par un consortium dirigé par CPB (Bureau néerlandais pour l'analyse des politiques économiques), disponible (en anglais) à l'adresse: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] Voir: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary - Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council Opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016 [document de travail des services de la Commission - SWD(2013) 367 final, p. 21-22]. Voir également: http://www.doingbusiness.org.

solution appropriée pour contrer la fraude dans le secteur du sucre et qu'elle aurait des incidences négatives sur la fraude au niveau du commerce de détail et sur les autres États membres. Une solution plus globale devrait être trouvée, impliquant des réformes structurelles du contrôle et de la perception de la taxe. La Commission reste disposée à fournir à la Hongrie, dans la mesure du possible, l'assistance nécessaire pour lutter contre les problèmes de fraude à la TVA. Elle suggère également à la Hongrie de renforcer, dans le cadre d'Eurofisc, la coopération avec d'autres États membres confrontés à des problèmes similaires dans le secteur agricole, ou susceptibles de l'être.

5. CONCLUSION

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission s'oppose à la demande présentée par la Hongrie.