

Bruxelles, le 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant 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 formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 12 avril 2019, l'Italie a demandé une prorogation de la dérogation à l'article 168 et à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive TVA qu'elle applique actuellement. En particulier, l'Italie demande l'autorisation de continuer à déroger à l'article 168 en limitant à 40 % le droit à déduction de la TVA en amont perçue sur les dépenses relatives aux véhicules routiers à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles. En outre, l'Italie demande l'autorisation de continuer à déroger à l'article 26, paragraphe 1, point a), en exonérant de la TVA l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à l'entreprise d'un assujetti, lorsque ces véhicules font l'objet d'une limitation du droit à déduction.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 13 mai 2019, de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 14 mai 2019, la Commission a informé l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations utiles pour étudier la demande.

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 véhicules routiers à moteur affectés 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 de ces véhicules. 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. En outre, l'application de ces dispositions peut accroître le risque de tentatives d'infractions ou de fraude à la TVA, notamment en cas de sous-déclaration éventuelle de l'usage privé de ces véhicules.

L'Italie est actuellement autorisée à déroger à l'article 168 de la directive TVA en limitant à 40 % le droit à déduction de la TVA due sur l'achat d'un véhicule, y compris les contrats d'assemblage ou analogues, la fabrication, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la prise en crédit-bail ou location, la modification et la réparation ou l'entretien d'un véhicule, ainsi que de la TVA due sur les dépenses relatives aux livraisons de biens ou prestations de services réalisées en relation avec ces véhicules et leur utilisation, y compris les lubrifiants et le carburant, à condition que le véhicule considéré ne soit pas utilisé exclusivement à des fins

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

professionnelles. La dérogation s'applique à tous les véhicules à moteur, à l'exclusion des tracteurs agricoles ou forestiers, habituellement utilisés pour le transport de personnes ou de marchandises par route dont le poids total maximal est inférieur à 3,5 tonnes et qui comportent moins de neuf sièges, y compris le siège du conducteur. En revanche, elle ne couvre pas les dépenses entièrement liées à l'activité professionnelle de l'assujetti. Tel serait le cas des véhicules faisant partie du stock-marchandises de l'assujetti dans l'exercice de son activité, ainsi que des véhicules utilisés comme taxis, des véhicules utilisés pour la formation par les auto-écoles, des véhicules utilisés pour la location ou le crédit-bail et des véhicules utilisés par les représentants de commerce.

De même, l'Italie est autorisée à déroger à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive TVA en exonérant de la TVA l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à l'entreprise d'un assujetti lorsque ces véhicules sont couverts par la dérogation susmentionnée.

L'autorisation des mesures dérogatoires susmentionnées a été accordée pour la première fois par le Conseil au moyen de la décision 2007/441/CE du 18 juin 2007², jusqu'au 31 décembre 2010. Par la suite, les mesures dérogatoires ont été prorogées trois fois à la demande de l'Italie: La décision d'exécution 2010/748/UE du Conseil du 29 novembre 2010³ les a prorogées pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013; la décision d'exécution 2013/679/UE du Conseil du 15 novembre 2013⁴, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016; et, en dernier lieu, la décision d'exécution 2016/1982/UE du Conseil du 8 novembre 2016⁵, pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019.

La présente demande de prorogation de la dérogation jusqu'au 31 décembre 2022, soumise par l'Italie, repose sur les mêmes motifs que ceux exposés dans les précédentes demandes. La demande est accompagnée d'un rapport comprenant un examen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction, conformément à l'article 6 de la décision 2007/441/UE.

Les informations fournies par l'Italie montrent que le taux actuel de 40 % est toujours approprié parce qu'il correspond à la situation actuelle de l'économie italienne en ce qui concerne le ratio entre l'usage professionnel et privé des véhicules routiers à moteur concernés. Selon le rapport de l'Italie, l'économie italienne est dominée par les microentreprises, qui représentent 99 % des entreprises italiennes et totalisent quelque 5,2 millions d'assujettis. Cette situation est révélatrice de la difficulté pour les autorités à vérifier l'usage privé et professionnel des véhicules à moteur appartenant à ces microentreprises. La prédominance des microentreprises justifie également l'adoption de mesures de simplification pour garantir le respect des obligations fiscales.

L'Italie indique que ces microentreprises réalisent un chiffre d'affaires minime et comptent, dans la plupart des cas, un seul salarié; on peut donc supposer que les véhicules concernés sont utilisés à des fins privées dans une large mesure. Selon les estimations, le taux moyen d'utilisation privée de véhicules d'entreprise faisant l'objet de la dérogation par des assujettis italiens est d'environ 60 %. Cela s'explique par la prépondérance des microentreprises, qui possèdent pour la plupart des véhicules d'entreprise circulant en Italie. En outre, les

² JO L 165 du 27.6.2007, p. 33.

³ JO L 318 du 4.12.2010, p. 45.

⁴ JO L 316 du 27.11.2013, p. 37.

⁵ JO L 305 du 12.11.2016, p. 30.

entreprises de plus grande taille (dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions d'EUR) ne représentent que 1 % du total et attribuent la plupart de leurs véhicules d'entreprise aux salariés ou aux directeurs à titre d'avantage accessoire. À cet égard, il est rappelé que le paiement de la taxe sur ces avantages accessoires incombe au salarié (ou au directeur) qui en bénéficie et qui, de ce fait, utilise légalement la voiture de société à des fins personnelles et familiales tout au long de l'année. Selon l'Italie, l'utilisation à des fins non professionnelles de véhicules de grandes entreprises représente également plus de 50 %.

Pour justifier l'adéquation du pourcentage de 40 %, l'Italie renvoie également à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-228/05, *Stradasfalti*⁶, qui a jugé qu'une limitation du droit à déduction des dépenses relatives aux véhicules à moteur précédemment en vigueur en Italie n'était pas conforme à la législation de l'Union. À la suite de cet arrêt, l'Italie a été contrainte d'établir une procédure pour l'introduction des demandes de remboursement de la TVA non déduite. Le législateur italien a décidé que les contribuables pouvaient prétendre au remboursement de deux manières différentes: soit par une procédure d'«introduction analytique», en fournissant la preuve que le taux de pourcentage de la déduction pour lequel le remboursement est demandé est approprié, soit par une procédure d'«introduction en ligne», en appliquant un taux forfaitaire de remboursement de 40 %. L'Italie indique que 95 % des demandes de remboursement ont été soumises selon la procédure d'«introduction en ligne». De son point de vue, cela confirme que les parties intéressées elles-mêmes reconnaissent le caractère approprié de ce taux de pourcentage pour le paysage économique de l'Italie.

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.

Le taux de 40 % semble refléter de manière adéquate l'utilisation professionnelle réelle de ces véhicules. En effet, 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.

Les mesures adoptées au moyen de la décision 2007/441/CE 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 l'Italie 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

⁶ Arrêt de la Cour du 14 septembre 2006 dans l'affaire C-228/05, *Stradasfalti Srl/Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, EU:C:2006:578.

la demande soit acceptée. Si l'Italie 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 examen 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 échec⁷. 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 elle ne constitue en rien une obligation.

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 formes de fraude ou d'évasion 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 40 % 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.

⁷ 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).

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. Une décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié puisqu'elle peut être adressée à un seul État membre.

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 l'Italie et concerne uniquement cet État membre particulier.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de recourir à une expertise externe.

- **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 l'Italie comme la solution la plus appropriée. Ces mesures sont comparables à d'autres dérogations passées et actuelles 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 l'Italie 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 examen de la limitation du pourcentage au plus tard le 1^{er} avril 2022.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant 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 ajoutée⁸, 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) La décision 2007/441/CE du Conseil⁹ autorise l'Italie à limiter à 40 % le droit à déduction de la TVA en application de l'article 168 de la directive 2006/112/CE pour certaines dépenses, soumises à la TVA, relatives à certains véhicules routiers à moteur qui ne sont pas exclusivement utilisés à des fins professionnelles. En ce qui concerne les véhicules soumis à cette limite de 40 %, l'Italie est tenue de dispenser les assujettis de traiter leur utilisation à des fins privées comme une prestation de services à titre onéreux conformément à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE. La décision 2007/441/CE, qui a été prorogée à plusieurs reprises, vient à expiration le 31 décembre 2019.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 12 avril 2019, l'Italie a sollicité l'autorisation de prolonger l'application des mesures dérogatoires prévues par la décision 2007/441/CE (ci-après les «mesures dérogatoires») jusqu'au 31 décembre 2022.
- (4) Par lettre datée du 13 mai 2019, conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres de la demande qui avait été soumise par l'Italie. Par lettre datée du 14 mai 2019, la Commission a notifié à l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations utiles pour étudier la demande.

⁸ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

⁹ Décision 2007/441/CE du Conseil du 18 juin 2007 autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant 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 165 du 27.6.2007, p. 33).

- (5) Avec la demande, l'Italie a soumis un rapport à la Commission, conformément à l'article 6 de la décision 2007/441/CE, comprenant un examen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA. Sur la base des informations actuellement disponibles, l'Italie maintient qu'un taux de 40 % reste justifié. L'Italie maintient également que la suspension de l'obligation de déclarer la TVA sur l'utilisation à des fins privée d'un véhicule à moteur soumis à cette limite de 40 % reste nécessaire pour que la mesure soit complète et cohérente. Cela permettrait d'éviter la 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.
- (6) 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 l'Italie soit autorisée à prolonger l'application des mesures dérogatoires jusqu'au 31 décembre 2022.
- (7) 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 que l'Italie jugerait nécessaire. Il convient de demander à l'Italie de présenter, en même temps que la demande de prorogation, un rapport comprenant un examen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA.
- (8) 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.
- (9) Il convient dès lors de modifier la décision 2007/441/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2007/441/CE est modifiée comme suit:

- (1) L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

«Article 6

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

- (2) L'article 7 est remplacé par le texte suivant:

«Article 7

La présente décision expire le 31 décembre 2022.»

Article 2

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président