

Bruselas, 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión 2007/441/CE, por la que se autoriza a la República Italiana a aplicar medidas de excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en el artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con el artículo 395, apartado 1, de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido¹ («la Directiva del IVA»), el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede autorizar a cualquier Estado miembro a que introduzca medidas especiales de excepción a lo dispuesto en dicha Directiva para simplificar el procedimiento de cobro del IVA o para impedir ciertos tipos de evasión o elusión fiscal.

Mediante carta registrada en la Comisión el 12 de abril de 2019, Italia solicitó una prórroga de la excepción al artículo 168 y al artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva del IVA que aplica actualmente. En concreto, Italia solicita una autorización para seguir aplicando una excepción al artículo 168 que le permita limitar al 40 % el derecho a deducción del IVA que grava los gastos relacionados con los vehículos de motor no utilizados íntegramente con fines profesionales. Además, Italia solicita una autorización para seguir aplicando una excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a) que le permita eximir del IVA la utilización con fines privados de vehículos que figuren entre los bienes empresariales de un sujeto pasivo, cuando dichos vehículos estén sujetos a una restricción del derecho a deducción.

Mediante carta de 13 de mayo de 2019, la Comisión, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Italia. Mediante carta de 14 de mayo de 2019, la Comisión notificó a Italia que disponía de toda la información que consideraba necesaria para examinar su solicitud.

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El artículo 168 de la Directiva del IVA establece que los sujetos pasivos tienen derecho a deducir el IVA que grava las compras de bienes o de servicios realizadas para las necesidades de sus operaciones gravadas, en el Estado miembro en el que se realicen estas operaciones. El artículo 26, apartado 1, letra a), de la misma Directiva dispone que el uso para necesidades privadas de bienes afectados a una empresa se asimile a una prestación de servicios a título oneroso cuando el IVA que haya gravado dichos bienes sea deducible.

En el caso de los vehículos de motor que forman parte de los activos de una empresa, la aplicación de las disposiciones citadas tropieza con una serie de dificultades prácticas, en particular porque no es fácil distinguir entre el uso privado y el uso profesional de esos vehículos. En los casos en que se conservan registros sobre el uso de dichos vehículos, el mantenimiento y el control de esos registros suponen una carga adicional tanto para las empresas como para las administraciones. Por otra parte, la aplicación de esas disposiciones puede incrementar el riesgo de intentos de abuso o de fraude en materia de IVA, especialmente por la posibilidad de que se notifique un uso privado de esos vehículos menor que el realmente efectuado.

Italia está actualmente autorizada para aplicar una excepción al artículo 168 de la Directiva del IVA que le permita limitar al 40 % el derecho a deducir el IVA con que se grava la compra de un vehículo, incluidos los contratos de ensamblaje y similares, la fabricación, la adquisición intracomunitaria, la importación, el alquiler con o sin opción de compra, la modificación, la reparación o el mantenimiento, y los gastos en concepto de suministros o servicios llevados a cabo en relación con los vehículos y su uso, incluidos el lubricante y el

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

carburante, siempre que el vehículo de que se trate no sea utilizado exclusivamente con fines profesionales. La excepción abarca todos los vehículos de motor menos los tractores para uso agrícola o forestal, normalmente utilizados para el transporte de personas o mercancías por carretera, cuyo peso máximo total sea inferior a 3,5 toneladas y que tengan menos de nueve asientos, incluido el asiento del conductor. En cambio, no cubre los gastos relacionados íntegramente con la actividad profesional del sujeto pasivo. Este sería el caso de los vehículos que pertenecen a las existencias comerciales del sujeto pasivo en el ejercicio de su actividad, así como de los vehículos utilizados como taxis, los vehículos utilizados para instrucción por las autoescuelas y los utilizados para alquiler, con o sin opción de compra, por los representantes de comercio.

Asimismo, Italia está autorizada a aplicar una excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva del IVA que le permite eximir del IVA la utilización con fines privados de los vehículos que formen parte de los bienes empresariales de un sujeto pasivo, cuando esos vehículos estén cubiertos por la excepción anterior.

La autorización de las medidas de excepción mencionadas fue concedida por primera vez por el Consejo mediante la Decisión 2007/441/CE, de 18 de junio de 2007², hasta el 31 de diciembre de 2010. Posteriormente, las medidas de excepción se prorrogaron tres veces a petición de Italia: la Decisión de Ejecución 2010/748/UE del Consejo, de 29 de noviembre de 2010³, las prorrogó para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2013; la Decisión de Ejecución del Consejo 2013/679/UE, de 15 de noviembre de 2013⁴, para el período transcurrido desde 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016; por último, la Decisión de Ejecución del Consejo 2016/1982/UE, de 8 de noviembre de 2016⁵, para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.

La presente solicitud de prórroga de la excepción hasta el 31 de diciembre de 2022 presentada por Italia se basa en los mismos argumentos que los presentados en las solicitudes anteriores. Va acompañada de un informe que incluye un análisis de la limitación porcentual aplicada al derecho a deducción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Decisión 2007/441/CE.

La información proporcionada por Italia demuestra que el actual porcentaje del 40 % sigue siendo apropiado porque se corresponde con las circunstancias actuales de la economía italiana por lo que respecta a la proporción de uso profesional y privado de los vehículos de motor de los que se trata. Según el informe de Italia, la economía italiana está dominada por las microempresas, que representan el 99 % de las empresas italianas y ascienden a unos 5,2 millones de sujetos pasivos. Estos datos son reveladores de la dificultad que supone para las autoridades verificar el uso privado y el uso profesional de los vehículos de motor que son propiedad de esas microempresas. El predominio de las microempresas justifica también la adopción de medidas de simplificación para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Según el informe de Italia, esas microempresas tienen un volumen de negocios mínimo y en la mayoría de los casos solo un empleado, por lo que cabe suponer que los vehículos de que se trata se utilizan en una medida significativa para fines privados. Se calcula que el promedio de

² DO L 165 de 27.6.2007, p. 33.

³ DO L 318 de 4.12.2010, p. 45.

⁴ DO L 316 de 27.11.2013, p. 37.

⁵ DO L 305 de 12.11.2016, p. 30.

uso privado por los sujetos pasivos italianos de vehículos de empresa sujetos a la excepción es de alrededor del 60 %. Esto se explica por la preponderancia de las microempresas, que son las propietarias de la mayoría de los vehículos de empresa que circulan en Italia. Además, las empresas más grandes (con un volumen de negocios de más de 5 millones de euros) representan solo el 1 % del total, y asignan la mayoría de sus vehículos de empresa a empleados o directores como un complemento salarial. A este respecto, se recuerda que el pago del impuesto devengado por estos complementos salariales recae en el empleado (o el director) que se beneficia de ellos y que, por consiguiente, utiliza legítimamente el coche de empresa para fines personales y familiares a lo largo del año. Según Italia, el uso no profesional de los vehículos de las empresas más grandes supera también el 50 %.

Para justificar la idoneidad del porcentaje del 40 %, Italia se refiere además a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-228/05, *Stradasfalti*⁶, en la que se sostuvo que una restricción del derecho a deducción por los gastos relacionados con los vehículos de motor anteriormente vigente en Italia no era conforme con la legislación de la UE. Como consecuencia de esta sentencia, Italia se vio obligada a establecer un procedimiento de presentación de reclamaciones para el reembolso del IVA no deducido. El legislador italiano decidió que los contribuyentes podían solicitar el reembolso de dos maneras diferentes: bien a través de un procedimiento de «expediente analítico», aportando pruebas de que el porcentaje de la deducción por la que se solicitaba un reembolso era apropiado, bien a través de un procedimiento de «expediente en línea», utilizando un reembolso a tanto alzado del 40 %. Italia afirma que el 95 % de las solicitudes de reembolso se presentaron por el procedimiento del «expediente en línea». En su opinión, esto confirma que las propias partes interesadas reconocen que este porcentaje es adecuado para las circunstancias económicas de Italia.

Es cierto que el establecimiento de una distinción entre el uso privado y el uso profesional de los vehículos de empresa implicaría costes elevados y desproporcionados para el mantenimiento de unos registros adecuados en comparación con las ventajas potenciales, especialmente por lo que se refiere a los empresarios individuales y las microempresas. También podría dar lugar a litigios entre las autoridades fiscales y los sujetos pasivos, lo que generaría costes adicionales.

El porcentaje del 40 % parece reflejar adecuadamente el uso empresarial que realmente se hace de esos vehículos. De hecho, la aplicación de un porcentaje más alto o más bajo daría lugar a discrepancias excesivamente elevadas entre el porcentaje establecido y el uso real de los vehículos para fines empresariales y para fines privados. Este porcentaje es similar al utilizado en otros Estados miembros.

Las medidas adoptadas mediante la Decisión 2007/441/CE se consideran un compromiso satisfactorio entre las normas adoptadas y un mantenimiento de registros costoso, prolijo y en gran medida ineficaz, con vistas a confirmar que un vehículo concreto ha sido en efecto utilizado para fines profesionales.

No se espera que las medidas de excepción afecten de forma significativa al importe global de los ingresos fiscales de Italia recaudados en la fase del consumo final. Tampoco se espera que afecten negativamente a los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

⁶ Sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 2006, *Stradasfalti Srl/Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, C-228/05, ECLI:EU:C:2006:578.

A la luz de lo anteriormente expuesto, y dado que el marco jurídico de la UE y la situación de hecho se mantienen sin cambios, parece justificada la prórroga solicitada de las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2022. Por lo tanto, se propone la aprobación de la solicitud. En caso de que Italia deseara solicitar otra prórroga después de 2022, debería presentar una solicitud de prórroga a más tardar el 1 de abril de 2022, acompañada de un informe que incluya un análisis de la restricción porcentual aplicada.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Se han concedido a otros Estados miembros excepciones similares en relación con el derecho a deducción.

El artículo 176 de la Directiva del IVA establece que el Consejo determinará los gastos cuyo IVA no podrá deducirse. En tanto ello no se produzca, autoriza a los Estados miembros a mantener las exclusiones que estaban en vigor el 1 de enero de 1979 en virtud de la legislación nacional. Sobre esta base, existe una serie de disposiciones de *statu quo* que restringen el derecho a deducir el IVA en el ámbito de los vehículos de empresa.

Las iniciativas anteriores para establecer normas sobre las categorías de gasto que pueden estar sujetas a una restricción del derecho a deducción no han tenido éxito⁷. Hasta que dichas normas estén armonizadas a nivel de la UE, se consideran adecuadas las excepciones de este tipo.

Por consiguiente, las medidas que se proponen son coherentes con lo dispuesto en la Directiva del IVA.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

El artículo 395 de la Directiva sobre el IVA es la única base jurídica posible.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Teniendo en cuenta la disposición de la Directiva del IVA en la que se basa la propuesta, esta se inscribe en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Por tanto, no es aplicable el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

La Decisión se refiere a la concesión de una autorización a un Estado miembro a petición del mismo y no constituye obligación alguna.

Habida cuenta del limitado alcance de la excepción, la medida especial guarda proporción con el objetivo perseguido de simplificar la recaudación de impuestos e impedir ciertas formas de evasión o elusión fiscales. En particular, habida cuenta de la posibilidad de que las empresas declaren un importe del IVA inferior al efectivamente debido y de la carga que supone la verificación de los datos relativos al kilometraje para las autoridades fiscales, la restricción del 40 % contribuiría a simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impediría la evasión fiscal, particularmente como consecuencia de registros incorrectos.

⁷

COM (2004) 728 final: Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE a fin de simplificar las obligaciones en lo que respecta al impuesto sobre el valor añadido (DO C 24 de 29.1.2005, p. 10), retirada el 21 de mayo de 2014 (DO C 153 de 21.5. 2014, p. 3).

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es una Decisión de Ejecución del Consejo.

De conformidad con el artículo 395 de la Directiva del IVA, el establecimiento de excepciones a las normas ordinarias del IVA solo es posible si el Consejo así lo autoriza pronunciándose por unanimidad a propuesta de la Comisión. El instrumento más adecuado es una decisión de ejecución del Consejo, dado que su destinatario puede ser un único Estado miembro.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

No se ha llevado a cabo ninguna consulta de las partes interesadas. La presente propuesta se basa en una solicitud presentada por Italia y concierne únicamente a este Estado miembro.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No ha sido preciso recurrir a asesoramiento externo.

- **Evaluación de impacto**

La propuesta tiene por objeto simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impedir la evasión del IVA. Por lo tanto, tiene un posible impacto positivo tanto para las empresas como para las administraciones. Las medidas de excepción han sido consideradas por Italia como la solución más apropiada y son comparables a otras excepciones anteriores o actuales concedidas a otros Estados miembros.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta no tiene consecuencia alguna en la protección de los derechos fundamentales.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tendrá ninguna incidencia negativa en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La propuesta contiene una cláusula de expiración fijada en el 31 de diciembre de 2022.

En caso de que Italia considere una nueva prórroga de las medidas de excepción después de 2022, deberá presentar a la Comisión, a más tardar el 1 de abril de 2022, una solicitud de prórroga acompañada de un informe que incluya un análisis del límite porcentual.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión 2007/441/CE, por la que se autoriza a la República Italiana a aplicar medidas de excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en el artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido⁸, y en particular su artículo 395, apartado 1, párrafo primero,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE dispone que los sujetos pasivos tienen derecho a deducir el IVA que grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios que vayan a utilizar para las necesidades de sus operaciones gravadas. El artículo 26, apartado 1, letra a), de la misma Directiva asimila a prestaciones de servicios a título oneroso el uso de bienes afectados a una empresa para las necesidades privadas del sujeto pasivo o para las de su personal, o, más generalmente, para fines ajenos a la empresa.
- (2) La Decisión 2007/441/CE del Consejo⁹ autoriza a Italia a limitar el derecho a deducir el IVA en virtud del artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE al 40 % en el caso del IVA con que se gravan determinados gastos relacionados con determinados vehículos de motor no utilizados íntegramente para fines profesionales. Por lo que respecta a los vehículos sujetos a ese límite del 40 %, Italia está obligada a eximir a los sujetos pasivos de tener que asimilar su uso para fines privados a una prestación de servicios a título oneroso de conformidad con el artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE. La Decisión 2007/441/CE, que se ha prorrogado varias veces, expirará el 31 de diciembre de 2019.
- (3) Mediante carta registrada en la Comisión el 12 de abril de 2019, Italia solicitó autorización para seguir aplicando las medidas de excepción autorizadas por la Decisión 2007/441/CE (en lo sucesivo, «las medidas de excepción») durante un período adicional, hasta el 31 de diciembre de 2022.
- (4) Mediante carta de 13 de mayo de 2019, la Comisión informó a los demás Estados miembros, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, párrafo segundo, de la

⁸ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁹ Decisión 2007/441/CE del Consejo, de 18 de junio de 2007, por la que se autoriza a la República Italiana a aplicar medidas de excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), y al artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 165 de 27.6.2007, p. 33).

Directiva 2006/112/CE, de la solicitud presentada por Italia. Por carta de 14 de mayo de 2019, la Comisión notificó a Italia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

- (5) Junto con su solicitud, Italia presentó a la Comisión un informe, de conformidad con el artículo 6 de la Decisión 2007/441/CE, que incluía un análisis de la restricción porcentual aplicada al derecho a deducción del IVA. Con arreglo a la información actualmente disponible, Italia mantiene que sigue estando justificado un porcentaje del 40 %. Italia sostiene también que suspender el requisito de declarar el IVA por el uso privado de un vehículo de motor sujeto a ese límite del 40 % sigue siendo necesario para garantizar que la medida sea completa y coherente. Esto evitaría la doble imposición. Estas medidas de excepción se justifican por la necesidad de simplificar el procedimiento de cobro del IVA y de impedir la evasión fiscal como consecuencia de registros incorrectos y de declaraciones fiscales falsas.
- (6) La prórroga de las medidas de excepción debe limitarse al tiempo necesario para evaluar la eficacia de dichas medidas y la idoneidad del porcentaje. Procede, por lo tanto, autorizar a Italia a seguir aplicando las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2022.
- (7) Debe fijarse un plazo para solicitar la autorización de cualquier nueva prórroga de las medidas de excepción después de 2022 que Italia pueda considerar necesaria. Se debe exigir a Italia que presente, junto con dicha solicitud de prórroga, un informe que incluya un análisis de la restricción porcentual aplicada al derecho a deducción del IVA.
- (8) Las medidas de excepción tendrán una incidencia insignificante en el importe global del impuesto percibido en la fase de consumo final y no tendrán ninguna repercusión negativa sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.
- (9) Procede, por tanto, modificar la Decisión 2007/441/CE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Decisión 2007/441/CE queda modificada como sigue:

- 1) El artículo 6 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 6

En caso de que se solicite autorización para prorrogar las medidas de excepción autorizadas por la presente Decisión, dicha solicitud se presentará a la Comisión a más tardar el 1 de abril de 2022. Dicha solicitud irá acompañada de un informe que incluya un análisis de la restricción porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA, basándose en la presente Decisión.».

- 2) El artículo 7 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 7

La presente Decisión expirará el 31 de diciembre de 2022.».

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente