



Bruxelas, 4.2.2025
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

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 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 que derrogam às disposições da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 28 de março de 2024, a Estónia solicitou uma autorização para continuar a 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 («medida especial»). A Comissão solicitou mais informações em 3 de abril de 2024. A Estónia respondeu em 28 de junho de 2024. A Comissão solicitou novamente esclarecimentos adicionais em 28 de agosto de 2024, que a Estónia forneceu numa resposta registada na Comissão em 24 de setembro de 2024.

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 17 de outubro de 2024, do pedido apresentado pela Estónia. Por ofício de 18 de outubro de 2024, 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

Os artigos 168.º e 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 de 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 efetuadas 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 administrativo com a conservação e verificação dos mesmos. Além disso, a conservação de registos incorretos pode conduzir a evasão ou elisão fiscais.

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

A Estónia foi autorizada a aplicar essa medida especial pela Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho². O período de validade da Decisão de Execução 2014/797/UE do

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).

Conselho foi prorrogado pela Decisão de Execução (UE) 2017/1854 do Conselho³ até 31 de dezembro de 2020. A medida especial foi novamente concedida em 2021 pela Decisão de Execução (UE) 2021/1998 do Conselho⁴, de 15 de novembro de 2021, e é válida até 31 de dezembro de 2024.

A Estónia solicitou uma autorização para continuar a aplicar a medida especial após 31 de dezembro de 2024 e informou a Comissão de que os motivos para a concessão da medida especial são os mesmos que os constantes do pedido inicial que conduziu à Decisão de Execução 2014/797/UE 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 Estónia referiu igualmente que a limitação da dedução do IVA pago a montante simplifica o cálculo do IVA para todas as partes, evitando simultaneamente a evasão fiscal resultante de uma contabilidade incorreta.

Esta medida especial aplica-se à compra, à locação financeira, à aquisição intracomunitária e à importação de certos veículos ligeiros de passageiros, bem como a certas despesas relacionadas com os mesmos, quando esses veículos não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa. Por sua vez, as empresas são dispensadas da obrigação de declaração fiscal relativamente à utilização privada. A medida especial 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 contra pagamento (como táxis) e veículos utilizados para lições de condução.

Segundo a Estónia, o limite de dedução da medida especial deve permanecer fixado em 50 %. Para o justificar, a Estónia refere que a situação se manteve inalterada em comparação com o momento em que medida especial foi introduzida pela primeira vez em 2014 e que não há motivos para crer que este padrão se venha a alterar nos próximos anos. Também refere que a utilização privada de veículos de empresa que não são utilizados exclusivamente para os fins da empresa na Estónia representa aproximadamente 60 % da sua utilização total e que, 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.

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/UE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 265 de 14.10.2017, p. 17).

⁴ O período de validade da Decisão de Execução 2014/797/UE do Conselho tinha expirado antes de a Estónia ter apresentado, em fevereiro de 2021, o pedido de prorrogação do seu âmbito de aplicação temporal. O pedido de fevereiro de 2021 foi, por conseguinte, 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 no que se refere às despesas relativas a veículos ligeiros de passageiros que não sejam exclusivamente utilizados para os fins da empresa. A autorização foi concedida à Estónia pela Decisão de Execução (UE) 2021/1998 do Conselho, de 15 de novembro de 2021, 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 relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 408 de 17.11.2021, p. 3).

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

Foram concedidas a outros Estados-Membros (Hungria⁵, Letónia⁶, Croácia⁷, Polónia⁸, Itália⁹ e Roménia¹⁰) medidas especiais em derrogação das disposições da Diretiva IVA e outras prorrogações relativas ao direito à dedução, similares àquela cuja prorrogação é aqui solicitada pela Estónia.

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, uma vez que a prorrogação da medida especial não pode ser concedida pela Estónia. A intervenção da Comissão é necessária para apresentar uma proposta ao Conselho, que poderá autorizar a Estónia a prorrogar a medida especial.

- **Proporcionalidade**

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

A medida especial é limitada no seu âmbito de aplicação e proporcional ao objetivo prosseguido, ou seja, 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 tornar segura a cobrança do IVA num setor específico.

- **Escolha do instrumento**

Instrumento proposto: Decisão de Execução do Conselho.

⁵ Decisão de Execução (UE) 2021/1774 do Conselho, de 5 de outubro de 2021, 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 360 de 11.10.2021, p. 108).

⁶ Decisão de Execução (UE) 2021/1968 do Conselho, de 9 de novembro de 2021, 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 401 de 12.11.2021, p. 1).

⁷ 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).

⁸ 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 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).

⁹ 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 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 317 de 9.12.2022, p. 120).

¹⁰ 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).

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, a concessão de uma medida especial em derrogação das disposições da Diretiva 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 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 e tornar seguro 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 medidas especiais, passadas e presentes, em derrogação das disposições da Diretiva IVA.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A medida especial 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 2027.

No caso de a Estónia desejar uma nova prorrogação da medida especial para além de 2027, deve ser apresentado à Comissão um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem do direito à dedução, juntamente com o pedido de prorrogação, o mais tardar, em 31 de março de 2027.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

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 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 acrescentado¹, 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 (UE) 2021/1998 do Conselho² autorizou a Estónia, até 31 de dezembro de 2024, a limitar a 50 % o direito a deduzir o IVA cobrado sobre despesas relacionadas com os veículos ligeiros de passageiros não 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. Também autorizou a Estónia a não tratar como prestação de serviços realizada a título oneroso a utilização para fins privados 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 referida decisão («medida especial»).
- (3) Por ofício registado na Comissão em 28 de março de 2024, a Estónia apresentou à Comissão, em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, um pedido para continuar a aplicar a medida especial («pedido de

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

² Decisão de Execução (UE) 2021/1998 do Conselho, de 15 de novembro de 2021, 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 relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 408 de 17.11.2021, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj).

prorrogação»). Por ofício de 3 de abril de 2024, a Comissão solicitou mais informações. A Estónia respondeu em 28 de junho de 2024. Por ofício de 28 de agosto de 2024, a Comissão solicitou esclarecimentos adicionais, que a Estónia forneceu por ofício registado na Comissão em 24 de setembro de 2024.

- (4) Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão transmitiu o pedido de prorrogação aos demais Estados-Membros por ofício de 17 de outubro de 2024. Por ofício de 18 de outubro de 2024, a Comissão comunicou à Estónia que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido de prorrogação.
- (5) Em conformidade com o artigo 4.º da Decisão de Execução (UE) 2021/1998, a Estónia apresentou, juntamente com o pedido de prorrogação, um relatório que inclui uma análise da percentagem fixada para a limitação do direito à dedução do IVA a que se refere o artigo 1.º da referida decisão de execução. Com base na informação atualmente disponível, a saber, a experiência alcançada com as auditorias fiscais e os dados estatísticos relativos à utilização privada dos veículos ligeiros de passageiros, a Estónia alega que a justificação da limitação a 50 % se mantém válida e adequada.
- (6) A medida especial autorizada pela Decisão de Execução (UE) 2021/1998 caducou em 31 de dezembro de 2024. Atendendo ao impacto positivo 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 conservação de registos incorretos, a Comissão considera adequado conceder a medida especial.
- (7) A medida especial deve ser limitada ao tempo necessário para avaliar a sua eficácia e a adequação da limitação da percentagem. A Estónia deve, portanto, ser autorizada a aplicar a medida especial até 31 de dezembro de 2027.
- (8) A medida especial é proporcional aos objetivos visados, a saber, simplificar o procedimento de cobrança do IVA e evitar certas fraudes ou evasões fiscais, uma vez que é limitada no tempo e no âmbito. Além disso, a medida especial não implica o risco de a fraude se alastrar a outros setores ou a outros Estados-Membros.
- (9) Se a Estónia considerar que é necessária uma prorrogação da autorização para além de 2027, deve apresentar à Comissão, até 31 de março de 2027, um pedido de prorrogação acompanhado de um relatório que inclua um reexame da limitação da percentagem aplicada.
- (10) A medida especial 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,

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 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 o transporte de passageiros contra pagamento, incluindo serviços de táxi;
 - c) Veículos utilizados para lições de condução.

Artigo 4.º

1. A presente decisão produz efeitos a partir da data da sua notificação.
2. A presente decisão é aplicável até 31 de dezembro de 2027.
3. Os pedidos de prorrogação da autorização prevista na presente decisão devem ser apresentados à Comissão até 31 de março de 2027 e devem ser acompanhados de um relatório que inclua um reexame 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*