



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.10.2025
COM(2025) 641 final

2025/0323 (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 desta diretiva para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 31 de março de 2025, a Itália solicitou uma prorrogação da derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva IVA, a fim de continuar a limitar 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 os fins da empresa e de não assimilar a prestações de serviços efetuadas a título oneroso a utilização de veículos afetos à empresa para uso próprio do sujeito passivo, quando tais veículos tenham sido sujeitos à referida limitação do direito à dedução. Juntamente com o pedido de prorrogação, a Itália apresentou um relatório que incluía um reexame da percentagem prevista para a limitação do direito à dedução.

Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofícios de 29 e 30 de julho de 2025, do pedido apresentado pela Itália. Por ofício de 31 de julho de 2025, 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 dispõe que o sujeito passivo tem direito a deduzir o montante do IVA de que é devedor por aquisições efetuadas para os fins de operações tributadas. O artigo 168.º-A, n.º 1, da Diretiva IVA dispõe que o IVA que incide sobre as despesas relativas a bens imóveis integrados no património da empresa de um sujeito passivo e por este utilizados tanto para as atividades da empresa como para fins alheios à empresa é dedutível apenas na proporção da sua utilização para as atividades da empresa do sujeito passivo. Em conformidade com o artigo 168.º-A, n.º 2, da Diretiva IVA, os Estados-Membros podem também aplicar a supramencionada norma ao IVA que incide sobre as despesas relativas a outros bens integrados no património da empresa nos moldes que especificarem. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma 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 efetuada a título oneroso quando esses bens tenham conferido direito à dedução total ou parcial do IVA. Este sistema permite a recuperação do IVA inicialmente deduzido relativamente à utilização privada.

No caso dos veículos rodoviários a motor que não sejam inteiramente utilizados para os fins da empresa, este sistema é difícil de aplicar, porque é difícil estabelecer a distinção 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. 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, consequentemente, numa diminuição das receitas do IVA.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

O tecido económico da Itália é dominado por pequenas empresas com um baixo volume de negócios anual e com muito poucos ou nenhuns trabalhadores (94,5 % das empresas italianas são microempresas), sendo a maior parte dos veículos de empresa em circulação propriedade destes tipos 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. No caso da Itália, 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.

Por essas razões, a Itália foi autorizada a derrogar o disposto no artigo 168.º da Diretiva IVA, limitando a 40 % o direito à dedução do IVA cobrado 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. Além disso, no que respeita a veículos sujeitos a esse limite de 40 %, para evitar a dupla tributação, a Itália está autorizada a não assimilar 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. As medidas especiais abrangem todos os veículos a motor, com exceção dos tratores agrícolas ou florestais, habitualmente utilizados para o transporte rodoviário de pessoas ou de mercadorias, com uma massa máxima autorizada não superior a 3 500 quilogramas e um número de lugares, para além do condutor, não superior a oito. A limitação do direito à dedução não é aplicável às despesas relativas a veículos pertencentes a uma das seguintes categorias: Veículos que constituam meios de exploração dos sujeitos passivos no exercício da sua atividade; Veículos utilizados como táxis; Veículos utilizados para instrução por escolas de condução; Veículos utilizados para aluguer ou locação financeira; veículos utilizados por representantes comerciais.

A autorização relativa às medidas especiais 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 especiais foram prorrogadas cinco 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

² 2007/441/CE: Decisão do Conselho, de 18 de junho de 2007, 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 165 de 27.6.2007, p. 33.

³ 2010/748/UE: Decisão de Execução do Conselho, de 29 de novembro de 2010, que altera a Decisão do Conselho 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 318 de 4.12.2010, p. 45.

⁴ 2013/679/UE: Decisão de Execução do Conselho, de 15 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2007/441/CE do Conselho que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derrogatórias 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 316 de 27.11.2013, p. 37.

de 2016⁵, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2019; 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; por último, a Decisão de Execução (UE) 2022/2411 do Conselho, de 6 de dezembro de 2022, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2025⁷.

O presente pedido da Itália para prorrogar ainda mais as medidas especiais até 31 de dezembro de 2028 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 do Conselho. A Itália considera que as condições para a aplicação das medidas especiais continuam a ser aplicáveis e que o limite de 40 % da dedução do IVA a montante atualmente aplicado continua a ser adequado e reflete a atual realidade económica italiana.

Dado o impacto positivo das medidas especiais nos encargos administrativos dos contribuintes e das autoridades fiscais, propõe-se autorizar a prorrogação das medidas especiais em vigor. A autorização deve ser válida por outro período limitado, designadamente, até 31 de dezembro de 2028, a fim de permitir um reexame da necessidade e da eficácia das medidas especiais e determinar se a limitação de 40 % ainda reflete de forma correta a repartição global entre utilização privada e utilização profissional. Qualquer novo pedido de prorrogação deve ser acompanhado de um relatório que inclua um reexame da percentagem aplicada e deve ser enviado à Comissão até 31 de março de 2028.

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

Foram concedidas a outros Estados-Membros (Estónia⁸, Hungria⁹, Croácia¹⁰, Polónia¹¹, Letónia¹² e Roménia¹³) derrogações similares em relação ao direito à dedução, embora a uma taxa de 50 %.

⁵ Decisão de Execução (UE) 2016/1982 do Conselho, de 8 de novembro de 2016, que altera a Decisão 2007/441/CE que autoriza a República Italiana a aplicar medidas derrogatórias 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 305 de 12.11.2016, p. 30.

⁶ 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.

⁷ Decisão de Execução (UE) 2022/2411 do Conselho, de 6 de dezembro de 2022, 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 317 de 9.12.2022, p. 120.

⁸ Decisão de Execução (UE) 2025/539 do Conselho, de 18 de março de 2025, que autoriza a Estónia 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 relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, JO L 2025/539, 21.3.2025.

⁹ Decisão de Execução (UE) 2024/3205 do Conselho, de 10 de dezembro de 2024, que altera a Decisão de Execução (UE) 2018/1493 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, 2024/3205, 19.12.2024.

¹⁰ Decisão de Execução (UE) 2024/2884 do Conselho, de 5 de novembro de 2024, 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 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, 2024/2884, 13.11.2024.

¹¹ Decisão de Execução (UE) 2022/2385 do Conselho, de 6 de dezembro de 2022, que altera a Decisão de Execução 2013/805/UE, que autoriza a República da Polónia a aplicar medidas em derrogação do artigo

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 rodoviários a motor que não sejam inteiramente utilizados para os fins da empresa.

As iniciativas anteriores no sentido de estabelecer regras sobre as categorias de despesa passíveis de limitações do direito à dedução falharam¹⁴. Enquanto essas regras não forem harmonizadas a nível da UE, as medidas especiais, como as presentes, são consideradas adequadas.

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

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia a proposta, 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, as medidas especiais são proporcionais 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 evitaria a evasão fiscal, nomeadamente através de registos incorretos.

• Escolha do instrumento

O instrumento proposto é uma decisão de execução do Conselho.

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 315 de 7.12.2022, p. 87.

¹² Decisão de Execução (UE) 2024/3206 do Conselho, de 10 de dezembro de 2024, 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, 2024/3206, 19.12.2024.

¹³ Decisão de Execução (UE) 2024/1641 do Conselho, de 24 de maio de 2024, que autoriza a Roménia a aplicar medidas especiais 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, 2024/1641, 6.6.2024.

¹⁴ 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).

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, uma derrogação às disposições 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**

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.

- **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. Por conseguinte, as medidas especiais propostas têm um impacto positivo potencial tanto para as empresas como para a administração fiscal. As medidas especiais foram consideradas pela Itália como a solução mais adequada e são comparáveis a outras derrogações anteriores e atuais concedidas a outros Estados-Membros.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa nos recursos próprios da União Europeia provenientes do IVA.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta é limitada no tempo e inclui uma cláusula de caducidade fixada em 31 de dezembro de 2028.

Caso a Itália considere necessária uma nova prorrogação das medidas especiais para além de 2028, 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 2028.

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, que é, posteriormente, sujeita a IVA.
- (2) A Decisão 2007/441/CE do Conselho² autoriza a Itália, até 31 de dezembro de 2025, a limitar a 40 % o direito à dedução do IVA na 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 às despesas conexas, incluindo lubrificantes e combustível, quando o veículo em questão não seja exclusivamente utilizado para os fins da empresa. Relativamente aos veículos aos quais se aplica este limite de 40 %, a Itália fica obrigada a não assimilar a sua utilização privada a prestações de serviços efetuadas a título oneroso.
- (3) Por ofício registado na Comissão em 31 de março de 2025, 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 2028.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/441/oj>).

- (4) Nos termos do artigo 6.º da Decisão 2007/441/CE, a Itália apresentou à Comissão, juntamente com o pedido, um relatório que inclui um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA referida no artigo 1.º dessa decisão. Com base na informação atualmente disponível, a Itália considera que uma taxa de 40 % continua a ser justificável e adequada.
 - (5) Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão, por ofícios de 29 e 30 de julho de 2025, transmitiu aos demais Estados-Membros o pedido apresentado pela Itália. Por ofício de 31 de julho de 2025, a Comissão comunicou à Itália que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.
 - (6) Atendendo ao impacto positivo das medidas especiais sobre os encargos administrativos dos contribuintes e das autoridades fiscais através da simplificação da cobrança do IVA e da prevenção da evasão fiscal causada pela manutenção de registos incorretos, a Comissão considera que, portanto, se afigura adequado autorizar a Itália a continuar a aplicar as medidas especiais.
 - (7) É adequado limitar no tempo a prorrogação das medidas especiais, de modo a permitir uma avaliação da sua eficácia e da adequação da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA. Por conseguinte, a Itália deverá ser autorizada a continuar a aplicar as medidas especiais até 31 de dezembro de 2028.
 - (8) As medidas especiais são proporcionais aos objetivos visados, a saber, simplificar o procedimento de cobrança do IVA e evitar certas fraudes ou evasões fiscais, uma vez que são limitadas no tempo e no âmbito. Além disso, as medidas especiais não implicam o risco de a fraude se alastrar a outros setores ou a outros Estados-Membros.
 - (9) No caso de a Itália considerar que é necessária uma nova prorrogação das medidas especiais para além de 2028, deve apresentar à Comissão, até 31 de março de 2028, um relatório que inclua uma análise da percentagem aplicada, acompanhado do pedido de prorrogação.
 - (10) A aplicação das medidas especiais para além de 31 de dezembro de 2025 terá apenas um efeito negligenciável no montante global da receita fiscal que a Itália cobra na fase de consumo final e não terá qualquer incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA.
 - (11) Por conseguinte, a Decisão 2007/441/CE deve 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 prorrogação da autorização prevista na presente decisão devem ser apresentados à Comissão até 31 de março de 2028. Esses 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 2028.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*