

Bruselas, 24.10.2025
COM(2025) 641 final

2025/0323 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

que 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 sobre el 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 31 de marzo de 2025, Italia solicitó una prórroga de la excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en el artículo 168 de la Directiva del IVA con el fin de seguir limitando al 40 % el derecho a deducción del IVA que grava los gastos relacionados con los vehículos de motor no utilizados íntegramente con fines profesionales y de no asimilar a una prestación de servicios a título oneroso la utilización con fines privados de vehículos que figuren entre los bienes afectados a la empresa de un sujeto pasivo, cuando esos vehículos estén sujetos a dicha restricción del derecho a deducción. Junto con la solicitud de prórroga, Italia presentó un informe que incluye una revisión del porcentaje previsto para la limitación del derecho a deducción.

Mediante cartas de 29 y 30 de julio de 2025, la Comisión, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva sobre el IVA, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Italia. Mediante carta de 31 de julio de 2025, 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 sobre el IVA establece que los sujetos pasivos tienen derecho a deducir el IVA soportado en las adquisiciones destinadas al desempeño de sus operaciones gravadas. El artículo 168 *bis*, apartado 1, de esa misma Directiva establece que el IVA sobre los gastos relacionados con un bien inmueble afectado a la empresa de un sujeto pasivo y que sea utilizado por este tanto a efectos de las actividades de la empresa como con fines ajenos a la misma, solo es deducible de manera proporcional a su utilización a efectos de las actividades de la empresa. De conformidad con el artículo 168 *bis*, apartado 2, de la Directiva sobre el IVA, los Estados miembros pueden aplicar también esta norma a los gastos relacionados con otros bienes afectados a la empresa. El artículo 26, apartado 1, letra a), de la misma Directiva exige que el uso de bienes afectados a una empresa para las necesidades privadas del sujeto pasivo o de su personal o, más en general, para fines ajenos a su empresa, se asimile a una prestación de servicios a título oneroso cuando el IVA que haya gravado dichos bienes sea deducible total o parcialmente. Este sistema permite la recuperación del IVA inicialmente deducido en relación con el uso privado.

En el caso de los vehículos de motor no utilizados íntegramente con fines profesionales, el sistema es difícil de aplicar debido a la dificultad de establecer una distinción entre uso privado y profesional. Por otro lado, la llevanza de los registros al respecto supone una carga adicional para las empresas y la administración, derivada de su mantenimiento y control. Incluso podría dar lugar a litigios largos y costosos. En la práctica, a veces es incluso imposible verificar el uso real de los vehículos, lo que puede dar lugar a un (intento de) fraude

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

del IVA (como la llevanza de registros con escasa fiabilidad) y, por consiguiente, a una disminución de los ingresos por IVA.

En el tejido económico de Italia predominan las pequeñas empresas con bajo volumen de negocios y con pocos o ningún empleado (el 94,5 % de las empresas italianas son microempresas), y la mayoría de los vehículos de empresa en circulación son propiedad de estas. El hecho de que tales vehículos se utilicen en el ejercicio de la actividad profesional ordinaria no excluye su uso con fines privados. En tal situación, es decir, cuando estos vehículos se utilicen en cierta medida con fines privados, se aplicará el IVA por el uso privado. En las circunstancias italianas, en las que casi todo el tejido económico está formado por microempresas, la carga de trabajo que supondría evaluar y verificar la proporción entre el uso en el ámbito privado y en el empresarial requeriría unos gastos desproporcionadamente elevados, incluidos los derivados de la necesidad de llevar una documentación detallada.

Por estas razones, se ha autorizado a Italia para que aplique una excepción al artículo 168 de la Directiva sobre el 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 carburante, siempre que el vehículo de que se trate no sea utilizado exclusivamente con fines profesionales. Además, en el caso de los vehículos a los que se aplica este límite del 40 %, para evitar la doble imposición, se autoriza a Italia a que no se asimile a prestaciones de servicios a título oneroso el uso para fines privados de los vehículos incluidos en los bienes afectados a la empresa de un sujeto pasivo con arreglo al artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE. Las medidas especiales abarcan todos los vehículos de motor, distintos de los tractores para uso agrícola o forestal, normalmente utilizados para el transporte de personas o mercancías por carretera, con una masa máxima autorizada no superior a 3 500 kilogramos y un número de asientos no superior a ocho, más el del conductor. La limitación del derecho a deducción no se aplica a los gastos relativos a vehículos pertenecientes a alguna de las categorías siguientes: vehículos que formen parte de las existencias comerciales del sujeto pasivo en el marco del desarrollo de su actividad; vehículos utilizados como taxi; vehículos utilizados para la instrucción por las autoescuelas; vehículos de alquiler, con o sin opción de compra; vehículos utilizados por los representantes de comercio.

La autorización de las medidas especiales 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 especiales se prorrogaron cinco 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

² 2007/441/CE: Decisión 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).

³ 2010/748/UE: Decisión de Ejecución del Consejo, de 29 de noviembre de 2010, que modifica la Decisión 2007/441/CE, 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 318 de 4.12.2010, p. 45).

2013; la Decisión de Ejecución 2013/679/UE del Consejo, de 15 de noviembre de 2013⁴, para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016; la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1982 del Consejo, 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 Decisión de Ejecución (UE) 2019/2138 del Consejo, de 5 de diciembre de 2019, para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022⁶; y, por último, la Decisión de Ejecución(UE) 2022/2411 del Consejo, de 6 de diciembre de 2022, para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2025⁷.

La presente solicitud de prórroga de las medidas especiales hasta el 31 de diciembre de 2028 presentada por Italia se basa en los mismos argumentos que se presentaron 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 del Consejo. Italia considera que las condiciones para la aplicación de las medidas especiales siguen siendo aplicables y que el límite actual de deducción del 40 % del IVA soportado sigue siendo adecuado y refleja las actuales circunstancias económicas de Italia.

Dado los efectos positivos de las medidas especiales sobre la carga administrativa de los contribuyentes y de las autoridades tributarias, se propone autorizar la prórroga de las medidas especiales actuales. La autorización debe ser válida por otro período limitado, hasta el 31 de diciembre de 2028, de modo que pueda procederse a una revisión de su necesidad y eficacia y determinarse si la limitación del 40 % sigue siendo un reflejo correcto del reparto global entre uso profesional y privado. Cualquier solicitud de prórroga posterior debe ir acompañada de un informe que incluya una revisión del porcentaje aplicado y enviarse a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2028.

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

Otros Estados miembros (como Estonia⁸, Hungría⁹, Croacia¹⁰, Polonia¹¹, Letonia¹² y Rumanía¹³) han obtenido excepciones similares del derecho a deducción, aunque con un porcentaje del 50 %.

⁴ 2013/679/UE: Decisión de Ejecución del Consejo, de 15 de noviembre de 2013, 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 del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 316 de 27.11.2013, p. 37).

⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2016/1982 del Consejo, de 8 de noviembre de 2016, por la que se modifica la Decisión 2007/441/CE, por la que se autoriza a la República Italiana a continuar aplicando 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 305 de 12.11.2016, p. 30).

⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2019/2138 del Consejo, de 5 de diciembre de 2019, 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 (DO L 324 de 13.12.2019, p. 7).

⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2022/2411 del Consejo, de 6 de diciembre de 2022, 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 (DO L 317 de 9.12.2022, p. 120).

⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2025/539 del Consejo, de 18 de marzo de 2025, por la que se autoriza a Estonia a aplicar medidas de excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), y a los artículos 168 y 168 bis de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L, 2025/539, 21.3.2025).

El artículo 176 de la Directiva sobre el IVA establece que el Consejo debe determinar los gastos cuyo IVA no sea deducible. Hasta que lo haga, los Estados miembros pueden 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 motor no utilizados íntegramente con fines profesionales.

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 éxito¹⁴. Hasta que dichas normas estén armonizadas a nivel de la UE, se consideran adecuadas las medidas especiales de este tipo.

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

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Artículo 395 de la Directiva sobre el IVA.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Teniendo en cuenta la disposición de la Directiva sobre el IVA en la que se basa la propuesta, no resulta aplicable el principio de subsidiariedad.

• Proporcionalidad

La Decisión se refiere a la concesión de una autorización a un Estado miembro a petición del

⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2024/3205 del Consejo, de 10 de diciembre de 2024, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1493 por la que se autoriza a Hungría a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en los artículos 168 y 168 bis de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L, 2024/3205, 19.12.2024).

¹⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2024/2884 del Consejo, de 5 de noviembre de 2024, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1994 por la que se autoriza a Croacia a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en los artículos 168 y 168 bis de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L, 2024/2884, 13.11.2024).

¹¹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/2385 del Consejo, de 6 de diciembre de 2022, que modifica la Decisión de Ejecución 2013/805/UE, por la que se autoriza a la República de Polonia 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 (DO L 315 de 7.12.2022, p. 87).

¹² Decisión de Ejecución (UE) 2024/3206 del Consejo, de 10 de diciembre de 2024, que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2429 por la que se autoriza a Letonia a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en los artículos 168 y 168 bis de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L, 2024/3206, 19.12.2024).

¹³ Decisión de Ejecución (UE) 2024/1641 del Consejo, de 24 de mayo de 2024, por la que se autoriza a Rumanía 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, 2024/1641, 6.6.2024).

¹⁴ 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).

mismo y no constituye obligación alguna.

Habida cuenta del limitado alcance de la excepción, las medidas especiales guardan 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 tributarias, la restricción del 40 % contribuiría a simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impediría la evasión fiscal, particularmente la derivada de una llevanza de registros incorrecta.

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es una Decisión de Ejecución del Consejo.

En virtud del artículo 395 de la Directiva sobre el IVA, el establecimiento de excepciones a las disposiciones 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. Las medidas especiales propuestas tienen, por tanto, un posible impacto positivo tanto para las empresas como para las administraciones tributarias. Las medidas especiales han sido consideradas por Italia como la solución más apropiada y son comparables a otras excepciones anteriores o actuales concedidas a otros Estados miembros.

4. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA

La propuesta no afectará negativamente a los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

5. OTROS ELEMENTOS

La propuesta está limitada en el tiempo e incluye una disposición relativa a la finalización de su vigencia, fijada para el 31 de diciembre de 2028.

En caso de que Italia estudie una nueva prórroga de las medidas especiales después de 2028, deberá presentar a la Comisión, a más tardar el 31 de marzo de 2028, una solicitud de

prórroga acompañada de un informe que incluya una revisión del porcentaje de restricción.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

que 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 añadido¹, 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 dicha Directiva establece que, cuando bienes afectados a una empresa se utilicen para las necesidades privadas del sujeto pasivo o de su personal o, más en general, para fines ajenos a su empresa, debe considerarse un servicio a título oneroso que, en consecuencia, está sujeto al IVA.
- (2) La Decisión 2007/441/CE del Consejo² autoriza a Italia, hasta el 31 de diciembre de 2025, a limitar al 40 % el derecho a deducción del IVA para la adquisición de determinados vehículos automóviles de carretera, 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 conexos, incluido el lubricante y el combustible, cuando los vehículos en cuestión no se utilicen íntegramente con fines profesionales. En el caso de los vehículos a los que se aplica ese límite del 40 %, Italia está obligada a no considerar su uso privado como prestación de servicios a título oneroso.
- (3) Mediante carta registrada en la Comisión el 31 de marzo de 2025, Italia solicitó autorización para seguir aplicando las medidas especiales autorizadas por la Decisión 2007/441/CE (en lo sucesivo, «medidas especiales») durante un período adicional, hasta el 31 de diciembre de 2028.

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

² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/441/oj>).

- (4) De conformidad con el artículo 6 de la Decisión 2007/441/CE, Italia presentó, junto con la solicitud, un informe que incluía la revisión del porcentaje fijado para la limitación del derecho a la deducción del IVA a que se refiere el artículo 1 de dicha Decisión. Basándose en la información actualmente disponible, Italia sigue considerando justificable y adecuado un porcentaje del 40 %.
- (5) De conformidad con el artículo 395, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2006/112/CE, la Comisión transmitió la solicitud presentada por Italia a los demás Estados miembros, mediante cartas de fecha 29 y 30 de julio de 2025. Mediante carta de 31 de julio de 2025, la Comisión notificó a Italia que disponía de toda la información que consideraba necesaria para examinar su solicitud.
- (6) Dado los efectos positivos de las medidas especiales sobre la carga administrativa de los contribuyentes y de las autoridades tributarias, al simplificar la recaudación del IVA y prevenir la evasión fiscal que podría derivarse de una incorrecta llevanza de registros, la Comisión considera que procede, por lo tanto, autorizar a Italia a continuar aplicando las medidas especiales.
- (7) La prórroga de las medidas especiales debe limitarse en el tiempo para permitir una evaluación de su eficacia y de la idoneidad del porcentaje de restricción aplicado al derecho a deducción del IVA. Procede, por lo tanto, autorizar a Italia a seguir aplicando las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2028.
- (8) Las medidas especiales son proporcionadas a los objetivos perseguidos, a saber, simplificar el procedimiento de recaudación del IVA e impedir determinadas formas de evasión o elusión fiscal, ya que tienen una duración y un ámbito de aplicación limitados. Además, las medidas especiales no implican el riesgo de que el fraude se desplace a otros sectores o a otros Estados miembros.
- (9) En caso de que Italia considere necesario solicitar una prórroga de las medidas especiales después de 2028, deberá remitir a la Comisión, junto con su solicitud, un informe que incluya una revisión del porcentaje aplicado, a más tardar el 31 de marzo de 2028.
- (10) La aplicación de las medidas especiales más allá del 31 de diciembre de 2025 solamente tendrá una incidencia insignificante en el importe global de los ingresos tributarios que Italia percibe en la fase de consumo final y no tendrá ninguna repercusión negativa sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.
- (11) Procede, por tanto, modificar la Decisión 2007/441/CE del Consejo 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

Toda solicitud de prórroga de la autorización contemplada en la presente Decisión se presentará a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2028. Dicha solicitud irá acompañada de un informe que incluya una revisión de la limitación porcentual aplicada al derecho a deducción del IVA sobre la base de la presente Decisión.».

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

«Artículo 7

La presente Decisión expirará el 31 de diciembre de 2028.».

Artículo 2

La destinataria de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente*