

Bruxelles, le 2 juillet 2019
(OR. en)

10903/19

Dossier interinstitutionnel:
2019/0146(NLE)

FISC 316
ECOFIN 691

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	2 juillet 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 309 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 309 final.

p.j.: COM(2019) 309 final



Bruxelles, le 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil 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 à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 14 janvier 2019, la Pologne a demandé une prorogation de la dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive TVA pour continuer a) de limiter à 50 % le droit à déduction de la TVA en amont grevant les dépenses relatives à certains véhicules à moteur et b) d'exonérer de la TVA l'utilisation de véhicules à moteur visés par la dérogation, pour les besoins privés de l'assujetti ou à des fins étrangères à son entreprise. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 15 avril 2019, de la demande introduite par la Pologne. Par lettre datée du 16 avril 2019, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données d'appréciation qu'elle considérait utiles.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Aux termes de l'article 168 de la directive TVA, l'assujetti a le droit de déduire la TVA grevant les achats de biens ou services utilisés pour les besoins des opérations taxées dans l'État membre où ces opérations sont effectuées. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de la même directive, l'utilisation, pour les besoins privés de l'assujetti, d'un bien affecté à l'entreprise est assimilée à une prestation de services effectuée à titre onéreux si ce bien a ouvert droit à une déduction de la TVA.

Dans le cas de voitures particulières affectées à l'entreprise, l'application des dispositions susmentionnées se heurte à un certain nombre de difficultés pratiques, en particulier parce qu'il n'est pas facile de différencier l'usage privé de l'usage professionnel d'un véhicule à moteur. En outre, lorsque des registres concernant l'utilisation de ces véhicules sont tenus, ils constituent une charge supplémentaire pour les entreprises et les administrations pour ce qui est de leur actualisation et de leur contrôle. Ces difficultés risquent d'accroître le risque de tentatives d'infractions ou de fraude à la TVA.

La Pologne est actuellement autorisée à déroger à l'article 168 de la directive TVA, en limitant à 50 % le droit à déduction de la TVA sur l'achat, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la location ou le crédit-bail de véhicules à moteur, ainsi que de la TVA grevant les dépenses relatives à ces véhicules, à condition qu'ils ne soient pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles. La dérogation ne couvre pas les véhicules à moteur dont le poids total maximal est supérieur à 3,5 tonnes et ceux comportant plus de neuf sièges, y compris celui du conducteur. Elle ne couvre pas non plus les dépenses entièrement liées à l'activité professionnelle de l'assujetti.

En outre, la Pologne est autorisée à déroger à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive TVA en exonérant de la TVA l'utilisation, pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel, des véhicules visés par la dérogation susmentionnée. Toute

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

utilisation à des fins étrangères à l'entreprise est considérée comme une utilisation pour les besoins privés.

L'autorisation pour les mesures dérogatoires susmentionnées a été accordée² pour la première fois par le Conseil au moyen de la décision d'exécution 2013/805/UE du 17 décembre 2013³ pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2016. Par conséquent, la Pologne a intégré les mesures autorisées dans la législation nationale sur la TVA avec effet à compter du 1^{er} avril 2014⁴.

En 2016, la Pologne a demandé une prolongation de la période pendant laquelle les mesures en question pouvaient être appliquées. Le Conseil a autorisé cette prolongation jusqu'au 31 décembre 2019 en adoptant la décision d'exécution (UE) 2016/1837 du 11 octobre 2016⁵.

La présente demande de prorogation de la dérogation jusqu'au 31 décembre 2022, présentée par la Pologne, repose sur les mêmes motifs que ceux présentés dans les précédentes demandes. La demande est accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 2013/805/UE.

La Pologne maintient que le taux actuel de 50 % est justifiable et qu'il devrait continuer de s'appliquer, étant donné qu'il a permis de simplifier la procédure de perception de la TVA et a empêché la fraude fiscale. Selon les données soumises par la Pologne, les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est faible (microentreprises) et qui ne comptent que quelques salariés composent l'essentiel de l'économie polonaise. Ces entreprises sont soit des exploitants individuels soit des entreprises familiales. Au cours de la période 2014-2017, elles représentaient presque 96 % du nombre total d'entreprises dans le pays. La Pologne soutient qu'il est difficile de différencier l'usage privé de l'usage professionnel de véhicules d'entreprise détenus par ces microentreprises. Il en va de même pour les grandes entreprises, qui mettent souvent leurs véhicules à disposition de leurs salariés, pour un usage exclusif, à titre d'avantage accessoire non monétaire. Il est vrai que le fait d'établir une distinction entre usage privé et usage professionnel de véhicules d'entreprise entraînerait des coûts élevés et disproportionnés pour la tenue de registres appropriés par rapport aux avantages potentiels, notamment en ce qui concerne les exploitants individuels et les microentreprises. Cela pourrait également donner lieu à des contentieux juridiques entre les autorités fiscales et les assujettis, entraînant des coûts supplémentaires.

Il est indiqué que le taux de pourcentage fixé à 50 % reflète bien l'utilisation professionnelle réelle de ces véhicules. En effet, ainsi que l'a fait valoir la Pologne, l'application d'un taux inférieur ou supérieur se traduirait par des écarts trop élevés entre le taux fixé et l'utilisation réelle des véhicules pour l'activité professionnelle et pour des besoins privés. Ce taux est similaire au pourcentage utilisé dans d'autres États membres.

Il semble que les personnes assujetties aient exprimé un avis majoritairement positif sur les conditions de déduction et sur le taux de pourcentage fixé. Les mesures adoptées au moyen de

² Une autorisation similaire avait été accordée jusqu'au 31 décembre 2013, sur la base de la décision d'exécution du Conseil du 27 septembre 2010 (JO L 256 du 30.9.2010, p. 24).

³ JO L 353 du 28.12.2013, p. 51.

⁴ La Pologne affirme que ces mesures ont été intégrées au moyen de l'adoption de la loi du 7 février 2014 modifiant la loi TVA du 11 mars 2004 [*Journal officiel (Dziennik Ustaw)* 2011, n° 177, point 1054, tel que modifié] et de plusieurs autres lois (*Journal officiel* 2014, point 312).

⁵ JO L 280 du 18.10.2016, p. 28.

la décision 2013/805/UE sont considérées comme un compromis satisfaisant entre les règles adoptées et la tenue coûteuse, chronophage et largement inefficace de registres en vue de confirmer qu'un véhicule particulier a effectivement été utilisé pour des activités professionnelles.

Les mesures dérogatoires ne devraient pas avoir d'effet significatif sur le montant total des recettes fiscales de la Pologne perçues au stade de la consommation finale. Elles ne devraient pas non plus avoir d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

Compte tenu de ce qui précède, et étant donné que le cadre juridique de l'Union européenne et la situation factuelle restent inchangés, la prorogation demandée concernant les mesures dérogatoires jusqu'au 31 décembre 2022 semble justifiée. Par conséquent, il est proposé que la demande soit acceptée. Si la Pologne souhaite demander une prorogation au-delà de 2022, elle soumet une demande de prorogation au plus tard le 1^{er} avril 2022, accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée.

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

Des dérogations similaires relatives au droit à déduction ont été accordées à d'autres États membres.

L'article 176 de la directive TVA prévoit que le Conseil détermine les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la TVA. Jusqu'à présent, il autorise les États membres à maintenir des exclusions qui étaient en place en vertu de lois nationales au 1^{er} janvier 1979. Sur cette base, il existe un certain nombre de dispositions «de statu quo» limitant le droit à déduction de la TVA en lien avec des véhicules d'entreprise à moteur.

Des initiatives précédentes visant à établir des règles sur les catégories de dépenses susceptibles de faire l'objet de limitations du droit à déduction se sont soldées par un échec⁶. Tant que ces règles ne sont pas harmonisées au niveau de l'Union européenne, des dérogations telles que la présente sont considérées comme appropriées.

Les mesures proposées sont donc compatibles avec les dispositions de la directive TVA.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

L'article 395 de la directive TVA est la seule base juridique possible.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

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 européenne. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue en rien une obligation.

⁶ COM(2004) 728 final – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (JO C 24 du 29.1.2005, p. 10), retirée le 21 mai 2014 (JO C 153 du 21.5.2014, p. 3).

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir simplifier la perception de la taxe et éviter certaines fraudes ou évasions fiscales. En particulier, compte tenu de la possibilité pour les entreprises de ne pas déclarer la totalité de leur passif et du contrôle du kilométrage qui se révèle fastidieux pour les autorités fiscales, la limitation de 50 % simplifierait la procédure de perception de la TVA et empêcherait la fraude fiscale notamment par la tenue incorrecte de la comptabilité.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une 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, qui statue 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

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition repose sur une demande de la Pologne et concerne uniquement cet État membre particulier.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La proposition vise à simplifier la procédure de perception de la TVA et à éviter la fraude à la TVA. Elle peut donc avoir une incidence positive pour les entreprises comme pour les administrations. Les mesures dérogatoires ont été jugées par la Pologne comme la solution la plus appropriée et elles sont comparables à d'autres dérogations passées et présentes accordées à d'autres États membres.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a pas de conséquences pour la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La proposition contient une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2022.

Si la Pologne envisage une prorogation des mesures dérogatoires au-delà de 2022, elle soumet à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage au plus tard le 1^{er} avril 2022.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 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 ajoutée⁷, et notamment son article 395, paragraphe 1, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 168 de la directive 2006/112/CE établit le droit d'un assujetti de déduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) grevant les livraisons de biens et prestations de services dont il est bénéficiaire pour les besoins de ses opérations taxées. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive, est assimilée à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise.
- (2) En vertu de la décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil⁸, la Pologne est autorisée à limiter le droit à déduction de la TVA, au titre de l'article 168 de la directive 2006/112/CE, à 50 % en cas de TVA sur l'achat, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la location ou le crédit-bail de certains véhicules routiers à moteur, et de TVA grevant les dépenses relatives à ces véhicules, lorsque le véhicule en question n'est pas entièrement utilisé à des fins professionnelles. Pour les véhicules auxquels cette limite de 50 % s'applique, la Pologne est également autorisée à dispenser les personnes assujetties de devoir assimiler l'utilisation non professionnelle de ces véhicules à une prestation de services, conformément à l'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive.
- (3) La date d'expiration de la décision d'exécution 2013/805/UE a été prolongée par la décision d'exécution (UE) 2016/1837 du Conseil⁹ jusqu'au 31 décembre 2019.

⁷ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

⁸ Décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil du 17 décembre 2013 autorisant la République de Pologne à introduire des mesures particulières dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 353 du 28.12.2013, p. 51).

⁹ Décision d'exécution (UE) 2016/1837 du Conseil du 11 octobre 2016 autorisant la Pologne à prolonger l'application de mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 280 du 18.10.2016, p. 28).

- (4) Par lettre enregistrée à la Commission le 14 janvier 2019, la Pologne a sollicité l'autorisation de prolonger l'application des mesures dérogatoires prévues par la décision d'exécution 2013/805/UE (ci-après les «mesures dérogatoires») jusqu'au 31 décembre 2022.
 - (5) Par lettre datée du 15 avril 2019, en vertu de l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres de la demande qui avait été soumise par la Pologne. Par lettre datée du 16 avril 2019, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.
 - (6) Avec la demande, la Pologne a soumis un rapport à la Commission, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2013/805/UE, comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA. Sur la base des informations actuellement disponibles, la Pologne maintient qu'un taux de 50 % reste justifié. Elle soutient également que la dérogation autorisée par la décision d'exécution 2013/805/UE à la condition prévue à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE reste nécessaire pour éviter une double imposition. Ces mesures dérogatoires sont justifiées par la nécessité de simplifier la procédure de perception de la TVA et d'empêcher la fraude fiscale résultant de la tenue incorrecte de la comptabilité et de fausses déclarations fiscales.
 - (7) Il est opportun de limiter dans le temps la prorogation des mesures dérogatoires afin de pouvoir évaluer leur efficacité et le pourcentage adéquat. Il convient donc que la Pologne soit autorisée à prolonger l'application des mesures dérogatoires jusqu'au 31 décembre 2022.
 - (8) Il y a lieu de fixer un délai pour la soumission d'une demande d'autorisation de prorogation des mesures dérogatoires au-delà de 2022. Il convient également de demander à la Pologne de présenter, en même temps que la demande de prorogation, un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée sur le droit à déduction de la TVA.
 - (9) Les mesures dérogatoires n'auront qu'un effet négligeable sur le montant total de la taxe perçue au stade de la consommation finale et n'auront pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.
 - (10) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution 2013/805/UE en conséquence,
- A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 3 de la décision d'exécution 2013/805/UE est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

La présente décision expire le 31 décembre 2022.

Toute demande d'autorisation de prorogation des mesures dérogatoires prévues par la présente décision est présentée à la Commission le 1^{er} avril 2022 au plus tard. La demande est accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA sur la base de la présente décision.»

Article 2

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président