COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.11.2022
COM(2022) 569 final

2022/0353 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

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

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 acrescentado[1] («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derrogatórias das disposições dessa diretiva para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 18 de fevereiro de 2022, a Polónia solicitou uma prorrogação da derrogação ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e ao artigo 168.º da Diretiva IVA, a fim de i) continuar a limitar a 50 % o direito à dedução do IVA pago a montante sobre a compra, a aquisição intracomunitária, a importação, o aluguer e a locação financeira de veículos automóveis que não sejam utilizados exclusivamente para fins profissionais, bem como sobre as despesas relativas a esses veículos, e de ii) não assimilar a prestações de serviços efetuadas a título oneroso a utilização, por um sujeito passivo ou pelos seus empregados, de veículos abrangidos pela referida limitação do direito à dedução do IVA pago a montante para fins alheios à atividade profissional exercida pelo sujeito passivo.

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 15 de março de 2022, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 16 de março de 2022, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A realização de inspeções para determinar em que medida os veículos são utilizados para fins profissionais e para outros fins (em especial para fins privados não relacionados com a empresa) criaria dificuldades e encargos significativos tanto para as autoridades fiscais como para os sujeitos passivos e poderia conduzir a litígios morosos e onerosos para ambas as partes. Na prática, é por vezes impossível verificar a proporção real da utilização dos veículos, Dando origem a fraudes ou tentativas de fraude ao IVA (por exemplo, a manutenção de registos pouco fiáveis) e, consequentemente, a uma diminuição da receita fiscal. Devido ao número de veículos utilizados para fins mistos, a evasão fiscal pode ser significativa.

Além disso, na Polónia, predominam as pequenas empresas com baixo volume de negócios (as chamadas «microempresas»), muitas vezes empresas em nome individual ou que empregam apenas um pequeno número de trabalhadores. Trata-se frequentemente de empresas familiares. Nestas pequenas empresas, não existe, muitas vezes, uma separação clara entre os ativos da empresa e os ativos privados das pessoas que exercem a sua atividade profissional. Nesses casos, a distinção entre utilização privada e utilização profissional de veículos automóveis é extremamente difícil e exigiria despesas desproporcionadamente elevadas, incluindo as resultantes da necessidade de manter documentação pormenorizada.

A aplicação das medidas especiais solicitadas resulta na redução dos encargos administrativos e dos custos para os empresários. Os sujeitos passivos não têm de cumprir uma série de obrigações onerosas em matéria de documentação e de declaração (por exemplo, a necessidade de conservar e comunicar à administração fiscal os chamados «dados

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

quilométricos», ou seja, uma lista pormenorizada dos quilómetros percorridos no âmbito da atividade da empresa), que podem, por vezes, constituir um encargo administrativo desproporcionado.

As empresas são geralmente favoráveis às regras de dedução resultantes da derrogação solicitada. As medidas adotadas ao abrigo da Decisão de Execução 2013/805/UE são consideradas como um compromisso bem-sucedido entre as regras adotadas e a manutenção dispendiosa, morosa e ineficiente de registos para comprovar a utilização real de veículos para atividades da empresa. A aceitação das simplificações resultantes da derrogação às regras gerais pode ser demonstrada pelo facto de os sujeitos passivos terem adotado essas regras para cerca de 90 % dos veículos utilizados.

Por estas razões, a República da Polónia aplica desde 1 de abril de 2014 uma derrogação ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e ao artigo 168.º da Diretiva IVA. As medidas específicas acima referidas foram prorrogadas até 31 de dezembro de 2019 e, posteriormente, até 31 de dezembro de 2022 pela Decisão de Execução (UE) 2016/1837 do Conselho[2] e pela Decisão de Execução (UE) 2019/1594 do Conselho[3], respetivamente.

Dado o impacto positivo da medida especial nos encargos administrativos dos contribuintes e das autoridades fiscais, propõe-se autorizar a prorrogação da medida derrogatória em vigor. A autorização deve ser válida por um novo período limitado, ou seja, até 31 de dezembro de 2025, a fim de permitir um reexame da necessidade e da eficácia da medida derrogatória e da taxa de rateio entre a utilização profissional e não profissional em que se baseia. Qualquer 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 2025.

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

Foram concedidas a outros Estados-Membros derrogações similares em relação ao direito à dedução[4].

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.

---

2 Decisão de Execução (UE) 2016/1837 do Conselho, de 11 de outubro de 2016, que autoriza a República da Polónia a continuar 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 280 de 18.10.2016, p. 28).

3 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).

4 Por exemplo: Decisão de Execução (UE) 2021/1997 do Conselho, de 15 de novembro de 2021, 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 ao artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 408 de 17.11.2021, p. 1); 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); 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).

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 que podem estar sujeitas a uma limitação do direito à dedução falharam[5]. 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.

- **Coerência com outras políticas da União**

Esta medida é coerente com a Comunicação da Comissão de 15 de julho de 2020 - Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples que apoie a Estratégia de Recuperação[6], que sublinha a necessidade de apoiar as empresas jovens e inovadoras, que enfrentam uma maior complexidade administrativa do que as grandes multinacionais e em que os custos de conformidade tendem a ser proporcionalmente muito mais elevados para as pequenas empresas do que para as grandes empresas. Também é compatível com o programa de trabalho da Comissão para 2017[7], que sublinha a necessidade de simplificar o IVA para as pequenas empresas.

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 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 evitar certas fraudes ou evasões fiscais. 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 e evitar a evasão fiscal, nomeadamente através da manutenção inexata de registos.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma decisão de execução do Conselho.

---

5 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).

6 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples que apoie a Estratégia de Recuperação» [COM(2020) 312 final].

7 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Programa de trabalho da Comissão para 2017» [COM(2016) 710 final].

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.

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

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

A República da Polónia anexou um relatório ao seu pedido de prorrogação da medida especial acima referida. O relatório incluiu um reexame da atual limitação do direito à dedução do IVA, conforme previsto no artigo 3.º, segundo parágrafo, da Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho[8], com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Decisão de Execução (UE) 2019/1594 do Conselho[9].

Um reexame da limitação do direito à dedução do IVA efetuado no âmbito do referido relatório concluiu, nomeadamente, que:

- a medida especial contribuiu para simplificar a cobrança do IVA e evitar a evasão ao IVA, eliminando a dificuldade de um sujeito passivo determinar a proporção da utilização de um veículo para fins da empresa e para outros fins (principalmente a utilização privada de veículos da empresa) que contribuem para a fraude e a evasão ao imposto a jusante;
- a medida especial contribuiu para simplificar as obrigações fiscais e reduzir os encargos administrativos para os sujeitos passivos (especialmente no setor das PME) e para a administração fiscal, reduzindo significativamente as dificuldades associadas à verificação da exatidão das deduções do imposto pago a montante, o que conduz frequentemente a litígios administrativos e judiciais dispendiosos e morosos (para ambas as partes);
- a limitação a 50 % do direito à dedução do IVA pago a montante é adequada, uma vez que corresponde, em geral, à utilização privada média de um veículo por um determinado sujeito passivo (a utilização de uma proporção inferior ou superior resultaria em discrepâncias excessivas entre a utilização presumida e atual do veículo para fins da empresa e privados);
- a medida é compatível com o princípio da neutralidade e não limita o direito à dedução integral do imposto pago a montante sobre as despesas relativas aos veículos ligeiros de passageiros, desde que o sujeito passivo cumpra determinados requisitos de manutenção de registos que confirmem que o veículo é utilizado a 100 % para a atividade da empresa.

[8] Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, 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 353 de 28.12.2013, p. 51, alterada).

[9] Decisão de Execução (UE) 2019/1594 do Conselho, de 24 de setembro de 2019, que altera a Decisão 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).

- **Consulta das partes interessadas**

Não foi realizada qualquer consulta das partes interessadas. A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Polónia 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 ao IVA. Tem, por conseguinte, um impacto positivo potencial tanto para as empresas como para as administrações. A medida especial foi considerada pela Polónia como a solução mais adequada e é comparável 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 2025.

Caso a Polónia considere necessária uma nova prorrogação da medida especial para além de 2025, deve apresentar à Comissão um pedido de prorrogação, acompanhado de um relatório que inclua um reexame do limite da percentagem, até 31 de março de 2025.

2022/0353 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

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

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,

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») de que é devedor o IVA cobrado pelos bens e serviços por si recebidos para os fins das suas operações tributadas. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva prevê que a utilização de um bem afeto à empresa para uso próprio do sujeito passivo ou do seu pessoal ou, em geral, para fins alheios à empresa deve ser assimilada a uma prestação de serviços efetuada a título oneroso que, posteriormente, está sujeita a IVA.

(2) Pela Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho[2], a Polónia ficou autorizada, até 31 de dezembro de 2022, a limitar a 50 % o direito de deduzir o IVA que incide sobre a compra, a aquisição intracomunitária, a importação, o aluguer ou a locação financeira de determinados veículos rodoviários a motor, bem como sobre as despesas relacionadas com os mesmos, nos casos em que esses veículos não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa a que pertence, 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 («medidas especiais»).

(3) A Decisão de Execução (UE) 2013/805 do Conselho (alterada) expira em 31 de dezembro de 2022. Por ofício registado na Comissão em 18 de fevereiro de 2022, a Polónia solicitou autorização para continuar a aplicar as medidas especiais, em derrogação do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 168.º da Diretiva 2006/112/CE, por um novo período, até 31 de dezembro de 2025, a fim de limitar o direito à dedução em relação às despesas de determinados veículos rodoviários a motor não utilizados exclusivamente para os fins da empresa, e para dispensar os sujeitos

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

[2] Decisão de Execução 2013/805/UE do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, 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 353 de 28.12.2013, p. 51).

passivos de assimilarem a utilização desses veículos para fins alheios à empresa a uma prestação de serviços efetuada a título oneroso («pedido»).

(4) Nos termos do artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão informou os demais Estados-Membros, por ofícios de 15 de março de 2022, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 16 de março de 2022, a Comissão notificou a Polónia de que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

(5) Em conformidade com o artigo 3.º, segundo parágrafo, da Decisão de Execução 2013/805/UE, a Polónia apresentou à Comissão, juntamente com o pedido, um relatório sobre a aplicação das medidas especiais, incluindo um reexame da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA. Com base nessas informações, a Polónia sustenta que uma taxa de 50 % continua a ser justificável. A Polónia considera igualmente que a derrogação ao requisito previsto no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE continua a ser necessária para evitar a dupla tributação. Essas medidas especiais podem justificar-se pela necessidade de simplificar o procedimento de cobrança do IVA e evitar a evasão através da manutenção inexata de registos e de declarações fiscais falsas.

(6) A aplicação das medidas especiais 31 de dezembro de 2022 terá apenas um efeito negligenciável no montante global da receita fiscal da Polónia cobrada na fase de consumo final e não terá qualquer incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA.

(7) Por conseguinte, é adequado prorrogar a autorização estabelecida na Decisão de Execução 2013/805/UE. A prorrogação da autorização deve ser limitada no tempo, de modo a permitir uma avaliação da sua eficácia e da adequação da limitação da percentagem aplicada ao direito à dedução do IVA.

(8) No caso de a Polónia considerar que as medidas especiais são necessárias para além da data de caducidade da Decisão de Execução 2013/805/UE, e a fim de assegurar o exame atempado de qualquer pedido de prorrogação da autorização prevista na referida decisão de execução, é necessário estabelecer os requisitos aplicáveis a esse pedido.

(9) Por conseguinte, a Decisão de Execução 2013/805/UE deve ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O artigo 3.º da Decisão de Execução 2013/805/UE passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2025.

Os pedidos de prorrogação da autorização prevista na presente decisão devem ser apresentados à Comissão até 31 de março de 2025. 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.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente