COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

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 añadido[1] («la Directiva del 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 19 de abril de 2022, Italia solicitó una prórroga de la excepción, que aplica actualmente, a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a), y en el artículo 168 de la Directiva del IVA. La Comisión solicitó más información el 2 de mayo de 2022 e Italia facilitó las aclaraciones solicitadas el 1 de junio de 2022.

Italia solicita autorización para seguir aplicando una excepción al artículo 168 de la Directiva del IVA que le permita limitar al 40 % el derecho a deducción del IVA que grava los gastos relacionados con los vehículos de motor no utilizados íntegramente con fines profesionales. Además, Italia solicita una autorización para seguir aplicando una excepción a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, letra a) de dicha Directiva que le permita eximir del IVA la utilización con fines privados de vehículos que figuren entre los bienes empresariales de un sujeto pasivo, cuando dichos vehículos estén sujetos a una restricción del derecho a deducción.

Mediante carta de 23 de junio de 2022, la Comisión, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Italia. Mediante carta de 24 de junio de 2022, 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 derecho a deducción puede resultar difícil de ejercer cuando un bien puede ser utilizado con fines privados o con fines empresariales indistintamente. En estos casos, la proporción entre el uso profesional y el uso no profesional puede ser compleja de establecer, y la realización de inspecciones para confirmar dicha proporción puede crear dificultades y burocracia significativas tanto para las autoridades tributarias como para los sujetos pasivos. 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 del IVA (como la falta de fiabilidad de la llevanza de registros) y, por consiguiente, a una disminución de los ingresos por IVA.

En Italia predominan las pequeñas empresas (el 94,7 % 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 para 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.

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

Por estas razones, se ha autorizado a Italia para que aplique una excepción al artículo 168 de la Directiva del 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. Las medidas especiales abarcan todos los vehículos de motor menos los tractores para uso agrícola o forestal, normalmente utilizados para el transporte de personas o mercancías por carretera, cuyo peso máximo total sea inferior a 3,5 toneladas y que tengan menos de nueve asientos, incluido el asiento del conductor.

Asimismo, Italia está autorizada a aplicar una excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva del IVA que le permite eximir del IVA la utilización con fines privados de los vehículos que formen parte de los bienes empresariales de un sujeto pasivo, cuando esos vehículos estén cubiertos por las medidas especiales mencionadas.

La autorización de las medidas de excepción mencionadas fue concedida por primera vez por el Consejo mediante la Decisión 2007/441/CE, de 18 de junio de 2007[2], hasta el 31 de diciembre de 2010. Posteriormente, las medidas de excepción se prorrogaron cuatro veces a petición de Italia: la Decisión de Ejecución 2010/748/UE del Consejo, de 29 de noviembre de 2010[3], las prorrogó para el período transcurrido desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2013; la Decisión de Ejecución 2013/679/UE del Consejo, de 15 de noviembre de 2013[4], para el período transcurrido desde 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 2016[5], para el período transcurrido desde 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019; y, por último, la Decisión de Ejecución(UE) 2019/2138 del Consejo, de 5 de diciembre de 2019, para el período transcurrido desde 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022[6].

La presente solicitud de prórroga de las medidas especiales hasta el 31 de diciembre de 2025 presentada por Italia se basa en los mismos argumentos que los presentados en las solicitudes anteriores. La solicitud y la información proporcionada por Italia el 1 de junio de 2022 incluyen una explicación del porcentaje de limitación aplicado al derecho a deducción.

Dado el impacto positivo de la medida especial en la carga administrativa de los contribuyentes y de las autoridades tributarias, se propone autorizar la prórroga de la medida de excepción actual con arreglo a determinadas condiciones. Toda nueva solicitud de prórroga debe ir acompañada de un informe debidamente justificado, en el que se examine la necesidad y eficacia de las medidas especiales, y de una revisión del porcentaje aplicado para el período comprendido entre el 1 de enero de 2023 y la presentación de la solicitud, y debe enviarse a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2025.

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

Se han concedido a otros Estados miembros[7] medidas especiales similares en relación con el

[2] DO L 165 de 27.6.2007, p. 33.
[3] DO L 318 de 4.12.2010, p. 45.
[4] DO L 316 de 27.11.2013, p. 37.
[5] DO L 305 de 12.11.2016, p. 30.
[6] DO L 324 de 13.12.2019, p. 7.
[7] Por ejemplo: Decisión de Ejecución (UE) 2021/1997 del Consejo, de 15 de noviembre de 2021, que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1994 del Consejo por la que se autoriza a Croacia a

derecho a deducción, aunque con un porcentaje del 50 %.

El artículo 176 de la Directiva del IVA establece que el Consejo determinará los gastos cuyo IVA no podrá deducirse. 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 empresa[8].

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 éxito[9]. 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 del IVA.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Esta medida es congruente con la Comunicación de la Comisión, de 15 de julio de 2020, titulada «Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación»[10], que pone de relieve la necesidad de apoyar a las empresas que se enfrentan a una mayor complejidad administrativa y cuyos costes de cumplimiento son proporcionalmente mucho más elevados, como es el caso, en particular, de las pequeñas y medianas empresas. También es compatible con el programa de trabajo de la Comisión para 2017[11], que destaca la necesidad de simplificar el IVA para las empresas más pequeñas.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 395 de la Directiva del IVA.

---

introducir una medida especial 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 408 de 17.11.2021, p. 1); Decisión de Ejecución (UE) 2020/1262 del Consejo, de 4 de septiembre de 2020, que modifica la Decisión de Ejecución 2012/232/UE 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 296 de 10.9.2020, p. 6); Decisión de Ejecución (UE) 2018/1493 del Consejo, de 2 de octubre de 2018, 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 252 de 8.10.2018, p. 44); Decisión de Ejecución (UE) 2017/1854 del Consejo, de 10 de octubre de 2017, por la que se modifica la Decisión de Ejecución 2014/797/UE por la que se autoriza a la República de Estonia a aplicar una medida 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 265 de 14.10.2017, p. 17).

8 Véase la lista elaborada por Madeleine Merkx (2018) «VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?» [La deducción del IVA y la soberanía de los Estados miembros: ¿(todavía) una buena idea?] en *World Journal of VAT/GST Law*, 7:2, 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

9 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).

10 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación» [COM(2020) 312 final].

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Programa de trabajo de la Comisión para 2017» [COM(2016) 710 final].

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Italia no puede conceder la prórroga de las medidas especiales. La intervención de la Comisión es necesaria para presentar una propuesta al Consejo, que podrá autorizar a Italia a prorrogar las medidas especiales.

- **Proporcionalidad**

La Decisión se refiere a la concesión de una autorización a un Estado miembro a petición del mismo y no constituye obligación alguna.

Habida cuenta del limitado alcance de la excepción, la medida especial guarda 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 fiscales, la restricción del 40 % contribuiría a simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impediría la evasión fiscal, particularmente como consecuencia de una llevanza de registros incorrecta.

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es una Decisión de Ejecución del Consejo.

Se recurre a una Decisión del Consejo debido a las exigencias del artículo 395 de la Directiva del IVA, según el cual el establecimiento de excepciones a las normas ordinarias del IVA solo es posible si el Consejo así lo autoriza pronunciándose por unanimidad a propuesta de la Comisión.

En el caso que nos ocupa, se pretende solamente ocuparse del caso de Italia. Por lo tanto, el recurso a una decisión está justificado, ya que un instrumento de este tipo puede dirigirse a un Estado miembro concreto y ser vinculante únicamente para dicho Estado miembro.

La elección de un acto de ejecución está justificada, ya que se acoge a la posibilidad contemplada en el artículo 395 de la Directiva del IVA.

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 se ha recurrido a asesoramiento externo.

- **Evaluación de impacto**

La propuesta tiene por objeto simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impedir la evasión del IVA. Por lo tanto, tiene un posible impacto positivo tanto para las empresas como para las administraciones. Las medidas de excepción han sido consideradas por Italia como la solución más apropiada y son comparables a otras excepciones anteriores o actuales concedidas a otros Estados miembros.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

Las medidas especiales contribuyen a simplificar las obligaciones de cumplimiento y a reducir las cargas administrativas para los sujetos pasivos, especialmente en el sector de las pymes, y para la administración tributaria. Reducen significativamente las dificultades asociadas a la verificación de la exactitud de las deducciones del IVA soportado, que a menudo dan lugar a litigios administrativos y judiciales costosos y largos.

La propuesta no tiene consecuencias en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

- **Derechos fundamentales**

La propuesta no tiene consecuencia alguna en la protección de los derechos fundamentales.

4. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA

La propuesta no tendrá ninguna incidencia negativa en el presupuesto de la UE. La propuesta tiene por objeto autorizar a Italia a seguir restringiendo el derecho a deducción para determinados vehículos y los gastos conexos durante el período 2023-2025.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La propuesta contiene una cláusula de extinción fijada para el 31 de diciembre de 2025.

En caso de que Italia estudie una nueva prórroga de las medidas de excepción después de 2025, deberá presentar a la Comisión, a más tardar el 31 de marzo de 2025, una solicitud de prórroga acompañada de un informe que incluya un examen del porcentaje de restricción.

2022/0321 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

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 añadido[1], 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 la misma Directiva asimila a prestaciones de servicios a título oneroso el uso de bienes afectados a una empresa para las necesidades privadas del sujeto pasivo o para las de su personal, o, más generalmente, para fines ajenos a la empresa.

(2) La Decisión 2007/441/CE del Consejo[2] autoriza a Italia a limitar al 40 % el derecho a deducción del IVA en virtud del artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE 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 este límite del 40 %, Italia exige que los sujetos pasivos no asimilen a prestaciones de servicios a título oneroso el uso para fines privados de los vehículos incluidos en el patrimonio de la empresa de un sujeto pasivo con arreglo al artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE.

(3) La Decisión 2007/441/CE expirará el 31 de diciembre de 2022.

(4) Mediante carta registrada en la Comisión el 19 de abril de 2022, Italia solicitó autorización para seguir aplicando las medidas especiales autorizadas por la Decisión

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

[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).

2007/441/CE (en lo sucesivo, «medidas especiales») durante un período adicional, hasta el 31 de diciembre de 2025.

(5) Por carta de 2 de mayo de 2022, la Comisión solicitó información adicional, que Italia facilitó por carta de 1 de junio de 2022.

(6) En respuesta a la solicitud de la Comisión, Italia explicó la limitación porcentual aplicada al derecho a deducción, y sigue considerando justificable un porcentaje del 40 %. En su solicitud, Italia sostiene también que la suspensión de la obligación de declarar el IVA por el uso privado de un vehículo de motor, cuando el vehículo ha sido objeto de esta limitación, sigue siendo necesaria para evitar la doble imposición. Además, Italia mantiene que estas medidas especiales se justifican por la necesidad de simplificar el procedimiento de cobro del IVA y de impedir la evasión fiscal como consecuencia de registros incorrectos y de declaraciones fiscales falsas.

(7) Mediante carta de 23 de junio de 2022, la Comisión notificó a los demás Estados miembros la solicitud que Italia había presentado, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2006/112/CE. Por carta de 24 de junio de 2022, la Comisión notificó a Italia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

(8) La aplicación de las medidas especiales solamente tendrá una incidencia insignificante en el importe global de los ingresos tributarios percibidos por Italia en la fase de consumo final y no tendrá ninguna repercusión negativa sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

(9) Procede, por tanto, prorrogar la autorización establecida en la Decisión 2007/441/CE del Consejo. La prórroga de la autorización 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.

(10) Procede, por lo tanto, autorizar a Italia a seguir aplicando las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2025.

(11) Italia podría considerar que las medidas especiales son necesarias después de la fecha de expiración de la Decisión 2007/441/CE del Consejo. A fin de garantizar el examen oportuno de cualquier solicitud de prórroga de la autorización prevista en dicha Decisión, es necesario establecer requisitos para dicha solicitud.

(12) 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*

La República Italiana podrá solicitar la prórroga de la autorización prevista en la presente Decisión a más tardar el 31 de marzo de 2025. Dicha solicitud se presentará a la Comisión e irá acompañada de un informe que incluya un examen del porcentaje de restricción aplicado al derecho de 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 2025.».

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta