

Bruxelles, 14 octombrie 2022
(OR. en)

13589/22

**Dosar interinstituțional:
2022/0321(NLE)**

**FISC 203
ECOFIN 1023**

PROPUNERE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	13 octombrie 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 519 final
Subiect:	Propunere de DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI de modificare a Deciziei 2007/441/CE de autorizare a Republicii Italiene de a aplica măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 519 final.

Anexă: COM(2022) 519 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

**de modificare a Deciziei 2007/441/CE de autorizare a Republicii Italiene de a aplica
măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 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 a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată¹ („Directiva TVA”), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să aplice măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective pentru a simplifica procedura de colectare a TVA sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale.

Printr-o scrisoare înregistrată de Comisie la 19 aprilie 2022, Italia a solicitat o prelungire a derogării de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva TVA pe care o aplică în prezent. Comisia a solicitat informații suplimentare la 2 mai 2022, iar Italia a furnizat clarificările solicitate la 1 iunie 2022.

Italia solicită o autorizație pentru a continua derogarea de la articolul 168 din Directiva TVA, prin limitarea la 40 % a dreptului de deducere a TVA achitate pentru cheltuielile legate de vehiculele rutiere motorizate care nu sunt utilizate exclusiv în scopuri profesionale. În plus, Italia solicită o autorizație pentru a continua derogarea de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) din aceeași directivă prin scutirea de TVA a utilizării în scopuri private a vehiculelor incluse în activele comerciale ale unei persoane impozabile, în cazul în care aceste vehicule fac obiectul unei limitări a dreptului de deducere.

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 23 iunie 2022, cu privire la cererea înaintată de Italia. Prin scrisoarea din 24 iunie 2022, Comisia a comunicat Italiei că deține toate informațiile pe care le consideră necesare pentru evaluarea cererii.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Dreptul de deducere poate fi dificil de exercitat atunci când bunurile pot fi utilizate în scopuri private sau profesionale fără distincție. În aceste cazuri, raportul dintre utilizarea în scopuri profesionale și utilizarea în alte scopuri poate fi dificil de stabilit, iar efectuarea controalelor pentru a confirma acest raport poate crea dificultăți și sarcini administrative semnificative atât pentru autoritățile fiscale, cât și pentru persoanele impozabile. Acest lucru ar putea duce chiar la litigii costisitoare și de lungă durată. În practică, uneori este chiar imposibil să se verifice utilizarea efectivă a vehiculelor, ceea ce poate duce la (tentative de) fraudă în materie de TVA (cum ar fi ținerea unor evidențe nefiabile) și, prin urmare, la o scădere a veniturilor din TVA.

În Italia predomină întreprinderile mici (94,7 % dintre întreprinderile italiene sunt microîntreprinderi), iar majoritatea autovehiculelor de serviciu aflate în circulație sunt deținute de acest tip de întreprinderi. Faptul că astfel de vehicule sunt utilizate în desfășurarea activității profesionale obișnuite nu exclude utilizarea lor în scopuri private. Într-o astfel de situație, și anume atunci când aceste vehicule sunt utilizate într-o anumită măsură în scopuri private, TVA este suportată pentru utilizarea în scopuri private. În circumstanțele din Italia, în care aproape întreaga structură economică este alcătuită din microîntreprinderi, volumul de muncă pentru evaluarea și verificarea alocării utilizării în sfera privată sau în sfera profesională ar necesita cheltuieli disproporționat de mari, inclusiv cele care rezultă din necesitatea de a menține o documentație detaliată.

¹ JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

Din aceste motive, Italia a fost autorizată să deroge de la articolul 168 din Directiva TVA prin limitarea la 40 % a dreptului de deducere a TVA pentru achiziționarea unui vehicul, inclusiv contractele de asamblare și analoage, fabricarea, achiziționarea intracomunitară, importul, leasingul sau închirierea, modificarea, reparația sau întreținerea, precum și cheltuielile efectuate cu furnizarea de bunuri sau servicii în legătură cu aceste vehicule și cu utilizarea acestora, inclusiv lubrifiantii și combustibilul, cu condiția ca vehiculul în cauză să nu fie utilizat exclusiv în scopuri profesionale. Măsurile speciale acoperă toate vehiculele motorizate, cu excepția tractoarelor agricole sau forestiere, utilizate în mod normal pentru transportul rutier de persoane sau de mărfuri și având o masă totală maximă mai mică de 3,5 tone și mai puțin de nouă scaune, inclusiv scaunul conducătorului auto.

De asemenea, Italia este autorizată să deroge de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) din Directiva TVA, scutind de TVA utilizarea în scopuri private a vehiculelor care fac parte din activele comerciale ale unei persoane impozabile atunci când aceste vehicule fac obiectul măsurilor speciale de mai sus.

Autorizația pentru măsurile de derogare menționate mai sus a fost acordată pentru prima dată de către Consiliu prin Decizia 2007/441/CE² din 18 iunie 2007, până la 31 decembrie 2010. Ulterior, măsurile de derogare au fost prelungite de patru ori, la cererea Italiei: Decizia de punere în aplicare 2010/748/UE a Consiliului³ din 29 noiembrie 2010 le-a prelungit pentru perioada 1 ianuarie 2011-31 decembrie 2013; Decizia de punere în aplicare 2013/679/UE a Consiliului⁴ din 15 noiembrie 2013 pentru perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2016; Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1982 a Consiliului⁵ din 8 noiembrie 2016 pentru perioada 1 ianuarie 2017-31 decembrie 2019; în fine, Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/2138 a Consiliului⁶ din 5 decembrie 2019 pentru perioada 1 ianuarie 2020-31 decembrie 2022.

Prezenta cerere din partea Italiei de a prelungi măsurile speciale până la 31 decembrie 2025 se bazează pe aceleași motive ca cele prezentate în cererile anterioare. Cererea și informațiile furnizate de Italia la 1 iunie 2022 includ o explicație a limitării procentului care se aplică dreptului de deducere.

Dat fiind impactul pozitiv al măsurii speciale în ceea ce privește sarcina administrativă a persoanelor impozabile și a administrațiilor fiscale, se propune, sub rezerva anumitor condiții, autorizarea prelungirii solicitate. Orice nouă cerere de prelungire trebuie să fie însoțită de un raport motivat și justificat în mod corespunzător care să analizeze necesitatea și eficacitatea măsurilor speciale și o reexaminare a procentajului aplicat pentru perioada care începe la 1 ianuarie 2023 și până la depunerea cererii și trebuie trimisă Comisiei până la 31 martie 2025.

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

Măsuri speciale similare în ceea ce privește dreptul de deducere au fost acordate și altor state membre⁷, însă la o rată de 50 %.

² JO L 165, 27.6.2007, p. 33.

³ JO L 318, 4.12.2010, p. 45.

⁴ JO L 316, 27.11.2013, p. 37.

⁵ JO L 305, 12.11.2016, p. 30.

⁶ JO L 324, 13.12.2019, p. 7.

⁷ De exemplu: Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1997 a Consiliului din 15 noiembrie 2021 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2018/1994 de autorizare a Croației să introducă o măsură specială de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 408, 17.11.2021, p. 1-2); Decizia de punere în aplicare (UE) 2020/1262 a Consiliului din 4 septembrie 2020 de modificare a

Conform articolului 176 din Directiva TVA, Consiliul stabilește cheltuielile pentru care TVA nu este deductibilă. Până la adoptarea unor dispoziții în acest sens, statele membre sunt autorizate să mențină excluderile care erau în vigoare în temeiul legislației naționale la 1 ianuarie 1979. Pe această bază, există o serie de dispoziții de tip „statu-quo” care limitează dreptul de deducere a TVA în ceea ce privește autovehiculele de serviciu⁸.

Inițiativele anterioare de stabilire a unor reguli privind categoriile de cheltuieli care pot face obiectul unei limitări a dreptului de deducere au eșuat⁹. Până la armonizarea acestor reguli la nivelul UE, măsurile speciale precum cele de față sunt considerate adecvate.

Prin urmare, măsurile propuse sunt coerente cu dispozițiile existente ale Directivei TVA.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Această măsură este coerentă cu Comunicarea Comisiei din 15 iulie 2020 intitulată „Plan de acțiune pentru o fiscalitate echitabilă și simplificată în sprijinul strategiei de redresare”¹⁰, în care se subliniază necesitatea de a sprijini întreprinderile care se confruntă cu o complexitate administrativă mai mare și în cazul cărora costurile de conformare sunt proporțional mult mai mari, în special întreprinderile mici și mijlocii. Ea este, de asemenea, compatibilă cu programul de lucru al Comisiei pentru 2017¹¹, care subliniază necesitatea simplificării TVA pentru întreprinderile mai mici.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

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

Prelungirea măsurilor speciale nu poate fi decisă de Italia. Intervenția Comisiei este necesară pentru a prezenta o propunere Consiliului, care poate autoriza Italia să prelungească măsurile speciale.

Deciziei de punere în aplicare 2012/232/UE de autorizare a României în vederea aplicării de măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 296, 10.9.2020, p. 6-7); Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/1493 a Consiliului din 2 octombrie 2018 de autorizare a Ungariei să introducă o măsură specială de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolele 168 și 168a din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 252, 8.10.2018, p. 44-46). Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1854 a Consiliului din 10 octombrie 2017 de modificare a Deciziei de punere în aplicare 2014/797/UE de autorizare a aplicării de către Republica Estonia a unei măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolele 168 și 168a din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 265, 14.10.2017, p. 17-18).

⁸ A se vedea lista compilată de Madeleine Merx (2018) în *VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?*, World Journal of VAT/GST Law, 7:2, 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ COM (2004) 728 final – Propunere de Directivă a Consiliului de modificare a Directivei 77/388/CEE în vederea simplificării obligațiilor în materie de taxă pe valoarea adăugată (JO C 24, 29.1.2005, p. 10), retrasă la 21 mai 2014 (JO C 153, 21.5.2014, p. 3).

¹⁰ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Plan de acțiune pentru o fiscalitate echitabilă și simplificată în sprijinul strategiei de redresare [COM(2020)312 final].

¹¹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Programul de lucru al Comisiei pentru 2017. [COM(2016) 710 final].

- **Proportionalitate**

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

Având în vedere domeniul de aplicare limitat al derogării, măsura specială este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume simplificarea colectării taxei și prevenirea anumitor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale. În mod concret, având în vedere posibilitatea ca întreprinderile să declare un quantum al TVA mai mic decât cel datorat și povara pe care o reprezintă pentru autoritățile fiscale verificarea datelor de kilometraj, limitarea la 40 % ar simplifica procedura de colectare a TVA și ar preveni evaziunea fiscală cauzată, printre altele, de păstrarea incorectă a evidențelor.

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul propus este o decizie de punere în aplicare a Consiliului.

Utilizarea unei decizii a Consiliului răspunde cerinței articolului 395 din Directiva TVA, potrivit căruia derogarea de la normele comune în materie de TVA este posibilă numai cu autorizarea Consiliului, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei.

În cazul de față, scopul este ca instrumentul să se adreseze numai Italiei. Prin urmare, recurgerea la o decizie este justificată, deoarece acest instrument poate fi adresat unui singur stat membru și poate fi obligatoriu numai pentru statul membru respectiv.

Alegerea unui act de punere în aplicare este justificată, deoarece activează opțiunea prevăzută la articolul 395 din Directiva TVA.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

Nu au avut loc consultări cu părțile interesate. Prezenta propunere se bazează pe o cerere depusă de Italia și privește numai acest stat membru.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Nu s-a recurs la expertiză externă.

- **Evaluarea impactului**

Propunerea are ca scop simplificarea procedurii de colectare a TVA și prevenirea evaziunii în materie de TVA. Prin urmare, are un potențial impact pozitiv atât pentru întreprinderi, cât și pentru administrații. Italia a identificat măsurile de derogare ca fiind soluția cea mai adecvată. Măsurile sunt comparabile cu alte derogări anterioare și actuale acordate altor state membre.

- **Adecvarea reglementărilor și simplificare**

Măsurile speciale contribuie la simplificarea obligațiilor de conformitate și la reducerea sarcinilor administrative pentru persoanele impozabile, în special în sectorul IMM-urilor, precum și pentru administrația fiscală. Ele reduc în mod semnificativ dificultățile legate de verificarea corectitudinii deducerilor de TVA, care conduc adesea la litigii administrative și acțiuni în justiție costisitoare și îndelungate.

Propunerea nu are consecințe asupra tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC).

- **Drepturi fundamentale**

Propunerea nu are consecințe asupra protecției drepturilor fundamentale.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Propunerea nu va avea un impact negativ asupra bugetului UE. Scopul propunerii este de a autoriza Italia să restricționeze în continuare dreptul de deducere pentru anumite vehicule și pentru cheltuielile conexe pentru perioada 2023-2025.

5. ALTE ELEMENTE

- **Planuri de punere în aplicare și modalități de monitorizare, evaluare și raportare**

Propunerea include o clauză de limitare în timp cu termenul stabilit la 31 decembrie 2025.

În cazul în care Italia ia în calcul o nouă prelungire a măsurilor de derogare după 2025, ea trebuie să prezinte Comisiei o cerere de prelungire, însoțită de un raport care să includă o reexaminare a limitării procentuale, până cel târziu la 31 martie 2025.

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de modificare a Deciziei 2007/441/CE de autorizare a Republicii Italiene de a aplica măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 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 adăugată¹, în special articolul 395 alineatul (1) primul paragraf,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Articolul 168 din Directiva 2006/112/CE stabilește dreptul persoanelor impozabile de a deduce taxa pe valoarea adăugată (TVA) percepută pentru livrările de bunuri și prestările de servicii care sunt utilizate în scopul operațiunilor lor impozabile. Potrivit articolului 26 alineatul (1) litera (a) din aceeași directivă, utilizarea activelor întreprinderii în folosul propriu de către persoanele impozabile sau personalul acestora sau, mai general, în alte scopuri decât cele ale activității economice, este considerată prestare de servicii efectuată cu plată.
- (2) Decizia 2007/441/CE a Consiliului² autorizează Italia să limiteze dreptul de deducere a TVA în temeiul articolului 168 din Directiva 2006/112/CE la 40 % în ceea ce privește achiziționarea anumitor vehicule rutiere motorizate, inclusiv contractele de asamblare și analoage, fabricarea, achiziționarea intracomunitară, importul, leasingul sau închirierea, modificarea, reparația sau întreținerea și cheltuielile conexe, inclusiv lubrifianții și combustibilul, cu condiția ca vehiculul în cauză să nu fie utilizat exclusiv în scopuri profesionale. Pentru vehiculele cărora li se aplică această limită de 40 %, Italia solicită ca persoanele impozabile să nu considere utilizarea în scopuri private a vehiculelor incluse în activele comerciale ale unei persoane impozabile drept prestare de servicii efectuată cu plată în conformitate cu articolul 26 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/112/CE.
- (3) Decizia 2007/441/CE expiră la 31 decembrie 2022.
- (4) Printr-o scrisoare înregistrată la Comisie la 19 aprilie 2022, Italia a solicitat autorizarea de a continua aplicarea măsurilor speciale autorizate prin Decizia 2007/441/CE (denumite în continuare „măsurile speciale”) pentru o perioadă suplimentară, până la 31 decembrie 2025.

¹ JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

² Decizia 2007/441/CE a Consiliului din 18 iunie 2007 de autorizare a Republicii Italiene de a aplica măsuri de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 165, 27.6.2007, p. 33).

- (5) Prin scrisoarea din 2 mai 2022, Comisia a solicitat informații suplimentare, iar Italia a furnizat informațiile solicitate prin scrisoarea din 1 iunie 2022.
 - (6) Ca răspuns la cererea Comisiei, Italia a furnizat o explicație a limitării procentului care se aplică dreptului de deducere. Italia susține că o rată de 40 % este în continuare justificată. În cererea sa, Italia susține, de asemenea, că suspendarea obligației de a declara TVA pentru utilizarea în scopuri private a unui autovehicul, în cazul în care vehiculul a făcut obiectul acestei limitări, este în continuare necesară pentru evitarea dublei impunerii. Italia susține, de asemenea, că aceste măsuri speciale sunt justificate de necesitatea de a simplifica procedura de colectare a TVA și de a împiedica evaziunea fiscală cauzată de o evidență incorectă și de declarații fiscale false.
 - (7) Prin scrisoarea din 23 iunie 2022, Comisia a notificat celorlalte state membre cererea Italiei, în temeiul articolului 395 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE. Prin scrisoarea din 24 iunie 2022, Comisia a notificat Italiei faptul că deține toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.
 - (8) Aplicarea măsurilor speciale va avea doar un efect neglijabil asupra cuantumului total al veniturilor fiscale ale Italiei colectate în etapa de consum final și nu va afecta resursele proprii ale Uniunii provenite din TVA.
 - (9) Prin urmare, este oportun să se prelungească autorizarea prevăzută în Decizia 2007/441/CE a Consiliului. Prolungirea autorizării trebuie să fie limitată în timp pentru a permite o evaluare a eficacității sale și a caracterului adecvat al limitării procentuale aplicate dreptului de deducere a TVA.
 - (10) Prin urmare, Italia trebuie să fie autorizată să aplice în continuare măsurile de derogare până la 31 decembrie 2025.
 - (11) Italia ar putea considera că măsurile speciale sunt necesare după data expirării Deciziei 2007/441/CE a Consiliului. Pentru a asigura examinarea în timp util a oricărei cereri de prelungire a autorizației prevăzute în decizia respectivă, este necesar să se stabilească cerințele aplicabile acestei cereri.
 - (12) Prin urmare, Decizia 2007/441/CE a Consiliului trebuie modificată în consecință,
- ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Decizia 2007/441/CE se modifică după cum urmează:

1. Articolul 6 se înlocuiește cu următorul text:

„Articolul 6

Republica Italiană poate solicita prelungirea autorizației prevăzute în prezenta decizie până la 31 martie 2025. Această cerere se transmite Comisiei și trebuie să fie însoțită de un raport care include o reexaminare a limitării procentuale aplicate dreptului de deducere a TVA în temeiul prezentei decizii.”;

2. Articolul 7 se înlocuiește cu următorul text:

„Articolul 7

Prezenta decizie expiră la 31 decembrie 2025.”.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Italiene.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*