COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Franței să aplice o măsură specială de derogare de la articolele 218 și 232 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

EXPUNERE DE MOTIVE

În conformitate cu articolul 395 alineatul (1) din Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[1] (denumită în continuare „Directiva TVA”), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să introducă măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective, în scopul simplificării procedurii de colectare a TVA sau al prevenirii anumitor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale.

Prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 12 aprilie 2021, Franța a solicitat autorizația de derogare de la articolele 218, 178 și 232 din Directiva TVA pentru a putea impune facturarea electronică obligatorie tuturor persoanelor impozabile stabilite pe teritoriul Franței. Autorizația a fost solicitată în perioada 1 decembrie 2021 - 31 decembrie 2028.

În plus, prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 20 septembrie 2021, Franța a solicitat ca autorizația de derogare să se aplice numai pentru articolele 218 și 232 din Directiva TVA, de la 1 ianuarie 2024 până la 31 decembrie 2026.

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 29 septembrie 2021, cu privire la cererea înaintată de Franța. Prin scrisoarea din data de 30 septembrie 2021, Comisia a notificat Franței faptul că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Temeiurile și obiectivele propunerii

Franța a depus o cerere de derogare în temeiul articolului 395 din Directiva TVA pentru a fi autorizată să pună în aplicare o obligație de a emite facturi electronice pentru tranzacțiile interne între persoane impozabile în scopuri de TVA stabilite în Franța, în temeiul articolului 153 din Legea finanțelor pentru anul 2020 și al articolului 195 din Legea finanțelor pentru anul 2021. Această obligație va fi însoțită de obligația ca persoanele impozabile respective să transmită anumite date suplimentare autorităților fiscale.

Franța consideră că obligația de facturare electronică va îmbunătăți lupta împotriva fraudei, consolidând în același timp competitivitatea întreprinderilor. De asemenea, aceasta va spori cunoștințele în timp real cu privire la activitatea economică, permițând orientarea politicii economice în concordanță cu realitatea economică a actorilor economici. Această obligație va permite, totodată, simplificarea obligațiilor de raportare în materie de TVA ale întreprinderilor, prin introducerea declarațiilor de impunere precompletate.

Articolul 218 din Directiva TVA prevede obligația statelor membre de a accepta ca facturi toate documentele sau mesajele, atât pe suport de hârtie, cât și în format electronic. Astfel, Franța ar dori să obțină o derogare de la acest articol din Directiva TVA, astfel încât numai facturile electronice în format mixt sau structurat să poată fi considerate facturi de către administrația fiscală franceză.

Articolul 232 din Directiva TVA prevede că utilizarea unei facturi electronice face obiectul acceptării de către destinatar. Prin urmare, introducerea unei obligații de facturare electronică în Franța necesită o derogare de la acest articol, astfel încât emitentul să nu mai fie nevoit să obțină consimțământul destinatarului pentru a trimite o factură electronică.

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

Franța consideră, așadar, că introducerea unei obligații generalizate de facturare electronică ar oferi avantaje în ceea ce privește combaterea fraudei și a evaziunii fiscale, facilitând totodată respectarea voluntară a legislației fiscale. Într-adevăr, obligația de a emite facturi electronice, împreună cu transmiterea de date suplimentare privind tranzacțiile, prin intermediul unui sistem care implică platforme private certificate și o platformă publică centralizată, vor permite administrației fiscale să verifice în timp real concordanța dintre TVA declarată și colectată și facturile emise și primite. Astfel, se va îmbunătăți semnificativ capacitatea administrației de a preveni și combate frauda în domeniul TVA.

Obligația de facturare electronică va viza doar tranzacțiile între persoane impozabile (B2B). Datele tranzacțiilor la care participă consumatori finali (B2C) vor fi raportate prin intermediul unui alt mecanism. În cazul achizițiilor intracomunitare, persoanele impozabile își vor păstra dreptul de a primi facturi pe suport de hârtie. Ar trebui remarcat faptul că obligația de a utiliza facturarea electronică pentru tranzacțiile între întreprinderi și administrațiile publice (B2G) a intrat treptat în vigoare în Franța în perioada 1 ianuarie 2017 - 1 ianuarie 2020. Prin urmare, întreprinderile care au emis deja facturi electronice prin intermediul platformei de facturare electronică B2G Chorus Pro, dezvoltată de Agenția Națională de Informatică Financiară (AIFE), sunt deja echipate și pregătite pentru extinderea obligației de facturare electronică la nivelul relațiilor B2B. Franța susține că majoritatea persoanelor impozabile în scopuri de TVA de pe teritoriul său trimit sau primesc deja facturi în format electronic. Potrivit Franței, în 2017, doar 31 % dintre întreprinderile franceze cu peste 10 angajați utilizau facturi pe suport de hârtie, acest procent scăzând probabil de atunci. Trecerea la formatul electronic va elimina definitiv formatul pe hârtie din procesul de prelucrare a facturilor, generând economii semnificative pentru întreprinderi.

