

Bruxelas, 14 de outubro de 2022
(OR. en)

13589/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0321 (NLE)**

**FISC 203
ECOFIN 1023**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	13 de outubro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 519 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO que altera a Decisão 2007/441/CE que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derogatórias da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º 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(2022) 519 final.

Anexo: COM(2022) 519 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

**que altera a Decisão 2007/441/CE que autoriza a República Italiana a aplicar medidas
derrogatórias da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º 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, 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 da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 19 de abril de 2022, a Itália solicitou uma prorrogação da derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva IVA atualmente em vigor. A Comissão solicitou informações adicionais em 2 de maio de 2022 e a Itália forneceu os esclarecimentos solicitados em 1 de junho de 2022.

A Itália solicita uma autorização para continuar a derogar ao disposto no artigo 168.º da Diretiva IVA, limitando a 40 % o direito à dedução do IVA a montante cobrado sobre despesas relacionadas com veículos rodoviários a motor que não sejam inteiramente utilizados para fins da empresa. Além disso, a Itália solicita uma autorização para continuar a derogar ao disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva, ao isentar de IVA a utilização para fins privados de veículos integrados no património da empresa de um sujeito passivo, se esses veículos estiverem sujeitos a uma limitação do direito à dedução.

Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os demais Estados-Membros, por ofício de 23 de junho de 2022, do pedido apresentado pela Itália. Por ofício de 24 de junho de 2022, a Comissão comunicou à Itália que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O direito à dedução pode ser difícil de exercer, quando os bens podem ser utilizados para fins privados ou da empresa, sem distinção. Nestes casos, pode ser complexo estabelecer o rácio entre a utilização profissional e a utilização não profissional e a realização de inspeções para confirmar esse rácio pode criar dificuldades significativas e encargos administrativos tanto para as autoridades fiscais como para os sujeitos passivos. Poderia mesmo conduzir a litígios morosos e onerosos. Na prática, é por vezes mesmo impossível verificar a utilização real dos veículos, o que pode resultar em fraudes (tentativas de fraude) ao IVA (por exemplo, a manutenção de registos pouco fiáveis) e, conseqüentemente, numa diminuição da receita IVA.

A Itália é dominada por pequenas empresas (94,7 % das empresas italianas são microempresas) e a maior parte dos automóveis de empresa em circulação é propriedade deste tipo de empresas. O facto de esses veículos serem utilizados no exercício da atividade profissional normal não exclui a sua utilização privada. Nessa situação, ou seja, quando esses veículos são, em certa medida, utilizados para fins privados, o IVA deve incidir na utilização privada. Nas circunstâncias italianas, em que quase todo o tecido económico é composto por microempresas, o volume de trabalho decorrente da avaliação e verificação da proporção de utilização na esfera privada ou na esfera profissional implicaria despesas desproporcionadamente elevadas, incluindo as resultantes da necessidade de manter documentação pormenorizada.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

Por essas razões, a Itália foi autorizada a derrogar ao disposto no artigo 168.º da Diretiva IVA, limitando a 40 % o direito à dedução do IVA na aquisição de um veículo, incluindo os contratos de montagem e afins, o fabrico, a aquisição intracomunitária, a importação, a locação financeira ou o aluguer, a transformação, a reparação ou a manutenção, bem como as despesas relativas a fornecimentos ou serviços prestados em relação a veículos e sua utilização, incluindo lubrificantes e combustível, desde que o veículo em questão não seja utilizado exclusivamente para os fins da empresa. As medidas especiais abrangem todos os veículos a motor, exceto tratores agrícolas ou florestais, normalmente utilizados para o transporte rodoviário de pessoas ou mercadorias, com um peso máximo total inferior a 3,5 toneladas e menos de nove lugares, incluindo o do condutor.

Do mesmo modo, a Itália está autorizada a derrogar ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva IVA, ao isentar de IVA a utilização para fins privados de veículos afetos à empresa de um sujeito passivo, quando tais veículos estiverem abrangidos pelas medidas especiais acima referidas.

A autorização relativa às medidas derogatórias acima mencionada foi concedida pela primeira vez pelo Conselho, através da Decisão 2007/441/CE, de 18 de junho de 2007², até 31 de dezembro de 2010. Posteriormente, as medidas derogatórias foram prorrogadas quatro vezes a pedido da Itália: A Decisão de Execução 2010/748/UE do Conselho, de 29 de novembro de 2010³, prorrogou essas disposições para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2013; a Decisão de Execução 2013/679/UE do Conselho, de 15 de novembro de 2013⁴, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2016; a Decisão de Execução (UE) 2016/1982 do Conselho, de 8 de novembro de 2016⁵, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2019; por último, a Decisão de Execução (UE) 2019/2138 do Conselho, de 5 de dezembro de 2019, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2022⁶.

O presente pedido da Itália para prorrogar as medidas especiais até 31 de dezembro de 2025 baseia-se nos mesmos fundamentos que os apresentados nos pedidos anteriores. O pedido e as informações prestadas pela Itália em 1 de junho de 2022 incluem uma explicação da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução.

Dado o impacto positivo da medida especial nos encargos administrativos dos contribuintes e das autoridades fiscais, propõe-se, mediante determinadas condições, autorizar a prorrogação solicitada. Qualquer novo pedido de prorrogação deve ser acompanhado de um relatório devidamente fundamentado e justificado, que analise a necessidade e a eficácia das medidas especiais, e de um reexame da percentagem aplicada, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2023 e a apresentação do pedido, devendo ser enviado à Comissão até 31 de março de 2025.

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

Foram concedidas a outros Estados-Membros medidas especiais semelhantes, embora à taxa

² JO L 165 de 27.6.2007, p. 33.

³ JO L 318 de 4.12.2010, p. 45.

⁴ JO L 316 de 27.11.2013, p. 37.

⁵ JO L 305 de 12.11.2016, p. 30.

⁶ JO L 324 de 13.12.2019, p. 7.

de 50 %, em relação ao direito à dedução⁷.

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, os Estados-Membros podem manter 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 empresa⁸.

As iniciativas anteriores no sentido de estabelecer regras sobre as categorias de despesa passíveis de limitações do direito à dedução falharam⁹. Enquanto essas regras não forem harmonizadas a nível da UE, as medidas especiais, como as presentes, são consideradas adequadas.

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

- **Coerência com outras políticas da União**

Esta medida é coerente com a Comunicação da Comissão de 15 de julho de 2020, «Plano de ação para uma Tributação Justa e Simples que apoie a Estratégia de Recuperação¹⁰, que salienta a necessidade de apoiar as empresas que enfrentam uma maior complexidade administrativa e cujos custos de conformidade são proporcionalmente muito mais altos, ou seja, as pequenas e médias empresas. Também é compatível com o programa de trabalho da Comissão para 2017¹¹, que sublinha a necessidade de simplificar o IVA para as pequenas empresas.

⁷ Por exemplo: Decisão de Execução (UE) 2021/1997 do Conselho, de 15 de novembro de 2021, que altera a Decisão de Execução (UE) 2018/1994 que autoriza a Croácia a introduzir uma medida especial em derrogação ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e ao artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 408 de 17.11.2021, p. 1); Decisão de Execução (UE) 2020/1262 do Conselho, de 4 de setembro de 2020, que altera a Decisão de Execução 2012/232/UE que autoriza a Roménia a aplicar medidas que derrogam ao disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 296 de 10.9.2020, p. 6). Decisão de Execução (UE) 2018/1493 do Conselho, de 2 de outubro de 2018, que autoriza a Hungria a introduzir uma medida especial em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e dos artigos 168.º e 168.º-A da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 252 de 8.10.2018, p. 44). Decisão de Execução (UE) 2017/1854 do Conselho, de 10 de outubro de 2017, que altera a Decisão de Execução 2014/797/UE que autoriza a República da Estónia a introduzir uma medida em derrogação ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e aos artigos 168.º e 168.º-A da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 265 de 14.10.2017, p. 17).

⁸ Ver lista compilada por Madeleine Merkx (2018) em “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 - 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 2004 (JO C 153 de 21.5.2004, p. 3).

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples que apoie a Estratégia de Recuperação» [COM(2020) 312 final].

¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Programa de Trabalho da Comissão para 2017» [COM(2016) 710 final].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

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

A Itália não pode conceder a prorrogação das medidas especiais. A intervenção da Comissão é necessária para apresentar uma proposta ao Conselho, que poderá autorizar a Itália a prorrogar as medidas especiais.

- **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 quilometragem por parte das autoridades fiscais, a limitação de 40 % 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.

O recurso a uma decisão do Conselho responde ao requisito previsto no 395.º da Diretiva IVA, ao abrigo do qual uma derrogação às regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão.

No caso em apreço, pretende-se que a Itália seja a única destinatária. Por conseguinte, justifica-se o recurso a uma decisão, uma vez que esse instrumento pode ser dirigido a um Estado-Membro individual e ser vinculativo apenas para esse Estado-Membro.

A escolha de um ato de execução justifica-se, uma vez que permite a aplicação das disposições previstas no artigo 395.º da Diretiva IVA.

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 Itália e refere-se apenas a este Estado-Membro específico.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não houve recurso 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 derogatórias foram consideradas pela Itália como a solução mais adequada. As medidas são comparáveis a outras derrogações anteriores e atuais concedidas a outros Estados-Membros.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

As medidas especiais contribuem para simplificar as obrigações de conformidade e reduzir os encargos administrativos para os sujeitos passivos, especialmente no setor das PME, e para a administração fiscal. Reduzem significativamente as dificuldades associadas à verificação da exatidão das deduções do IVA pago a montante, que conduzem frequentemente a litígios administrativos e judiciais onerosos e morosos.

A proposta não tem quaisquer consequências no domínio das tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

- **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. A proposta visa autorizar a Itália a continuar a limitar o direito à dedução no que diz respeito a certos veículos e despesas conexas no período 2023-2025.

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 2025.

Caso a Itália considere necessária uma nova prorrogação das medidas derogatórias para além de 2025, deve apresentar à Comissão um pedido de prorrogação, acompanhado de um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem, o mais tardar, até 31 de março de 2025.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão 2007/441/CE que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derogatórias da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º 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 acrescentado¹, 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») 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 assimila a utilização de bens afetos à empresa para uso próprio do sujeito passivo ou do seu pessoal ou, em geral, para fins alheios à empresa a prestações de serviços efetuadas a título oneroso.
- (2) A Decisão 2007/441/CE do Conselho² autoriza a Itália a limitar a 40 % o direito à dedução do IVA previsto no artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE, no que diz respeito à aquisição de certos veículos rodoviários a motor, incluindo os contratos de montagem e afins, o fabrico, a aquisição intracomunitária, a importação, a locação financeira ou o aluguer, a transformação, a reparação ou a manutenção, bem como as despesas conexas, incluindo lubrificantes e combustível, quando o veículo em questão não seja exclusivamente utilizado para os fins da empresa. Para os veículos aos quais se aplica esse limite de 40 %, a Itália requer que os sujeitos passivos não assimilem a prestações de serviços efetuadas a título oneroso a utilização para uso próprio de veículos afetos à empresa de um sujeito passivo, em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE.
- (3) A Decisão 2007/441/UE expira em 31 de dezembro de 2022.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

² Decisão 2007/441/CE do Conselho, de 18 de junho de 2007, que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derogatórias da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 165 de 27.6.2007, p. 33).

- (4) Por ofício registado na Comissão em 19 de abril de 2022, a Itália solicitou autorização para continuar a aplicar as medidas especiais autorizadas pela Decisão 2007/441/CE («medidas especiais») por um novo período, até 31 de dezembro de 2025.
- (5) Por ofício datado de 2 de maio de 2022, a Comissão solicitou informações adicionais e a Itália facultou as informações solicitadas por ofício datado de 1 de junho de 2022.
- (6) Em resposta ao pedido da Comissão, a Itália apresentou uma explicação sobre a limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução. A Itália sustenta que continua a justificar-se uma taxa de 40 %. No seu pedido, a Itália defende igualmente que a suspensão da obrigação de declarar o IVA sobre a utilização privada de um veículo automóvel, quando o veículo foi sujeito a essa limitação, continua a ser necessária para evitar a dupla tributação. Defende ainda que as referidas medidas especiais se justificam pela necessidade de simplificar a cobrança do IVA e de evitar a evasão decorrente de registos incorretos e de falsas declarações fiscais.
- (7) Por ofício datado de 23 de junho de 2022, a Comissão comunicou aos demais Estados-Membros o pedido que a Itália tinha apresentado, nos termos do artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE. Por ofício datado de 24 de junho 2022, a Comissão comunicou à Itália que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.
- (8) A aplicação das medidas especiais terá apenas um efeito negligenciável no montante global da receita fiscal da Itália cobrada na fase de consumo final e não terá qualquer incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA.
- (9) Por conseguinte, é adequado prorrogar a autorização estabelecida na Decisão 2007/441/CE do Conselho. A prorrogação da autorização deve ser limitada no tempo, de modo a permitir uma avaliação da sua eficácia e da adequação da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA.
- (10) Por conseguinte, a Itália deverá ser autorizada a continuar a aplicar as medidas derogatórias até 31 de dezembro de 2025.
- (11) A Itália poderá considerar que as medidas especiais são necessárias para além da data de expiração da Decisão 2007/441/CE do Conselho. A fim de assegurar uma análise atempada de qualquer pedido de prorrogação da autorização prevista na referida decisão, é necessário estabelecer requisitos para esse pedido.
- (12) A Decisão 2007/441/CE do Conselho deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Decisão 2007/441/CE é alterada do seguinte modo:

1) O artigo 6.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 6.º

A República Italiana pode solicitar a prorrogação da autorização prevista na presente decisão até 31 de março de 2025. Esses pedidos devem ser apresentados à Comissão e acompanhados de um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA com base na presente decisão.»;

2) O artigo 7.º passa a ter a seguinte redação:

«*Artigo 7.º*

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2025.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*