COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.10.2021
COM(2021) 626 final

2021/0322 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Estoniei să aplice o măsură 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

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 (denumită în continuare „Directiva TVA[1]"), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să introducă măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective pentru a simplifica procedura de colectare a TVA-ului sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale.

Printr-o scrisoare înregistrată de Comisie la 12 februarie 2021, Estonia a solicitat autorizația de a aplica o măsură de derogare de la principiile generale care reglementează dreptul de deducere a TVA-ului în amonte în ceea ce privește cheltuielile legate de autoturismele care nu sunt utilizate integral în interes de serviciu.

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 19 martie 2021, cu privire la cererea înaintată de Estonia. Prin scrisoarea din 23 martie 2021, Comisia a comunicat Estoniei că deține toate informațiile pe care le consideră necesare pentru a evalua cererea.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Articolele 168 și 168a din Directiva TVA prevăd că o persoană impozabilă are dreptul de a deduce valoarea TVA-ului perceput pentru achizițiile efectuate în scopul operațiunilor sale impozabile. Articolul 26 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată stabilește că utilizarea în folosul propriu a bunurilor care constituie o parte din activele folosite în cadrul unei activități economice este considerată o prestare de servicii efectuată cu plată, atunci când TVA-ul aferent bunurilor respective a fost eligibil pentru deducere. Acest sistem permite recuperarea TVA-ului dedus inițial pentru utilizarea în folos personal.

În cazul autoturismelor, acest sistem este greu de aplicat, mai ales pentru că este dificil să se facă distincția între utilizarea în folos personal și utilizarea în interes de serviciu. Atunci când există o evidență contabilă, aceasta impune o sarcină suplimentară atât întreprinderii, cât și administrației pentru menținerea și verificarea respectivei evidențe.

În conformitate cu articolul 395 din Directiva TVA, statele membre pot aplica măsuri de derogare de la dispozițiile Directivei TVA, pentru a simplifica procedura de colectare a TVA-ului sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale, cu condiția să fi obținut aprobarea Consiliului.

Estonia a fost autorizată, în temeiul Deciziei de punere în aplicare 2014/797/UE a Consiliului[2], să limiteze la 50 % dreptul de deducere a TVA-ului pentru achiziționarea, leasingul, achiziția intracomunitară și importul anumitor autoturisme, precum și pentru cheltuielile aferente, în cazul în care aceste autoturisme nu sunt utilizate exclusiv în interes de

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

[2] Decizia de punere în aplicare (UE) 2014/797 a Consiliului din 7 noiembrie 2014 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 330, 15.11.2014, p. 48).

serviciu. Data de valabilitate a Deciziei de punere în aplicare 2014/797/UE a fost prelungită, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1854[3] a Consiliului, până la 31 decembrie 2020.

Având în vedere că valabilitatea Deciziei de punere în aplicare (UE) 2014/797 a Consiliului expirase înainte ca Estonia să prezinte, în februarie 2021, cea mai recentă cerere de extindere a domeniului ei de aplicare temporal, această cerere va fi tratată ca o cerere inițială de aplicare a unei măsuri de derogare de la principiile generale care reglementează dreptul de deducere a TVA-ului achitat în amonte în legătură cu cheltuielile legate de autoturismele care nu sunt utilizate exclusiv în interes de serviciu.

Prin urmare, Estonia a solicitat autorizarea de a limita dreptul de deducere la un anumit procent fix, scutind în schimb întreprinderile de declararea TVA-ului pentru utilizarea în folos personal. Această abordare prezintă avantajul de a simplifica sistemul pentru toate părțile interesate și de a preveni, în același timp, evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale ca urmare a unei țineri incorecte a contabilității.

Estonia a informat Comisia că motivele pentru acordarea măsurii sunt în mare parte aceleași cu cele menționate în cererile care au condus la Deciziile de punere în aplicare (UE) 2014/797 și (UE) 2017/1854 ale Consiliului.

Estonia a prezentat date care sugerează că, din momentul punerii în aplicare a derogării în temeiul Deciziei de punere în aplicare (UE) 2014/797 a Consiliului, marea majoritate a autoturismelor de serviciu au continuat să fie utilizate în scopuri personale, confirmând faptul că derogarea este justificată.

Măsura trebuie să se aplice tuturor autoturismelor cu cel mult opt locuri pe scaune în afară de locul conducătorului auto, cu o greutate de maximum 3 500 de kg, care nu sunt utilizate exclusiv în interes de serviciu. Cu toate acestea, autoturismele care sunt utilizate pentru anumite activități specifice vor fi tratate în conformitate cu normele obișnuite: autoturismele cumpărate în scopul revânzării, al închirierii sau al închirierii în sistem de leasing, autoturismele utilizate pentru transportul de pasageri (precum taxiurile) și autoturismele utilizate pentru lecții de conducere.

Limitarea dreptului de deducere trebuie să se aplice TVA-ului achitat la cumpărarea, închirierea în sistem de leasing, achiziția intracomunitară și importul de autoturisme specifice, precum și pentru cheltuieli conexe.

Potrivit Estoniei, limita de deducere trebuie stabilită la 50 %, deoarece situația a rămas neschimbată în comparație cu momentul în care a fost introdusă pentru prima dată măsura specială în 2014. Deși utilizarea privată a autoturismelor de serviciu în Estonia este estimată la aproximativ 60 %, pe baza dovezilor indirecte și a ipotezelor aflate la dispoziția autorităților fiscale estoniene, o limită de 50 % a deducerii TVA-ului în amonte este considerată cea mai adecvată, pentru a exclude posibilitatea supraestimării proporției de utilizare privată a autoturismelor.

Având în vedere impactul pozitiv al măsurii asupra sarcinii administrative atât a contribuabililor, cât și a autorităților fiscale, se propune autorizarea măsurii de derogare.

[3] 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).

Autorizația ar trebui să fie valabilă pentru o perioadă limitată, și anume până la 31 decembrie 2024, pentru a permite o reexaminare a necesității și a eficacității măsurii de derogare și a repartizării între utilizarea în interes de serviciu și utilizarea în scopuri private pe care se bazează. Orice cerere de prelungire trebuie să fie însoțită de un raport care să cuprindă o reexaminare a procentajului aplicat și să fie trimisă Comisiei până la 31 martie 2024.

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

Derogări similare în ceea ce privește dreptul de deducere au fost acordate și altor state membre (Ungaria[4], Letonia[5], Croația[6], Polonia[7], Italia[8] și România[9]).

Conform articolului 176 din Directiva TVA, Consiliul stabilește cheltuielile pentru care TVA-ul nu este deductibil. Până la adoptarea unor dispoziții în acest sens, statele membre sunt autorizate să mențină excluderile care erau în vigoare la 1 ianuarie 1979. Există așadar unele dispoziții de tip „statu-quo” care limitează dreptul de deducere a TVA-ului în ceea ce privește autoturismele.

În pofida inițiativelor anterioare de stabilire a unor reguli privind categoriile de cheltuieli care pot face obiectul limitării dreptului de deducere[10], această derogare este adecvată în așteptarea unei armonizări a acestor reguli la nivelul UE.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

---

4 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.

5 Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/1921 a Consiliului din 4 decembrie 2018 de modificare a Deciziei de punere în aplicare 2015/2429/EU de autorizare a Letoniei 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 311, 7.12.2018, p. 36-37.

6 Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/1994 a Consiliului din 11 decembrie 2018 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 320, 17.12.2018, p. 35-37.

7 Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/1594 a Consiliului din 24 septembrie 2019 de modificare a Deciziei de punere în aplicare 2013/805/UE de autorizare a introducerii de către Republica Polonă a unor 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 248, 27.9.2019, p. 71-72.

8 Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/2138 a Consiliului din 5 decembrie 2019 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, JO L 324, 13.12.2019, p. 7-8.

9 Decizia de punere în aplicare (UE) 2020/1262 a Consiliului din 4 septembrie 2020 de modificare a 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.

10 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).

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

Având în vedere dispoziția din Directiva TVA pe care se întemeiază propunerea, aceasta din urmă intră în sfera competenței exclusive a Uniunii Europene. În consecință, principiul subsidiarității nu se aplică.

- **Proporționalitate**

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 prevenirea anumitor forme de evaziune sau de evitare a obligațiilor fiscale. În mod concret, având în vedere posibilitatea întreprinderilor de a declara un cuantum al TVA-ului mai mic decât cel datorat și povara pe care o reprezintă pentru autoritățile fiscale verificarea datelor de kilometraj, limitarea la 50 % ar contribui la simplificarea colectării TVA-ului într-un sector specific.

- **Alegerea instrumentului**

Instrument propus: decizie de punere în aplicare a Consiliului.

În temeiul articolului 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului, derogarea de la normele comune în materie de TVA este posibilă numai cu autorizarea 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, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

Prezenta propunere se bazează pe o cerere înaintată de Estonia și se referă doar la acest stat membru.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Nu a fost necesară consultarea experților externi.

- **Evaluarea impactului**

Scopul propunerii este să simplifice procedura de colectare a taxei prin eliminarea obligației persoanelor impozabile de a ține evidențe cu privire la utilizarea în interes personal a anumitor autoturisme specificate și, în același timp, să prevină anumite forme de evaziune în ceea ce privește plata TVA-ului prin ținerea incorectă a contabilității. Prin urmare, are un potențial impact pozitiv atât pentru întreprinderi, cât și pentru administrațiile fiscale. Estonia consideră că această măsură este adecvată și comparabilă cu alte derogări anterioare sau actuale.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Măsurile de derogare vor avea doar un efect neglijabil asupra cuantumului total al încasărilor din impozite colectate în etapa de consum final și nu vor afecta resursele proprii ale Uniunii provenite din TVA.

5. ALTE ELEMENTE

Propunerea este limitată în timp și include o clauză de caducitate stabilită pentru data de 31 decembrie 2024.

În cazul în care Estonia va avea în vedere solicitarea unei noi prelungiri a măsurii speciale după 2024, ea va trebui să transmită Comisiei un raport care să includă reexaminarea limitei procentuale, împreună cu cererea de prelungire, până la 31 martie 2024 cel târziu.

2021/0322 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Estoniei să aplice o măsură 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

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) primul paragraf,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) Articolele 168 și 168a din Directiva 2006/112/CE stabilesc dreptul persoanelor impozabile de a deduce taxa pe valoarea adăugată (TVA) percepută pentru livrările de mărfuri și prestările de servicii pe care le primesc în scopul operațiunilor lor impozabile. În temeiul articolului 26 alineatul (1) litera (a) din respectiva directivă, utilizarea activelor comerciale pentru scopurile private ale persoanelor impozabile sau ale personalului acestora sau, mai general, în alte scopuri decât cele ale activității lor profesionale, trebuie tratată ca prestare de servicii.

(2) Decizia de punere în aplicare 2014/797/UE a Consiliului[2] a autorizat Estonia să limiteze la 50 % dreptul de deducere a TVA-ului aferent cumpărării, închirierii în sistem de leasing, achiziției intracomunitare și importului anumitor autoturisme și să scutească persoana impozabilă de declararea TVA-ului aferent utilizării în scopuri neprofesionale a autovehiculelor care fac obiectul limitării până la 31 decembrie 2017.

(3) Data de valabilitate a Deciziei de punere în aplicare 2014/797/UE a fost prelungită, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1854 a Consiliului[3], până la 31 decembrie 2020.

(4) Printr-o scrisoare înregistrată de Comisie la 12 februarie 2021, Estonia a prezentat Comisiei o cerere pentru a fi autorizată să aplice 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 pentru a limita dreptul de deducere în ceea ce privește achiziționarea,

---

1 JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

2 Decizia de punere în aplicare 2014/797/UE a Consiliului din 7 noiembrie 2014 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 330, 15.11.2014, p. 48).

3 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).

leasingul, achiziția intracomunitară și importul anumitor autoturisme utilizate în alte scopuri decât în interes de serviciu.

(5) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE, Comisia a informat celelalte state membre, printr-o scrisoare din data de 19 martie 2021, cu privire la cererea depusă de Estonia. Printr-o scrisoare din 23 martie 2021, Comisia a comunicat Estoniei că deține toate informațiile pe care le consideră necesare pentru a evalua cererea.

(6) Utilizarea autoturismelor în alte scopuri decât în interes de serviciu este adesea dificil de determinat cu exactitate și, chiar atunci când acest lucru este posibil, mecanismul este adesea greoi. În temeiul autorizării solicitate, cuantumul TVA-ului aferent cheltuielilor deductibile pentru autoturismele care nu sunt utilizate în mod exclusiv în interes de serviciu ar trebui, cu unele excepții, să fie stabilit sub formă de rată procentuală fixă. Pe baza informațiilor disponibile în prezent, autoritățile estoniene estimează că o rată de 50 % este justificabilă. În același timp, pentru a evita dubla impunere, obligativitatea de a declara TVA-ul pentru utilizarea autoturismelor în alte scopuri decât în interes de serviciu ar trebui suspendată în cazul în care respectivele autoturisme au făcut deja obiectul unei limitări. Această măsură de simplificare elimină necesitatea de a ține evidențe cu privire la utilizarea în folos personal autoturismelor întreprinderii și, în același timp, previne evaziunea fiscală generată prin ținerea incorectă a contabilității.

(7) Limitarea dreptului de deducere în temeiul autorizării solicitate ar trebui să se aplice TVA-ului achitat la cumpărarea, luarea în leasing, achiziția intracomunitară și importul de autoturisme din anumite categorii specifice și pentru cheltuieli conexe, inclusiv achiziționarea de combustibil.

(8) Autorizarea ar trebui să se aplice numai autoturismelor cu o greutate maximă autorizată de 3 500 de kilograme și cu cel mult opt locuri pe scaune în afară de locul conducătorului auto, deoarece orice utilizare în alte scopuri decât în interes de serviciu a autoturismelor care depășesc 3 500 de kilograme sau care au mai mult de opt locuri pe scaune în afară de locul conducătorului auto este neglijabilă în virtutea naturii respectivelor autoturisme sau a tipului de activitate pentru care sunt utilizate. Ar trebui să se furnizeze, de asemenea, o listă detaliată a autoturismelor specifice care, în virtutea utilizării lor speciale, sunt excluse de la această autorizare.

(9) Termenul autorizării ar trebui limitat la 31 decembrie 2024, pentru a se permite revizuirea necesității și a eficacității măsurii de derogare, precum și a procentelor alocate utilizării în interes de serviciu și utilizării în alte scopuri care stau la baza respectivei autorizări.

(10) În cazul în care consideră că este necesară o prelungire a autorizării după anul 2024, Estonia ar trebui să transmită Comisiei, până la 31 martie 2024, o cerere de prelungire însoțită de un raport care include o reexaminare a procentului aplicat.

(11) Derogarea va avea doar un efect neglijabil asupra valorii globale a încasărilor din impozite colectate în etapa de consum 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 articolele 168 și 168a din Directiva 2006/112/CE, Estonia este autorizată să limiteze la 50 % dreptul de deducere a taxei pe valoarea adăugată pentru cheltuielile privind autoturismele care nu sunt utilizate exclusiv în interes de serviciu, în cazul în care aceste cheltuieli acoperă achiziționarea, leasingul, achiziția intracomunitară sau importul de autoturisme care nu sunt utilizate exclusiv în interes de serviciu, precum și cheltuielile legate de întreținerea și repararea respectivelor autoturisme și de achiziționarea de combustibil pentru acestea.

Articolul 2

Prin derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/112/CE, Estonia nu asimilează unei prestări de servicii cu titlu oneros utilizarea în alte scopuri decât în interes de serviciu a unui autoturism care face parte din activele comerciale ale unei persoane impozabile, în cazul în care autoturismul a făcut obiectul unei limitări autorizate în temeiul articolului 1 din prezenta decizie.

Articolul 3

1. Prezenta decizie se aplică numai autoturismelor cu o masă maximă autorizată care nu depășește 3 500 de kilograme și cu cel mult opt locuri pe scaune în afară de locul conducătorului auto.

2. Prezenta decizie nu se aplică următoarelor categorii de autoturisme:

(a) autoturismele cumpărate în scopul revânzării, al închirierii sau al închirierii în sistem de leasing;

(b) autoturismele utilizate pentru transportul de pasageri contra unui tarif, inclusiv pentru servicii de taxi;

(c) autoturismele utilizate pentru furnizarea de lecții de conducere.

Articolul 4

Prezenta decizie expiră la 31 decembrie 2024. Orice cerere de prelungire a autorizării prevăzute în prezenta decizie se transmite Comisiei până la 31 martie 2024 și este însoțită de un raport care cuprinde o reexaminare a procentajului prevăzut la articolul 1.

Articolul 5

Prezenta decizie se adresează Republicii Estonia.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele