COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2021
COM(2021) 626 final

2021/0322 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Estónia a aplicar uma medida 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 do Conselho 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 acrescentado («Diretiva IVA»)[1], o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais em derrogação à referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para impedir certos tipos de evasão ou elisão fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 12 de fevereiro de 2021, a Estónia solicitou autorização para aplicar uma medida em derrogação dos princípios gerais que regem o direito à dedução do IVA pago a montante no que se refere às despesas relativas a veículos ligeiros de passageiros que não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa.

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 19 de março de 2021, do pedido apresentado pela Estónia. Por ofício de 23 de março de 2021, a Comissão comunicou à Estónia 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 e o artigo 168.º-A da Diretiva IVA dispõem que o sujeito passivo tem direito a deduzir o montante do IVA de que é devedor por aquisições efetuadas para os fins das operações tributadas. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva impõe que a utilização de bens afetos à empresa para uso próprio do sujeito passivo, quando esses bens tenham conferido direito à dedução do IVA, seja assimilada a prestações de serviços realizadas a título oneroso. Este sistema permite a recuperação do IVA inicialmente deduzido relativamente à utilização privada.

No caso dos veículos ligeiros de passageiros, este sistema é difícil de aplicar, nomeadamente porque é difícil identificar a separação entre utilização privada e profissional. Quando são conservados registos, tal implica, quer para a empresa quer para a administração, um encargo suplementar com a conservação e verificação dos mesmos.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, os Estados-Membros podem, se tiverem sido autorizados pelo Conselho, aplicar medidas derrogatórias da Diretiva IVA para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

A Estónia foi autorizada, com base na Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho[2], a limitar a 50 % o direito a deduzir o IVA pago sobre a compra, a locação financeira, a aquisição intracomunitária e a importação de certos veículos ligeiros de passageiros, bem como as despesas relacionadas com os mesmos, quando esses veículos não forem exclusivamente utilizados para os fins da empresa. O período de validade da Decisão de

[1] JO 347 de 11.12.2006, p. 1.

[2] Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho, de 7 de novembro de 2014, 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 330 de 15.11.2014, p. 48).

Execução 2014/797/UE do Conselho foi prorrogado pela Decisão de Execução (UE) 2017/1854 do Conselho[3] até 31 de dezembro de 2020.

Uma vez que o período de validade da Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho expirou antes de a Estónia ter apresentado, em fevereiro de 2021, o último pedido de prorrogação do seu âmbito de aplicação temporal, o presente pedido será tratado como um pedido inicial para aplicar uma medida em derrogação dos princípios gerais que regem o direito à dedução do IVA pago a montante em relação às despesas relacionadas com veículos ligeiros de passageiros não exclusivamente utilizados para os fins da empresa.

A Estónia pediu para ser autorizada a restringir o direito à dedução a uma percentagem fixa e, em contrapartida, dispensar as empresas do dever de declaração fiscal relativamente à utilização privada. Esta opção tem a vantagem de simplificar o sistema para todos os interessados e previne, ao mesmo tempo, a evasão ou a elisão fiscal por meio de registos incorretos.

A Estónia informou a Comissão de que os motivos para a concessão da medida são, em grande medida, os mesmos que os constantes dos pedidos que conduziram às Decisões de Execução 2014/797/UE e (UE) 2017/1854 do Conselho.

A Estónia apresentou dados que sugerem que, a partir do momento da aplicação da derrogação ao abrigo da Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho, a grande maioria dos veículos de empresa continuou a ser utilizada para fins privados, confirmando que a derrogação se justifica.

A medida deve ser aplicável a todos os veículos ligeiros de passageiros com um máximo de oito lugares sentados, além do lugar do condutor, com uma massa máxima não superior a 3 500 quilogramas e que não sejam utilizados exclusivamente para os fins da empresa. No entanto, os veículos ligeiros de passageiros utilizados para certas atividades específicas seriam tratados ao abrigo das regras normais: veículos comprados para revenda, aluguer ou locação, veículos utilizados para o transporte de passageiros (como táxis) e veículos utilizados para lições de condução.

A restrição do direito à dedução deve aplicar-se ao IVA pago sobre a compra, a locação financeira, a aquisição intracomunitária e a importação de veículos ligeiros de passageiros especificados, assim como sobre as despesas relativas aos mesmos.

Segundo a Estónia, o limite de dedução deve ser fixado em 50 %, uma vez que a situação se manteve inalterada em comparação com o momento em que a medida especial foi introduzida pela primeira vez em 2014. Embora a utilização privada de veículos de empresa na Estónia seja estimada em cerca de 60 %, com base em provas indiretas e pressupostos à disposição das autoridades fiscais estónias, considera-se mais adequado um limite de dedução do IVA a montante de 50 %, a fim de excluir a possibilidade de sobrestimar a proporção da utilização privada de veículos ligeiros de passageiros.

