

Bruxelas, 2 de julho de 2019
(OR. en)

10903/19

**Dossiê interinstitucional:
2019/0146 (NLE)**

**FISC 316
ECOFIN 691**

PROPOSTA

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	2 de julho de 2019
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2019) 309 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO que altera a Decisão de Execução 2013/805/EU, que autoriza a República da Polónia a aplicar medidas em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2019) 309 final.

Anexo: COM(2019) 309 final



Bruxelas, 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução 2013/805/EU, que autoriza a República da Polónia a aplicar medidas em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹ («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias das disposições dessa diretiva, para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas formas de evasão ou elisão fiscal.

Por ofício registado na Comissão em 14 de janeiro de 2019, a Polónia solicitou uma prorrogação da derrogação ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e ao artigo 168.º da Diretiva IVA, a fim de continuar a a) limitar a 50 % o direito à dedução do IVA pago a montante sobre as despesas relativas a certos veículos automóveis e b) isentar de IVA a utilização pelos sujeitos passivos, para fins privados ou para quaisquer outros fins que não sejam as atividades da empresa, de veículos automóveis abrangidos pela derrogação. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 15 de abril de 2019, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 16 de abril de 2019, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O artigo 168.º da Diretiva IVA prevê que um sujeito passivo tem direito a deduzir o IVA que incide sobre as aquisições de bens ou de serviços utilizados para os fins das suas operações tributadas no Estado-Membro em que se realizam essas operações. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva prevê que a utilização para uso próprio do sujeito passivo de bens afetos à empresa seja considerada como uma prestação de serviços realizada a título oneroso, quando esses bens tenham conferido direito à dedução do IVA.

No caso dos automóveis de passageiros que fazem parte dos ativos de uma empresa, a aplicação das disposições anteriores confronta-se com uma série de dificuldades práticas, em especial porque não é fácil distinguir entre a utilização de um veículo automóvel para uso próprio e para os fins da empresa. Além disso, nos casos em que são mantidos registos sobre a utilização de tais veículos, estes representam um encargo adicional, tanto para as empresas como para as administrações, no que respeita à conservação e controlo de tais registos. Essas dificuldades podem aumentar o risco de abusos ou de tentativas de fraude em matéria de IVA.

A Polónia está atualmente autorizada a derrogar ao artigo 168.º da Diretiva IVA, limitando a 50 % o direito à dedução do IVA da compra, aquisição intracomunitária, importação, aluguer ou locação financeira de veículos automóveis, bem como do IVA cobrado sobre as despesas relacionadas com esses veículos, desde que estes não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa a que pertence. A derrogação não abrange os veículos automóveis com um peso máximo total superior a 3,5 toneladas e os veículos com mais de nove lugares sentados, incluindo o do condutor. Do mesmo modo, não abrange as despesas exclusivamente relacionadas com a atividade do sujeito passivo.

Além disso, a Polónia está autorizada a derrogar ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva IVA, isentando do IVA a utilização por um sujeito passivo ou pelo seu pessoal, para fins

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

privados, de veículos abrangidos pela derrogação acima referida. Qualquer utilização para outros fins que não os da empresa é considerada como uma utilização para fins privados.

A autorização das medidas derogatórias acima referidas foi concedida, pela primeira vez², pelo Conselho, através da Decisão de Execução 2013/805/UE, de 17 de dezembro de 2013³, para o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2016. Por conseguinte, a Polónia integrou as medidas autorizadas na legislação nacional em matéria de IVA, com efeitos a partir de 1 de abril de 2014⁴.

Em 2016, a Polónia solicitou uma prorrogação do período de aplicação das medidas em causa. O Conselho autorizou tal prorrogação até 31 de dezembro de 2019, através da Decisão de Execução (UE) 2016/1837, de 11 de outubro de 2016⁵.

O presente pedido da Polónia para prorrogar, mais uma vez, a derrogação até 31 de dezembro de 2022 baseia-se nos mesmos fundamentos que os apresentados nos pedidos anteriores. O pedido é acompanhado de um relatório que inclui um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução, tal como exigido pelo artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 2013/805/UE.

A Polónia sustenta que a atual taxa de 50 % é justificável e deve continuar a ser aplicada, uma vez que contribuiu para simplificar a cobrança do IVA e impediu a evasão fiscal. De acordo com os dados apresentados pela Polónia, as pequenas empresas com um volume de negócios fraco (microempresas) e poucos trabalhadores dominam a economia polaca. Essas empresas são quer comerciantes individuais quer empresas familiares. Durante o período de 2014 a 2017, representavam quase 96 % do número total de empresas no país. A Polónia alega que é difícil distinguir entre a utilização privada e a utilização profissional de veículos de empresa detidos por tais microempresas. O mesmo se aplica às grandes empresas, que põem frequentemente os seus veículos à disposição dos seus trabalhadores, para uso exclusivo, a título de compensação acessória não monetária. É verdade que o facto de prever uma distinção entre a utilização privada e a utilização profissional de veículos de empresa implicaria custos elevados e desproporcionados para manter registos adequados em comparação com os potenciais benefícios, nomeadamente no que diz respeito aos comerciantes individuais e às microempresas. Poderia igualmente dar origem a litígios entre as autoridades fiscais e os sujeitos passivos, o que implicaria custos adicionais.

Afirma-se que a taxa percentual fixada em 50 % reflete adequadamente a utilização profissional real de tais veículos. Com efeito, tal como indicado pela Polónia, a aplicação de uma taxa inferior ou superior conduziria a discrepâncias excessivamente elevadas entre a taxa fixada e a utilização real de veículos para fins profissionais e privados. Esta taxa é semelhante à percentagem utilizada noutros Estados-Membros.

Afigura-se que os sujeitos passivos exprimiram uma opinião essencialmente positiva sobre as condições de dedução e sobre a taxa percentual fixada. As medidas adotadas pela Decisão 2013/805/UE são consideradas como um compromisso satisfatório entre as regras adotadas e

² Foi concedida uma autorização semelhante até 31 de dezembro de 2013, com base na Decisão de Execução do Conselho de 27 de setembro de 2010 (JO L 256 de 30.9.2010, p. 24).

³ JO L 353 de 28.12.2013, p. 51.

⁴ Segundo a Polónia, tal integração foi assegurada através da Lei de 7 de fevereiro de 2014 que altera a Lei do IVA de 11 de março de 2004 [*Jornal Oficial (Dziennik Ustaw)* de 2011, n.º 177, ponto 1054, com a última redação que lhe foi dada] e de alguns outros atos (*Jornal Oficial* de 2014, ponto 312).

⁵ JO L 280 de 18.10.2016, p. 28.

a conservação dispendiosa, morosa e, em grande medida, ineficaz de registos, tendo em vista confirmar que um determinado veículo foi efetivamente utilizado para atividades da empresa.

Não se prevê que as medidas derogatórias afetem significativamente o montante global das receitas fiscais da Polónia cobradas na fase de consumo final. Do mesmo modo, não se prevê que afetem negativamente os recursos próprios da União provenientes do IVA.

À luz do que precede, e dado que o quadro jurídico da UE e a situação factual permanecem inalterados, a prorrogação solicitada das medidas derogatórias até 31 de dezembro de 2022 parece justificar-se. Por conseguinte, propõe-se que o pedido seja deferido. Caso a Polónia pretenda solicitar uma nova prorrogação para além de 2022, deve apresentar um pedido de prorrogação até 1 de abril de 2022, acompanhado de um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem aplicada.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

Foram concedidas a outros Estados-Membros derrogações similares em relação ao direito à dedução.

O artigo 176.º da Diretiva IVA dispõe que o Conselho determina quais as despesas que não conferem direito à dedução do IVA. Até que isso aconteça, autoriza os Estados-Membros a manterem as exclusões previstas na legislação nacional em vigor em 1 de janeiro de 1979. Nesta base, existem várias cláusulas de «*stand still*» que limitam o direito à dedução do IVA no que diz respeito aos veículos automóveis de empresa.

As iniciativas anteriores no sentido de estabelecer regras sobre as categorias de despesa passíveis de limitações do direito à dedução falharam⁶. Enquanto essas regras não forem harmonizadas a nível da UE, são consideradas adequadas derrogações como a presente.

As medidas proposta são, por conseguinte, coerentes com as disposições da Diretiva IVA.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

O artigo 395.º da Diretiva IVA é a única base jurídica possível.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia, a proposta é da competência exclusiva da União Europeia. Por conseguinte, não se aplica o princípio da subsidiariedade.

- **Proporcionalidade**

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

Tendo em conta o âmbito de aplicação restrito da derrogação, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, simplificar a cobrança do imposto e prevenir certas formas de evasão ou elisão fiscal. Em especial, atendendo à possibilidade de as empresas declararem menos imposto do que o devido e à verificação onerosa dos dados de

⁶ COM(2004) 728 final - Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 77/388/CEE a fim de simplificar as obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado (JO C 24 de 29.1.2005, p. 10) retirada em 21 de maio de 2014 (JO C 153, de 21.5.2014, p. 3).

quilometragem por parte das autoridades fiscais, a limitação de 50 % permitiria simplificar a cobrança do IVA e impediria a evasão fiscal, nomeadamente através de registos incorretos.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma decisão de execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, a derrogação às regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão de execução do Conselho é o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida a um só Estado-Membro.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consultas das partes interessadas**

Não foi realizada qualquer consulta das partes interessadas. A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Polónia e refere-se apenas a este Estado-Membro específico.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta visa simplificar a cobrança do IVA e evitar a evasão do IVA. Tem, por conseguinte, um impacto positivo potencial tanto para as empresas como para as administrações. As medidas derrogatórias foram consideradas pela Polónia como a solução mais adequada e são comparáveis a outras derrogações anteriores e atuais concedidas a outros Estados-Membros.

- **Direitos fundamentais**

A proposta não tem quaisquer consequências para a proteção dos direitos fundamentais.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A proposta inclui uma cláusula de caducidade, fixada em 31 de dezembro de 2022.

Caso a Polónia considere necessária uma nova prorrogação das medidas derrogatórias para além de 2022, deve apresentar à Comissão um pedido de prorrogação, acompanhado de um relatório que inclua um reexame do limite da percentagem, até 1 de abril de 2022.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução 2013/805/EU, que autoriza a República da Polónia a aplicar medidas em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado⁷, nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1, primeiro parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE estabelece o direito de o sujeito passivo deduzir do montante do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de que é devedor o IVA que lhe é cobrado pelos bens e serviços utilizados para os fins das suas operações tributadas. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), dessa diretiva trata a utilização de ativos da empresa para uso próprio do sujeito passivo ou do seu pessoal ou, de um modo mais geral, para fins diferentes dos da atividade da empresa, como uma prestação de serviços realizada a título oneroso.
- (2) Através da Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho⁸, a Polónia está autorizada a limitar a 50 % o direito de deduzir o IVA, ao abrigo do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE, no caso do IVA que incide sobre a compra, aquisição intracomunitária, importação, aluguer ou locação financeira de determinados veículos rodoviários a motor, bem como do IVA cobrado sobre as despesas relativas a esses veículos, nos casos em que o veículo em causa não seja exclusivamente utilizado para os fins da empresa a que pertence. No caso dos veículos a que se aplica o limite de 50 %, a Polónia está igualmente autorizada a dispensar os sujeitos passivos da obrigação de tratarem a utilização não profissional desses veículos como uma prestação de serviços em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva.
- (3) A data de caducidade da Decisão de Execução 2013/805/UE foi prorrogada até 31 de dezembro de 2019 pela Decisão de Execução (UE) 2016/1837 do Conselho⁹.

⁷ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁸ Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que autoriza a República da Polónia a aplicar medidas em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 353 de 28.12.2013, p. 51).

⁹ Decisão de Execução (UE) 2016/1837 do Conselho, de 11 de outubro de 2016, que autoriza a República da Polónia a continuar a aplicar medidas em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 280 de 18.10.2016, p. 28).

- (4) Por ofício registado na Comissão em 14 de janeiro de 2019, a Polónia solicitou autorização para continuar a aplicar as medidas derogatórias autorizadas pela Decisão de Execução 2013/805/UE («medidas derogatórias») por um novo período, até 31 de dezembro de 2022.
- (5) Por ofício de 15 de abril de 2019, a Comissão informou os outros Estados-Membros, em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva 2006/112/CE, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 16 de abril de 2019, a Comissão notificou a Polónia de que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.
- (6) Juntamente com o pedido, a Polónia apresentou um relatório à Comissão, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, da Decisão de Execução 2013/805/UE, incluindo um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA. Com base nas informações atualmente disponíveis, a Polónia sustenta que uma taxa de 50 % continua a justificar-se. Alega igualmente que a derrogação autorizada pela Decisão de Execução 2013/805/UE à obrigação prevista no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE continua a ser necessária para evitar a dupla tributação. Essas medidas derogatórias justificam-se pela necessidade de simplificar a cobrança do IVA e de evitar a evasão decorrente de registos incorretos e de falsas declarações fiscais.
- (7) A prorrogação das medidas derogatórias deve ser limitada ao tempo necessário para avaliar a sua eficácia e a adequação da percentagem. Por conseguinte, a Polónia deve ser autorizada a continuar a aplicar as medidas derogatórias até 31 de dezembro de 2022.
- (8) Deve ser fixado um prazo para o pedido de uma nova prorrogação das medidas derogatórias para além de 2022. Deve igualmente requerer-se à Polónia que apresente, juntamente com o pedido de prorrogação, um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA.
- (9) As medidas derogatórias terão apenas um efeito negligenciável no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final e não terão qualquer incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA.
- (10) Por conseguinte, a Decisão de Execução 2013/805/UE deverá ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O artigo 3.º da Decisão de Execução 2013/805/UE passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2022.

Os pedidos de autorização para a prorrogação da aplicação das medidas derogatórias previstas na presente decisão devem ser apresentados à Comissão até 1 de abril de 2022. Os pedidos devem ser acompanhados de um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA com base na presente decisão.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*