Franța consideră că facturarea electronică va oferi avantaje persoanelor impozabile, cum ar fi reducerea termenelor de plată pentru furnizor, reducerea costurilor de tipărire și a taxelor poștale, reducerea costurilor și a întârzierilor legate de prelucrarea datelor de facturare, reducerea costurilor de stocare și reducerea costurilor de formare și dezvoltare a sistemului.

Franța are în vedere o introducere treptată a obligației, cu scopul de a permite o tranziție către noul sistem adaptată fiecărui tip de întreprindere și a asigura sprijinul în acest sens. Începând din 2024, obligația de a primi factura electronică se va aplica tuturor întreprinderilor. Este planificată o introducere progresivă a obligației de a emite facturi electronice, în funcție de dimensiunea întreprinderilor: anul 2024 pentru întreprinderi mari, anul 2025 pentru întreprinderi care au între 250 și 4 999 de angajați și o cifră de afaceri mai mică de 1,5 miliarde EUR și anul 2026 pentru întreprinderi mici și mijlocii și microîntreprinderi, inclusiv pentru persoane impozabile care beneficiază de scutirea acordată întreprinderilor mici, prevăzută la articolul 282 din Directiva TVA.

Pentru a asigura interoperabilitatea schimburilor, platformele care furnizează servicii de facturare electronică, atât private, cât și publice, ar trebui să pună la dispoziția persoanelor impozabile un set minim de formate structurate sau mixte, fără a aduce atingere libertății acestora de a oferi formate alternative.

Având în vedere domeniul larg de aplicare al derogării, este important să se asigure monitorizarea necesară în cadrul acestei derogări și în special în ceea ce privește impactul măsurii asupra combaterii fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul TVA și asupra persoanelor impozabile. În cazul în care Franța ar dori să prelungească măsura de derogare, cererea de prelungire trebuie să fie însoțită de un raport cu privire la funcționarea măsurii. Acest raport ar trebui să conțină o evaluare a măsurii din perspectiva eficienței sale pentru lupta împotriva fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul TVA și pentru simplificarea colectării impozitelor. Raportul ar mai trebui să includă o evaluare a impactului măsurii

asupra persoanelor impozabile, în special în ceea ce privește creșterea, pentru acestea, a sarcinilor administrative și a costurilor de asigurare a conformității.

Se propune autorizarea derogării de la 1 ianuarie 2024 până la 31 decembrie 2026.

- **Coerența cu dispozițiile deja existente în domeniul de politică vizat**

Articolul 218 din Directiva TVA acordă aceeași recunoaștere facturilor pe hârtie și celor electronice, stipulând că statele membre acceptă documentele sau mesajele pe suport de hârtie sau în format electronic ca facturi. În conformitate cu articolul 232 din Directiva TVA, utilizarea facturii electronice face obiectul acceptării de către destinatar. Facturarea electronică obligatorie preconizată de Franța ar deroga, într-adevăr, de la aceste două prevederi.

Derogarea poate fi autorizată în temeiul articolului 395 din Directiva TVA în scopul simplificării procedurii de colectare a TVA sau al prevenirii anumitor forme de evaziune fiscală sau de fraudă. Franța a solicitat măsura de derogare cu scopul de a lupta împotriva fraudei și a evaziunii fiscale și de a simplifica colectarea impozitelor. Pe baza informațiilor furnizate de Franța, derogarea este coerentă cu dispozițiile politicilor existente.

O autorizație similară care permite Italiei să deroge de la articolele 218 și 232 din Directiva TVA în vederea implementării facturării electronice obligatorii a fost acordată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/593 a Consiliului[2].