Atendendo ao impacto positivo da medida especial sobre os encargos administrativos dos contribuintes e das autoridades fiscais, propõe-se autorizar a medida derrogatória. A

[3] 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).

autorização deve ser válida por um período limitado, ou seja, até 31 de dezembro de 2024, a fim de permitir uma análise da necessidade e da eficácia da medida derrogatória e da repartição entre a utilização para os fins da empresa e para fins alheios à empresa em que se baseia. Qualquer pedido de prorrogação deve ser acompanhado de um relatório contendo a análise da percentagem aplicada e deve ser enviado à Comissão até 31 de março de 2024.

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

Foram concedidas a outros Estados-Membros (Hungria[4], Letónia[5], Croácia[6], Polónia[7], Itália[8] e Roménia[9]) 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. Enquanto o não fizer, os Estados-Membros estão autorizados a manter as exclusões em vigor em 1 de janeiro de 1979. Existem, portanto, várias cláusulas de «*stand still*» que limitam o direito à dedução no que diz respeito aos veículos ligeiros de passageiros.

Não obstante as iniciativas anteriores no sentido de estabelecer regras sobre as categorias de despesa passíveis de limitações do direito à dedução[10], a derrogação em causa é adequada na pendência de uma harmonização destas regras a nível da UE.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

---

4 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).

5 Decisão de Execução (UE) 2018/1921 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, que altera a Decisão de Execução (UE) 2015/2429 que autoriza a Letónia a introduzir uma medida especial 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 311 de 7.12.2015, p. 36).

6 Decisão de Execução (UE) 2018/1994 do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, 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 320 de 17.12.2018, p. 35).

7 Decisão de Execução (UE) 2019/1594 do Conselho, de 24 de setembro de 2019, que altera a Decisão de Execução 2013/805/UE, 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 248 de 27.9.2019, p. 71).

8 Decisão de Execução (UE) 2019/2138 do Conselho, de 5 de dezembro de 2019, 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 (JO L 324 de 13.12.2019, p. 7).

9 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).

10 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).

- **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, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **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 prosseguido, ou seja, 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 50 % permitiria simplificar a cobrança do IVA num setor específico.

- **Escolha do instrumento**

Instrumento proposto: Decisão de Execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, a derrogação às regras comuns do IVA só é possível com a 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**

A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Estónia e refere-se apenas a este Estado-Membro.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta tem como objetivo simplificar o procedimento de cobrança do imposto isentando os sujeitos passivos da obrigação de manterem registos sobre a utilização privada de determinados veículos ligeiros de passageiros e, ao mesmo tempo, evitar a evasão do IVA através de práticas incorretas de registo. Tem, por conseguinte, um impacto positivo potencial tanto para as empresas como para as administrações fiscais. A solução foi considerada pela Estónia uma medida adequada e é comparável a outras derrogações, passadas e presentes.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A medida derrogatória terá apenas um efeito negligenciável no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final e não terá qualquer impacto adverso nos recursos próprios da União provenientes do IVA.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta é limitada no tempo e inclui uma cláusula de caducidade fixada em 31 de dezembro de 2024.

No caso de a Estónia desejar nova prorrogação da medida especial para além de 2024, deve ser apresentado à Comissão um relatório que inclua uma análise da limitação da percentagem, juntamente com o pedido de prorrogação, o mais tardar, em 31 de março de 2024.

2021/0322 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Estónia a aplicar uma medida 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 do Conselho 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 acrescentado[1], nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1, primeiro parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Os artigos 168.º e 168.º-A da Diretiva 2006/112/CE estabelecem 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. Nos termos do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), dessa diretiva, 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, deve ser tratada como uma prestação de serviços.

(2) A Decisão de Execução 2014/797/UE[2] autorizou a Estónia a limitar a 50 % o direito de deduzir o IVA que incide sobre a compra, a locação financeira, a aquisição intracomunitária e a importação dos veículos ligeiros de passageiros e a dispensar o sujeito passivo do dever de declarar o IVA sobre a utilização para fins alheios à empresa de veículos abrangidos pela limitação até 31 de dezembro de 2017.

(3) A Decisão de Execução (UE) 2017/1854 do Conselho[3] prorrogou a vigência da Decisão de Execução 2014/797/UE até 31 de dezembro de 2020.

(4) Por ofício registado na Comissão em 12 de fevereiro de 2021, a Estónia apresentou à Comissão um pedido para ser autorizada a aplicar 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, a fim de limitar o direito à dedução do IVA no que se refere à compra, locação

[1] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

[2] Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho, de 7 de novembro de 2014, 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 330 de 15.11.2014, p. 48).

[3] 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).

financeira, aquisição intracomunitária e importação de determinados veículos ligeiros de passageiros utilizados para fins alheios à empresa.

(5) Nos termos do artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão informou, por ofício de 19 de março de 2021, os restantes Estados-Membros do pedido apresentado pela Estónia. Por ofício de 23 de março de 2021, a Comissão comunicou à Estónia que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

(6) É muitas vezes difícil determinar de maneira precisa a utilização de veículos ligeiros de passageiros para fins alheios à empresa e, mesmo quando tal é possível, o mecanismo para esse efeito é frequentemente complexo. Ao abrigo da autorização requerida, o montante do IVA sobre despesas elegíveis para dedução relativas a veículos ligeiros de passageiros que não sejam utilizados exclusivamente para os fins da empresa deverá, salvo algumas exceções, ser estabelecido mediante uma taxa fixa. Com base nas informações atualmente disponíveis, as autoridades da Estónia consideram justificável a taxa de 50 %. Simultaneamente, para evitar a dupla tributação, deve ser suspensa a exigência de declarar o IVA sobre a utilização para fins alheios à empresa de veículos ligeiros de passageiros que estejam sujeitos a uma limitação. Esta medida de simplificação elimina a necessidade de manter registos sobre a utilização privada de veículos de empresa e, ao mesmo tempo, previne a evasão fiscal por meio de registos incorretos.

(7) A limitação do direito à dedução ao abrigo da autorização solicitada deve aplicar-se ao IVA pago sobre a compra, a locação financeira, a aquisição intracomunitária e a importação de categorias específicas de veículos ligeiros de passageiros e sobre as despesas relativas aos mesmos, incluindo a aquisição de combustível.

(8) A autorização solicitada deve aplicar-se apenas aos veículos ligeiros de passageiros com uma massa máxima autorizada não superior a 3 500 quilogramas e com um máximo de oito lugares sentados, além do lugar do condutor, uma vez que qualquer utilização para fins alheios à empresa dos veículos de passageiros com uma massa máxima autorizada não superior a 3 500 quilogramas ou com mais de oito lugares sentados, além do lugar do condutor, é negligenciável, devido à natureza desses veículos de passageiros ou ao tipo de atividades para que são utilizados. Deverá ser igualmente fornecida uma lista pormenorizada dos veículos ligeiros de passageiros específicos excluídos dessa autorização com base na sua utilização específica.

(9) A autorização deverá ser limitada no tempo, até 31 de dezembro de 2024, a fim de permitir uma análise da necessidade e da eficácia da medida derrogatória e da taxa de rateio entre a utilização para os fins da empresa e para fins alheios às empresa em que se baseia.

(10) Se a Estónia considerar que é necessária uma prorrogação da autorização para além de 2024, deve apresentar à Comissão, até 31 de março de 2024, um pedido de prorrogação acompanhado de um relatório que inclua uma análise da percentagem aplicada.

(11) A derrogação terá apenas um efeito negligenciável no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final e não terá qualquer impacto adverso nos recursos próprios da União provenientes do imposto sobre o valor acrescentado,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação dos artigos 168.º e 168.º-A da Diretiva 2006/112/CE, a Estónia é autorizada a limitar a 50 % o direito a deduzir o imposto sobre o valor acrescentado cobrado sobre despesas relacionadas com os veículos ligeiros de passageiros que não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa, sempre que essas despesas abranjam a compra, a locação financeira, a aquisição intracomunitária ou a importação de veículos ligeiros de passageiros que não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa, bem como as despesas relativas à manutenção e reparação desses veículos e à compra de combustível para os mesmos.

Artigo 2.º

Em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE, a Estónia fica obrigada a não tratar como prestação de serviços realizada a título oneroso a utilização para fins alheios à empresa dos veículos ligeiros de passageiros que constituam um bem próprio de uma empresa de um sujeito passivo quando tais veículos tenham sido sujeitos a uma limitação autorizada ao abrigo do artigo 1.º da presente decisão.

Artigo 3.º

1. A presente decisão aplica-se apenas aos veículos ligeiros de passageiros com uma massa máxima autorizada não superior a 3 500 quilogramas e com um máximo de oito lugares sentados, além do lugar do condutor.

2. A presente decisão não se aplica às seguintes categorias de veículos ligeiros de passageiros:

a) Veículos comprados para revenda, aluguer ou locação financeira;

b) Veículos utilizados para transporte de passageiros contra pagamento, incluindo serviços de táxi;

c) Veículos utilizados para lições de condução.

Artigo 4.º

A presente decisão expira em 31 de dezembro de 2024. Os pedidos de prorrogação da autorização prevista na presente decisão devem ser apresentados à Comissão até 31 de março de 2024 e devem ser acompanhados de um relatório que inclua uma análise da percentagem fixada no artigo 1.º.

Artigo 5.º

A destinatária da presente decisão é a República da Estónia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente