



Bruxelles, 3.11.2022  
COM(2022) 569 final

2022/0353 (NLE)

Propunere de

**DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI**

**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**

## **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 adăugată<sup>1</sup> („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.

Prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 18 februarie 2022, Polonia a solicitat o prelungire a derogării de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva TVA pentru (i) a continua să limiteze la 50 % dreptul de deducere a TVA-ului achitat în amonte pentru cumpărarea, achiziția intracomunitară, importul, închirierea și leasingul de autovehicule care nu sunt utilizate exclusiv în scopuri profesionale și pentru cheltuielile legate de aceste vehicule și (ii) pentru a nu considera drept prestări de servicii cu titlu oneros utilizarea de către o persoană impozabilă sau de către angajații unei persoane impozabile a vehiculelor care intră sub incidența limitării menționate anterior privind dreptul de deducere a TVA-ului achitat în amonte în alte scopuri decât pentru activitatea economică desfășurată de persoana impozabilă.

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 15 martie 2022, cu privire la cererea înaintată de Polonia. Printr-o scrisoare din 16 martie 2022, Comisia a comunicat Poloniei că deține toate informațiile pe care le consideră necesare pentru evaluarea cererii.

### **1. CONTEXTUL PROPUNERII**

#### **• Motivele și obiectivele propunerii**

Efectuarea de inspecții pentru a stabili în ce măsură vehiculele sunt utilizate în scopuri profesionale și în alte scopuri (în special în scopuri private care nu au legătură cu activitatea comercială) ar crea dificultăți și sarcini semnificative atât pentru autoritățile fiscale, cât și pentru persoanele impozabile și ar putea conduce la litigii îndelungate și costisitoare pentru ambele părți. În practică, uneori este chiar imposibil să se verifice separarea efectivă a utilizării vehiculelor. Acest lucru poate duce la fraude sau tentative de fraudă în materie de TVA (cum ar fi lipsa de fiabilitate în păstrarea evidențelor) și, în consecință, la o scădere a veniturilor fiscale. Din cauza numărului de vehicule utilizate în scopuri mixte, evaziunea fiscală ar putea fi substanțială.

În plus, în Polonia predomină întreprinderile mici cu o cifră de afaceri scăzută (așa-numitele microîntreprinderi), adesea întreprinderi individuale sau întreprinderi care angajează doar câțiva lucrători. Acestea sunt deseori întreprinderi familiale. În astfel de întreprinderi mici, de multe ori nu există o separare clară între activele societății și activele private ale persoanelor care desfășoară activități comerciale. În astfel de cazuri, este extrem de dificil să se facă distincția între utilizarea privată și utilizarea în scopuri profesionale a autovehiculelor, iar cheltuielile necesare în acest scop ar fi disproporționat de mari, inclusiv cheltuielile care rezultă din necesitatea de a menține o documentație detaliată.

Aplicarea măsurilor speciale solicitate are ca rezultat reducerea sarcinilor administrative și a costurilor pentru antreprenori. Persoanele impozabile nu trebuie să îndeplinească o serie de obligații împovărătoare de documentare și raportare (de exemplu, necesitatea de a păstra și de

---

<sup>1</sup> JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

a raporta administrației fiscale așa-numitele date kilometrice, și anume o listă detaliată a kilometrilor parcurși în cadrul activității economice desfășurate), care ar putea constitui uneori o sarcină administrativă disproporționată.

În general, întreprinderile sunt în favoarea regulilor de deducere care rezultă din derogarea solicitată. Măsurile adoptate în temeiul Deciziei de punere în aplicare 2013/805/UE sunt considerate un compromis de succes între normele acceptate și ținerea costisitoare, consumatoare de timp și ineficientă a evidențelor care dovedesc utilizarea efectivă a vehiculelor pentru activități comerciale. Acceptarea simplificărilor care rezultă din derogarea de la normele generale poate fi dovedită de faptul că persoanele impozabile au adoptat astfel de norme pentru aproape 90 % din vehiculele utilizate.

Din aceste motive, Republica Polonă aplică de la 1 aprilie 2014 o derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva TVA. Măsurile specifice menționate anterior au fost prelungite până la 31 decembrie 2019 și apoi până la 31 decembrie 2022 prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1837 a Consiliului<sup>2</sup> și, respectiv, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/1594 a Consiliului<sup>3</sup>.

Dat fiind impactul pozitiv al măsurii speciale în ceea ce privește sarcina administrativă a persoanelor impozabile și a administrațiilor fiscale, se propune autorizarea prelungirii măsurii de derogare actuale. Este oportun ca autorizarea să fie valabilă pentru o nouă perioadă limitată, și anume până la 31 decembrie 2025, pentru a 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. 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 2025.

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

Derogări similare în ceea ce privește dreptul de deducere au fost acordate și altor state membre<sup>4</sup>.

Conform articolului 176 din Directiva TVA, Consiliul stabilește cheltuielile pentru care TVA-ul nu este deductibil. Până atunci, el autorizează statele membre să mențină excluderile care erau în vigoare în temeiul legislației naționale la 1 ianuarie 1979. Pe această bază, există o

---

<sup>2</sup> Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1837 a Consiliului din 11 octombrie 2016 de autorizare a continuării aplicării 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 280, 18.10.2016, p. 28).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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) 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).

serie de dispoziții de tip „statu-quo” care limitează dreptul de deducere a TVA-ului în ceea ce privește autovehiculele de serviciu.

Inițiativele anterioare de stabilire a unor norme privind categoriile de cheltuieli care pot face obiectul unei limitări a dreptului de deducere au eșuat<sup>5</sup>. Până la armonizarea normelor respective la nivelul UE, derogările precum cea de față sunt considerate adecvate.

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

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Această măsură este în concordanță cu Comunicarea Comisiei din 15 iulie 2020 intitulată „Plan de acțiune pentru o fiscalitate echitabilă și simplificată în sprijinul strategiei de redresare”<sup>6</sup>, în care se subliniază necesitatea de a sprijini întreprinderile tinere și inovatoare, care se confruntă cu o complexitate administrativă mai mare decât marile întreprinderi multinaționale și în cazul cărora costurile de conformare tind să fie proporțional mult mai mari decât pentru întreprinderile mari. Ea este, de asemenea, compatibilă cu programul de lucru al Comisiei pentru 2017<sup>7</sup>, care subliniază necesitatea simplificării TVA pentru întreprinderile mai mici.

## 2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

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

Având în vedere dispoziția din Directiva TVA pe care se întemeiază, propunerea 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 simplificarea colectării impozitelor și prevenirea anumitor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale. În special, 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 50 % ar simplifica procedura de colectare a TVA și ar preveni evaziunea fiscală cauzată, printre altele, de păstrarea incorectă a evidențelor.

---

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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].

<sup>7</sup> 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].

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul propus este o 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 autorizarea Consiliului, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei. O decizie de punere în aplicare a Consiliului este cel mai adecvat instrument, deoarece poate fi adresată statelor membre în mod individual.

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

- **Evaluările ex-post/verificarea adecvării legislației existente**

Republica Polonă a anexat un raport la cererea sa de prelungire a măsurii speciale menționate anterior. Raportul conține o reexaminare a limitării actuale privind dreptul de deducere a TVA-ului, astfel cum se prevede la articolul 3 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE a Consiliului<sup>8</sup>, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/1594 a Consiliului<sup>9</sup>.

Reexaminarea limitării dreptului de deducere a TVA-ului efectuată pentru raportul menționat a concluzionat în special că:

- măsura specială a contribuit la simplificarea colectării TVA-ului și la prevenirea evaziunii în materie de TVA prin eliminarea dificultății pe care o reprezintă pentru o persoană impozabilă stabilirea proporției utilizării unui vehicul în scopuri profesionale și în alte scopuri (în principal utilizarea privată a vehiculelor profesionale), situație care favorizează evitarea și eludarea taxei în aval;
- măsura specială a contribuit la simplificarea obligațiilor fiscale și la reducerea sarcinilor administrative pentru persoanele impozabile (în special în sectorul IMM-urilor) și pentru administrația fiscală prin reducerea semnificativă a dificultăților legate de verificarea corectitudinii deducerii taxei achitate în amonte, ceea ce conduce adesea la litigii administrative și judiciare costisitoare și îndelungate (pentru ambele părți);
- limitarea la 50 % a dreptului de deducere a TVA-ului achitat în amonte este adecvată, deoarece corespunde, în general, ratei medii de utilizare privată a unui vehicul de către o persoană impozabilă (utilizarea unei rate mai mici sau mai mari ar conduce la discrepanțe excesive între utilizarea presupusă și cea efectivă a vehiculului în scopuri profesionale și private);
- măsura este compatibilă cu principiul neutralității și nu limitează dreptul la deducerea integrală a taxei achitate în amonte pentru cheltuielile legate de autoturisme, cu condiția ca persoana impozabilă să îndeplinească anumite cerințe de ținere a evidențelor prin care să confirme că vehiculul este utilizat în proporție de 100 % pentru activitatea economică.

---

<sup>8</sup> Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE a Consiliului din 17 decembrie 2013 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 353, 28.12.2013, p. 5, cu modificările ulterioare).

<sup>9</sup> 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).

- **Consultări cu părțile interesate**

Nu s-a efectuat nicio consultare a părților interesate. Prezenta propunere se bazează pe o cerere depusă de Polonia și privește numai acest stat membru.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Nu a fost necesar să se recurgă la expertiză externă.

- **Evaluarea impactului**

Propunerea are ca scop simplificarea procedurii de percepere a TVA și evitarea evaziunii în materie de TVA. Prin urmare, are un potențial impact pozitiv atât pentru întreprinderi, cât și pentru administrații. Polonia a identificat măsura specială ca fiind cea mai potrivită soluție, comparabilă cu alte derogări din trecut și din prezent care au fost acordate altor state membre.

- **Drepturi fundamentale**

Propunerea nu are consecințe asupra protecției drepturilor fundamentale.

#### **4. IMPLICAȚIILE BUGETARE**

Propunerea nu va avea un impact negativ asupra bugetului UE.

#### **5. ALTE ELEMENTE**

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

Propunerea include o clauză de limitare în timp, stabilită la 31 decembrie 2025.

În cazul în care Polonia ia în calcul o nouă prelungire a măsurii speciale după 2025, ea trebuie să prezinte Comisiei o cerere de prelungire însoțită de un raport care să includă o reexaminare a limitei procentului, până cel târziu la 31 martie 2025.

Propunere de

## **DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI**

**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**

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<sup>1</sup>, în special articolul 395 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Articolul 168 din Directiva 2006/112/CE stabilește dreptul unei persoane impozabile de a deduce taxa pe valoarea adăugată (TVA) percepută pentru furnizarea de bunuri și servicii pe care le primește în scopul operațiunilor sale impozabile. Articolul 26 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată prevede că, atunci când un bun care face parte din activele unei întreprinderi este utilizat în folos propriu de către persoana impozabilă sau de personalul acesteia sau, mai general, în alte scopuri decât pentru desfășurarea activității, această operațiune trebuie considerată prestare a unui serviciu cu titlu oneros și, prin urmare, este supusă TVA-ului.
- (2) Prin Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE a Consiliului<sup>2</sup>, Polonia a fost autorizată să limiteze la 50 %, până la 31 decembrie 2022, dreptul de deducere a TVA-ului aferent cumpărării, achiziției intracomunitare, importului, închirierii sau leasingului anumitor autovehicule rutiere și cheltuielilor conexe, atunci când respectivele autovehicule nu sunt utilizate exclusiv în scopuri profesionale, și să scutească persoana impozabilă de declararea TVA-ului aferent utilizării în scopuri neprofesionale a autovehiculelor care fac obiectul limitării (denumite în continuare „măsuri speciale”).
- (3) Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE a Consiliului (cu modificările ulterioare) urmează să expire la 31 decembrie 2022. Prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 18 februarie 2022, Polonia a solicitat autorizarea de a continua să aplice măsurile speciale de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolul 168 din Directiva 2006/112/CE până la 31 decembrie 2025, pentru a limita dreptul de deducere în ceea ce privește cheltuielile aferente anumitor autovehicule rutiere care nu sunt utilizate exclusiv în scopuri profesionale și pentru a scuti persoanele

<sup>1</sup> JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

<sup>2</sup> Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE a Consiliului din 17 decembrie 2013 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 353, 28.12.2013, p. 51).

impozabile de obligația de a trata utilizarea în scopuri neprofesionale a unor astfel de vehicule ca prestare de servicii cu titlu oneros (denumită în continuare „cererea”).

- (4) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 15 martie 2022, cu privire la cererea formulată de Polonia. Prin scrisoarea din 16 martie 2022, Comisia a notificat Poloniei faptul că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.
- (5) În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE, Polonia a prezentat Comisiei, împreună cu cererea, un raport privind aplicarea măsurilor speciale, inclusiv o reexaminare a limitării procentului aplicat dreptului de deducere a TVA-ului. Pe baza informațiilor respective, Polonia susține că o rată de 50 % este în continuare justificată. De asemenea, Polonia consideră că derogarea de la cerința prevăzută la articolul 26 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/112/CE este încă necesară pentru a evita dubla impunere. Aceste măsuri speciale sunt justificate prin necesitatea simplificării procedurii de percepere a TVA-ului și a împiedicării evaziunii fiscale cauzate de o evidență contabilă incorectă și de declarații fiscale false.
- (6) Aplicarea măsurilor speciale după 31 decembrie 2022 va avea doar un efect neglijabil asupra cuantumului total al veniturilor fiscale ale Poloniei colectate în etapa de consum final și nu va afecta negativ resursele proprii ale Uniunii provenite din TVA.
- (7) Prin urmare, este oportun să se prelungească autorizarea prevăzută în Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE. Prelungirea autorizării trebuie să fie limitată în timp pentru a permite o evaluare a eficacității sale și a limitării procentuale corespunzătoare aplicate dreptului de deducere a TVA-ului.
- (8) În cazul în care Polonia va considera că măsurile speciale sunt necesare după data expirării Deciziei de punere în aplicare 2013/805/UE și pentru a asigura examinarea în timp util a oricărei cereri de prelungire a autorizării prevăzute în respectiva decizie de punere în aplicare, este necesar să se stabilească cerințe pentru o astfel de cerere.
- (9) Prin urmare, Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE trebuie modificată în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

#### *Articolul 1*

Articolul 3 din Decizia de punere în aplicare 2013/805/UE se înlocuiește cu următorul text:

„Articolul 3

Prezenta decizie expiră la 31 decembrie 2025.

Orice cerere de prelungire a autorizării prevăzute în prezenta decizie se transmite Comisiei până la 31 martie 2025. O astfel de cerere este însoțită de un raport care include o reexaminare a limitării procentului aplicat dreptului de deducere a TVA în temeiul prezentei decizii.

*Articolul 2*

Prezenta decizie se adresează Republicii Polone.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu  
Președintele*