În final, Comisia a adoptat în anul 2020 „Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Plan de acțiune pentru o fiscalitate echitabilă și simplificată în sprijinul strategiei de redresare”[3]. Una dintre acțiunile avute în vedere în acest plan este prezentarea de către Comisie a unei propuneri legislative pentru modernizarea obligațiilor de raportare în materie de TVA. În acest context, va fi examinată necesitatea unei viitoare extinderi a facturării electronice. Prin urmare, măsura de derogare este aliniată la obiectivele urmărite de planul de acțiune al Comisiei. Unul dintre obiectivele viitoarei propuneri a Comisiei va fi acela de a simplifica mecanismele de raportare existente și viitoare pentru tranzacțiile la nivel național, inclusiv pentru cea autorizată prin prezenta măsură de derogare.

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

Având în vedere dispoziția din Directiva TVA pe care se întemeiază propunerea, principiul subsidiarității nu se aplică.

- **Proporționalitatea**

Propunerea respectă principiul proporționalității din următoarele motive.

Decizia se referă la o autorizație acordată unui stat membru la solicitarea acestuia și nu constituie o obligație.

---

2 JO L 99, 19.4.2018, p. 14.

3 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8467e73-c74b-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

Facturarea electronică obligatorie va atrage după sine o serie de schimbări pentru persoanele impozitabile. Franța a anticipat însă aceste schimbări, iar pregătirea a început deja. Consecința obligației de a utiliza facturarea electronică pentru tranzacțiile B2G a fost aceea că multe întreprinderi se află deja în proces de dotare și pregătire în vederea extinderii acestei obligații la nivelul relațiilor B2B.

Persoanele impozabile care beneficiază de scutirea acordară IMM-urilor sunt incluse în domeniul de aplicare al măsurii. Totuși, prin implementarea treptată a măsurii li se va asigura suficient timp pentru a se pregăti. Mai mult, aceste întreprinderi vor avea libertatea de a utiliza fie o platformă privată, fie platforma publică de facturare, operată de AIFE (Chorus Pro). Aceasta din urmă va pune la dispoziție un serviciu minim gratuit, inclusiv gestionarea fișierelor în format PDF (cu recuperarea datelor într-un format structurat) și o ofertă de arhivare pe 10 ani (care corespunde duratei legale a obligației de arhivare în scopuri comerciale în Franța). Conform datelor prezentate de Franța, economiile și avantajele pe care aceste persoane impozabile le vor obține ca urmare a implementării facturării electronice vor absorbi în mare măsură investiția inițială pe care acestea vor trebui să o suporte pentru a-și adapta sistemele.

De asemenea, derogarea este limitată în timp, iar în cazul în care Franța dorește să prelungească măsura de derogare trebuie întocmit un raport privind funcționarea și eficacitatea acesteia.

Prin urmare, măsura specială este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume combaterea evaziunii fiscale și simplificarea colectării impozitelor.

- **Alegerea instrumentului**

Instrument propus: Decizie de punere în aplicare a Consiliului.

În conformitate cu articolul 395 din Directiva TVA, derogarea de la normele comune în materie de TVA este posibilă numai cu autorizația Consiliului, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei. O decizie de punere în aplicare a Consiliului este instrumentul cel mai adecvat, deoarece poate fi adresată unui singur stat membru.

3. REZULTATE ALE EVALUĂRILOR EX POST, CONSULTĂRILOR PĂRȚILOR INTERESATE ȘI EVALUĂRII IMPACTULUI

- **Evaluarea impactului**

Facturarea electronică obligatorie va avea un impact atât asupra administrației fiscale, cât și asupra persoanelor impozabile.

Franța se așteaptă ca facturarea electronică obligatorie să contribuie la combaterea evaziunii fiscale, inclusiv a evaziunii fiscale săvârșite fără intenție prin nedeclararea sau declararea insuficientă a TVA și, în general, prin neplata acesteia. Dincolo de combaterea fraudei în domeniul TVA, disponibilitatea informațiilor privind tranzacțiile comerciale va permite identificarea intensității legăturilor comerciale dintre întreprinderi. Prin urmare, aceasta va consolida analiza tranzacțiilor încheiate între întreprinderi asociate în vederea detectării tranzacțiilor neobișnuite, care pot masca posibile reduceri ale bazelor de impozitare a întreprinderilor sau distribuiri ascunse ale profiturilor. În plus, regimul va permite colectarea în timp real a datelor privind tranzacțiile persoanelor impozabile. Aceste date pot fi incluse în analizele economice realizate, de exemplu, de INSEE (Institutul Național de Statistică) sau de

Direcția Generală a Trezoreriei, pentru a se asigura că politicile publice pot fi coordonate cât mai îndeaproape posibil.

Franța susține că facturarea electronică va genera câștiguri semnificative la nivelul întreprinderilor, în materie de digitalizare și reducere a sarcinilor administrative, securizând, totodată, relațiile B2B pentru a le face mai competitive. Prin urmare, s-ar crea economii, costul total al emiterii unei facturi electronice fiind estimat de Inspectoratul General al Finanțelor la mai puțin de un euro, comparativ cu peste zece euro în cazul unei facturi pe suport de hârtie.

Beneficiile preconizate vor fi diferite, în funcție de utilizarea actuală a facturării electronice de către întreprinderi. În cazul întreprinderilor care nu utilizează încă facturarea electronică, în special cele mici și mijlocii, câștigurile vor fi de aproximativ 10 EUR per factură primită. În cazul persoanelor impozabile care le utilizează deja într-o manieră extinsă, în principal al întreprinderile cu cel puțin 250 de angajați, măsura va îmbunătăți prelucrarea datelor la nivelul lanțului lor de facturare, întrucât majoritatea facturilor trimise în prezent pe cale electronică sunt încă în format PDF, ceea ce implică în continuare costuri de prelucrare.

Pe baza acestor elemente, câștigul minim pentru întreprinderi ar fi de aproximativ 4,5 miliarde EUR anual. Aproximativ 1,5 milioane de întreprinderi mici emit facturi doar pe suport de hârtie. Având în vedere că aceste întreprinderi emit mai puțin de 2 000 de facturi anual (65 % dintre ele emit mai puțin de 500 de facturi anual), volumul facturilor în cauză ar fi estimat la 450 de milioane. Eliminarea facturilor pe suport de hârtie ar genera o economie la nivelul costurilor de prelucrare de 10 EUR per factură, rezultând un câștig total de 4,5 miliarde EUR pentru aceste întreprinderi.

În opinia Franței, această evaluare nu ia în considerare câștigurile în materie de securizare a fluxurilor de tranzacționare și reducerea termenelor de plată, care, potrivit Observatorului termenelor de plată, afectează fluxul de numerar al persoanelor impozabile, în special al celor mai mici, cu aproximativ 15 miliarde EUR anual.

Întrucât costul achiziționării software-ului necesar poate fi semnificativ, nu se poate impune obligația de instalare a software-ului de facturare. Franța va acorda persoanelor impozabile posibilitatea de a-și trimite facturile fie direct către platforma publică, care le va direcționa către beneficiari, fie către platforme private care vor răspunde de transmiterea facturilor către administrația fiscală și către întreprinderea beneficiară, în vederea evitării costurilor suplimentare. De asemenea, pentru a reduce la minimum costurile de intrare pentru întreprinderile mici și mijlocii, administrația fiscală va oferi, pentru o perioadă, posibilitatea de a trimite un fișier în format PDF pentru generarea unei facturi electronice.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Măsura nu va avea niciun impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii care provin din TVA.

2021/0388 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Franței să aplice o măsură specială de derogare de la articolele 218 și 232 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[1], în special articolul 395 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) Prin scrisorile înregistrate de Comisie la 12 aprilie 2021 și 20 septembrie 2021, Franța a solicitat autorizația de a introduce o măsură specială de derogare de la articolele 218 și 232 din Directiva 2006/112/CE (denumită în continuare „măsura specială”), în vederea instituirii facturării electronice obligatorii pentru toate persoanele impozabile stabilite pe teritoriul Franței. Această obligație ar viza facturile emise în cadrul tranzacțiilor dintre persoane impozabile. Autorizația a fost solicitată pentru perioada 1 ianuarie 2024 - 31 decembrie 2026.

(2) Prin scrisorile din data de 29 septembrie 2021, Comisia a transmis cererea prezentată de Franța către celelalte state membre. Prin scrisoarea din data de 30 septembrie 2021, Comisia a notificat Franței faptul că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

(3) Franța susține că introducerea unei obligații generalizate de facturare electronică ar oferi avantaje în ceea ce privește combaterea fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul taxei pe valoarea adăugată (TVA). Obligația de a emite facturi electronice, împreună cu transmiterea de date suplimentare privind tranzacțiile, ar permite administrației fiscale să verifice în timp real concordanța dintre TVA declarată și colectată și facturile emise și primite, îmbunătățind capacitatea acesteia de a preveni și a combate frauda în domeniul TVA. De asemenea, aceasta ar spori cunoștințele în timp real cu privire la activitatea economică, permițând orientarea politicii economice în concordanță cu realitatea economică a actorilor economici.

(4) Franța consideră că obligația de a emite facturi electronice ar facilita respectarea voluntară a legislației fiscale. Aceasta ar permite simplificarea obligațiilor de raportare în materie de TVA ale persoanelor impozabile prin introducerea declarațiilor de impunere precompletate. Facturarea electronică ar oferi alte avantaje persoanelor impozabile, cum ar fi reducerea termenelor de plată, reducerea costurilor de tipărire și a cheltuielilor poștale, reducerea costurilor de prelucrare a datelor de facturare și a întârzierilor legate de aceasta sau reducerea costurilor de stocare. Economiile și avantajele pe care persoanele impozabile le-ar obține ca urmare a implementării

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

facturării electronice ar absorbi în mare măsură investiția inițială pe care acestea vor trebui să o suporte pentru a-și adapta sistemele.

(5) Având în vedere domeniul larg de aplicare al măsurii speciale și caracterul său inedit, este important să se evalueze impactul măsurii speciale asupra combaterii fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul TVA și asupra persoanelor impozabile. Prin urmare, dacă consideră necesară prelungirea măsurii speciale, Franța ar trebui să transmită Comisiei, alături de cererea de prelungire, un raport care să conțină evaluarea măsurii speciale din perspectiva eficienței sale pentru lupta împotriva fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul TVA și pentru simplificarea colectării impozitelor.

(6) Măsura specială nu ar trebui să aducă atingere dreptului persoanelor impozabile de a primi facturi pe suport de hârtie în cazul tranzacțiilor în interiorul Uniunii.

(7) Măsura specială solicitată ar trebui să fie limitată în timp pentru a se putea evalua dacă măsura specială în cauză este adecvată și eficace în ceea ce privește obiectivele sale.

(8) Prin urmare, măsura specială este proporțională cu obiectivele urmărite, având în vedere că este limitată în timp și va fi pusă în aplicare treptat. Începând din 2024, obligația de a primi facturi electronice urmează să se aplice tuturor întreprinderilor. Obligația de a emite facturi electronice urmează să se aplice în anul 2024 întreprinderilor mari, în anul 2025 întreprinderilor care au între 250 și 4 999 de angajați și o cifră de afaceri mai mică de 1,5 miliarde EUR, iar în anul 2026 întreprinderilor mici și mijlocii, inclusiv persoanelor impozabile care beneficiază de scutirea acordată întreprinderilor mici, prevăzută la articolul 282 din Directiva 2006/112/CE. În plus, măsura specială nu generează riscul reorientării fraudei către alte sectoare sau către alte state membre.

(9) Măsura specială nu va influența negativ valoarea globală a încasărilor din impozite colectate în stadiul consumului final și nu va avea niciun impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii care provin din TVA,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Prin derogare de la articolul 218 din Directiva 2006/112/CE, Franța este autorizată să accepte facturi emise de persoane impozabile stabilite pe teritoriul francez sub formă de documente sau mesaje numai dacă respectivele documente sau mesaje sunt transferate în format electronic.

Articolul 2

Prin derogare de la articolul 232 din Directiva 2006/112/CE, Franța este autorizată să prevadă că utilizarea facturilor electronice emise de persoane impozabile stabilite pe teritoriul francez nu face obiectul acceptării de către destinatar a utilizării facturilor electronice.

Articolul 3

Franța notifică Comisiei măsurile naționale de punere în aplicare a măsurilor speciale de derogare menționate la articolele 1 și 2.

Articolul 4

Prezenta decizie se aplică de la 1 ianuarie 2024 până la 31 decembrie 2026.

În cazul în care consideră necesară prelungirea măsurilor speciale de derogare menționate la articolele 1 și 2, Franța transmite Comisiei o cerere de prelungire, împreună cu un raport de evaluare a eficienței măsurilor naționale menționate la articolul 3 pentru lupta împotriva fraudei și a evaziunii fiscale în domeniul TVA și pentru simplificarea colectării impozitelor. Raportul evaluează impactul respectivelor măsuri asupra persoanelor impozabile, analizând în special dacă aceste măsuri contribuie la creșterea sarcinilor și a costurilor administrative pentru aceste persoane.

Articolul 5

Prezenta decizie se adresează Republicii Franceze.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele