



Bruxelas, 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (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), 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 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 12 de abril de 2019, a Itália solicitou uma prorrogação da derrogação aos artigos 168.º e 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva IVA atualmente em vigor. Em especial, a Itália solicita uma autorização para continuar a derrogar ao disposto no artigo 168.º, limitando a 40 % o direito à dedução do IVA a montante cobrado sobre despesas relacionadas com veículos rodoviários a motor que não sejam exclusivamente utilizados para fins profissionais. Além disso, a Itália solicita uma autorização para continuar a derrogar ao disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), 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 13 de maio de 2019, do pedido apresentado pela Itália. Por ofício de 14 de maio de 2019, 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 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 veículos rodoviários a motor integrados no património 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 desses veículos para fins privados e para fins profissionais. 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 sua conservação e controlo. Além disso, a aplicação destas disposições pode aumentar o risco de abuso do IVA ou de tentativas de fraude, nomeadamente através de uma eventual subdeclaração da utilização privada desses veículos.

A Itália está atualmente autorizada a derrogar ao 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 fins profissionais. A derrogação abrange todos os veículos a motor, exceto tratores

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

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. Em contrapartida, não abrange as despesas exclusivamente relacionadas com a atividade do sujeito passivo. Tal seria o caso dos veículos que pertencem ao ramo de atividade do sujeito passivo no exercício da sua atividade e dos veículos utilizados como táxis, assim como dos veículos utilizados para instrução por escolas de condução e dos veículos de aluguer ou locação financeira ou dos utilizados por representantes comerciais.

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 pela derrogação acima referida.

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 três 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; por último, 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.

O presente pedido da Itália 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 6.º da Decisão 2007/441/CE.

As informações fornecidas pela Itália demonstram que a taxa atual de 40 % continua a ser adequada, uma vez que corresponde às circunstâncias atuais da economia italiana no que diz respeito ao rácio de utilização profissional e privada dos veículos rodoviários a motor em causa. De acordo com o relatório da Itália, a economia italiana é dominada por microempresas, que representam 99 % das empresas italianas e cerca de 5,2 milhões de sujeitos passivos. Este facto é revelador da dificuldade que as autoridades têm em verificar a utilização privada e profissional dos veículos a motor pertencentes a essas microempresas. A predominância de microempresas justifica igualmente a adoção de medidas de simplificação para assegurar o cumprimento das obrigações fiscais.

A Itália informa que essas microempresas têm um volume de negócios mínimo e, na maioria dos casos, apenas um empregado, pelo que se pode presumir que os veículos em causa são utilizados de forma significativa para fins privados. Estima-se que a taxa média de utilização privada por sujeitos passivos italianos de veículos de empresas sujeitos à derrogação seja de cerca de 60 %. Isto explica-se pela preponderância de microempresas, que são proprietárias da maioria dos veículos de empresa que circulam em Itália. Além disso, as empresas de maior dimensão (com um volume de negócios superior a 5 milhões de EUR) representam apenas 1 % do total e atribuem a maior parte dos seus veículos de empresa a empregados ou administradores como um benefício em espécie. A este respeito, recorde-se que o pagamento

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.

do imposto sobre estes benefícios em espécie cabe ao empregado (ou administrador) que beneficia dessa vantagem e que, por conseguinte, utiliza legalmente o automóvel da empresa para fins pessoais e familiares ao longo do ano. Segundo a Itália, a utilização de veículos das grandes empresas para fins alheios à empresa é também superior a 50 %.

Para justificar a adequação da percentagem de 40 %, a Itália remete ainda para o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-228/05, *Stradasfalti*⁶, que considerou que uma restrição do direito à dedução para despesas relacionadas com veículos motorizados anteriormente em vigor em Itália não estava em conformidade com a legislação da UE. Em consequência deste acórdão, a Itália foi obrigada a estabelecer um procedimento para a apresentação de pedidos de reembolso do IVA não deduzido. O legislador italiano decidiu que os contribuintes podiam pedir o reembolso de duas formas diferentes: quer através de um procedimento de «apresentação analítica», fornecendo provas de que a taxa percentual da dedução cujo reembolso foi solicitado foi adequada, quer através de um procedimento de «apresentação em linha», utilizando um reembolso a taxa fixa de 40 %. A Itália afirma que 95 % dos pedidos de reembolso seguiram o procedimento de «apresentação em linha». Na sua opinião, trata-se de uma confirmação de que as próprias partes interessadas reconhecem a adequação desta percentagem para a paisagem económica da Itália.

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.

A taxa de 40 % parece refletir adequadamente a utilização profissional efetiva desses veículos. Com efeito, 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.

As medidas adotadas pela Decisão 2007/441/CE são consideradas como um compromisso satisfatório entre as regras adotadas e 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 Itália 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 Itália 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.

⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de setembro de 2006 no processo C-228/05, *Stradasfalti* Sr/Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento, ECLI:EU:C:2006:578.

- **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 falharam⁷. Enquanto essas regras não forem harmonizadas a nível da UE, são consideradas adequadas derrogações como a presente.

As medidas propostas 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 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.

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.

⁷ 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).

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

- **Consulta 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 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 Itália como a solução mais adequada. As medidas 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 Itália 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 2007/441/CE que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derogatórias da alínea a), 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 acrescentado⁸, 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, como uma prestação de serviços realizada a título oneroso.
- (2) A Decisão 2007/441/CE do Conselho⁹ autoriza a Itália a limitar o direito, previsto no artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE, à dedução do IVA a 40 % no caso de IVA cobrado sobre certas despesas relativas a certos veículos rodoviários a motor não utilizados exclusivamente para fins profissionais. No que respeita aos veículos sujeitos a esse limite de 40 %, a Itália está obrigada a dispensar os sujeitos passivos de assimilarem a sua utilização para fins privados como uma prestação de serviços efetuada a título oneroso, em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE. A Decisão 2007/441/CE, que foi prorrogada várias vezes, expira em 31 de dezembro de 2019.
- (3) Por ofício registado na Comissão em 12 de abril de 2019, a Itália solicitou autorização para continuar a aplicar as medidas derogatórias autorizadas pela Decisão 2007/441/CE («medidas derogatórias») por um novo período, até 31 de dezembro de 2022.
- (4) Por ofício de 13 de maio de 2019, a Comissão informou os outros Estados-Membros, em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, do pedido apresentado pela Itália. Por ofício de 14 de maio de 2019, a Comissão comunicou à Itália que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

⁸ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁹ 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).

- (5) Juntamente com o pedido, a Itália apresentou à Comissão, em conformidade com o artigo 6.º da Decisão 2007/441/CE, um relatório que incluía um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA. Com base nas informações atualmente disponíveis, a Itália sustenta que uma taxa de 40 % continua a justificar-se. Além disso, a Itália defende que a suspensão da obrigação de declarar o IVA sobre a utilização privada de um veículo automóvel sujeito a esse limite de 40 % continua a ser necessária para garantir que a medida seja completa e coerente. Tal evitaria 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.
- (6) A prorrogação das medidas derogatórias deve ser limitada ao tempo necessário para avaliar a sua eficácia e a adequação da percentagem. Por conseguinte, a Itália deve ser autorizada a continuar a aplicar as medidas derogatórias até 31 de dezembro de 2022.
- (7) Deve ser fixado um prazo para o pedido de uma nova prorrogação das medidas derogatórias para além de 2022 que a Itália considere necessária. Deve exigir-se à Itália 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.
- (8) 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.
- (9) A Decisão 2007/441/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOTOU 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

Os pedidos de autorização para a prorrogação 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.»;

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

«Artigo 7.º

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2022.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*