

Bruselas, 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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

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 (en lo sucesivo, «Directiva sobre el IVA»)¹, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede autorizar a cualquier Estado miembro a introducir medidas especiales de excepción a lo dispuesto en dicha Directiva con el fin de simplificar el procedimiento de recaudación del IVA o de evitar determinados tipos de evasión o elusión fiscales.

Mediante carta registrada en la Comisión el 14 de enero de 2019, Polonia solicitó una prórroga de la excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), y al artículo 168 de la Directiva sobre el IVA para: a) seguir limitando al 50 % el derecho a deducción del IVA soportado en los gastos relativos a determinados vehículos de motor, y b) seguir eximiendo del IVA el uso, por parte de los sujetos pasivos, de vehículos de motor cubiertos por la excepción con fines privados o para fines ajenos a su actividad empresarial. Mediante carta de 15 de abril de 2019, y de conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva sobre el IVA, la Comisión informó a los demás Estados miembros de la solicitud realizada por Polonia. Mediante carta de 16 de abril de 2019, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información 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 que grava las compras de bienes o las prestaciones de servicios utilizadas para las necesidades de sus operaciones gravadas, en el Estado miembro en el que se efectúen dichas operaciones. El artículo 26, apartado 1, letra a), de la misma Directiva exige que el uso, con fines privados, de bienes afectados a una empresa se asimile a una prestación de servicios a título oneroso cuando el IVA que haya gravado dichos bienes sea deducible.

En el caso de los vehículos de pasajeros que forman parte de los activos de una empresa, la aplicación de las disposiciones anteriores tropieza con una serie de dificultades prácticas, en particular porque no es fácil distinguir entre el uso privado y el uso profesional de un vehículo de motor. Además, en los casos en que se conservan registros sobre el uso de dichos vehículos, los registros añaden una carga adicional tanto a las empresas como a las administraciones en cuanto a su mantenimiento y control. Estas dificultades pueden aumentar el riesgo de abusos o tentativas de fraude en materia de IVA.

Polonia está actualmente autorizada a establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 168 de la Directiva sobre el IVA, limitando al 50 % el derecho a deducir el IVA sobre la compra, la adquisición intracomunitaria, la importación, el alquiler o el alquiler con opción a compra de vehículos de motor, así como el IVA que grava los gastos relacionados con dichos vehículos, siempre que no se utilicen exclusivamente con fines profesionales. La excepción no se aplica a los vehículos de motor con un peso máximo total superior a 3,5 toneladas ni a los que tengan más de nueve plazas, incluida la del conductor. Del mismo modo, no cubre los gastos relativos enteramente a la actividad profesional de la persona sujeta al impuesto.

Además, Polonia está autorizada a establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 26,

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

apartado 1, letra a), de la Directiva sobre el IVA eximiendo del IVA el uso privado por parte del sujeto pasivo o de su personal de vehículos afectados por la excepción antes mencionada. Cualquier uso para fines ajenos a la empresa se considerará uso privado.

La autorización de las medidas de excepción antes mencionadas fue concedida por primera vez² por el Consejo mediante la Decisión de Ejecución 2013/805/UE, de 17 de diciembre de 2013³, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016. Por consiguiente, Polonia incorporó las medidas autorizadas a su legislación nacional sobre el IVA con efectos a partir del 1 de abril de 2014⁴.

En 2016, Polonia solicitó una prórroga del período de aplicación de las medidas en cuestión. El Consejo autorizó dicha prórroga hasta el 31 de diciembre de 2019 mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1837, de 11 de octubre de 2016⁵.

La presente solicitud de prórroga de la excepción hasta el 31 de diciembre de 2022 presentada por Polonia se basa en los mismos argumentos que los presentados en las solicitudes anteriores. La solicitud va acompañada de un informe que incluye una revisión de la limitación porcentual aplicada al derecho a deducción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2013/805/UE.

Polonia sostiene que la actual tasa del 50 % está justificada y debe seguir aplicándose, ya que ha contribuido a simplificar el procedimiento de recaudación del IVA y ha impedido la evasión fiscal. Según los datos presentados por Polonia, las pequeñas empresas con un bajo volumen de negocios (microempresas) y pocos trabajadores conforman la mayoría de la economía polaca. Estas empresas son empresarios individuales o empresas familiares. En 2014-2017 representaron cerca del 96 % del número total de empresas del país. Polonia alega que es difícil delimitar entre el uso privado y el uso profesional de los vehículos de empresa propiedad de dichas microempresas. Lo mismo cabe decir de las grandes empresas, que a menudo ponen a disposición sus vehículos para uso exclusivo de sus trabajadores como complemento salarial en especie. Es cierto que el establecimiento de una distinción entre el uso privado y el uso profesional de los vehículos de empresa implicaría costes elevados y desproporcionados para el mantenimiento de unos registros adecuados en comparación con las ventajas potenciales, especialmente por lo que se refiere a los empresarios individuales y las microempresas. También podría dar lugar a litigios entre las autoridades fiscales y los sujetos pasivos, lo que generaría costes adicionales.

Se afirma que la tasa establecida (50 %) refleja adecuadamente el uso real de dichos vehículos con fines profesionales. De hecho, según lo manifestado por las autoridades polacas, la aplicación de una tasa más alta o más baja daría lugar a discrepancias excesivamente elevadas entre la tasa establecida y el uso real de los vehículos para fines empresariales y para fines privados. Esta tasa es similar a la utilizada en otros Estados miembros.

Al parecer, los sujetos pasivos han expresado una opinión mayoritariamente positiva sobre las condiciones de deducción y la tasa fijada. Las medidas adoptadas mediante la Decisión

² Una operación similar había sido concedida hasta el 31 de diciembre de 2013, sobre la base de la Decisión de Ejecución del Consejo de 27 de septiembre de 2010 (DO L 256 de 30.9.2010, p. 24).

³ DO L 353 de 28.12.2013, p. 51.

⁴ Polonia declara que esto se hizo mediante la Ley de 7 de febrero de 2014 por la que se modifica la Ley del IVA de 11 de marzo de 2004 [Diario de Legislación (*Dziennik Ustaw*) 2011, n.º 177, punto 1054, modificado] y otras leyes (Diario de Legislación de 2014, punto 312).

⁵ DO L 280 de 18.10.2016, p. 28.

2013/805/UE se consideran un compromiso satisfactorio entre las normas adoptadas y un mantenimiento de registros costoso, largo y en gran medida ineficaz, con vistas a confirmar que un vehículo concreto ha sido utilizado para fines profesionales.

No se espera que las medidas de excepción afecten de forma significativa al importe global de los ingresos fiscales de Polonia recaudados en la fase del consumo final. Asimismo, no se espera que afecten negativamente a los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

A la luz de lo anteriormente expuesto, y dado que el marco jurídico de la UE y la situación de hecho se mantienen sin cambios, parece justificada la prórroga de las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2022 solicitada. Por lo tanto, se propone la aprobación de la solicitud. En caso de que Polonia desee solicitar una prórroga más allá de 2022, deberá presentar una solicitud de prórroga a más tardar el 1 de abril de 2022, acompañada de un informe que incluya una revisión de la restricción porcentual aplicada.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito de actuación afectado**

En relación con el derecho a deducción se han concedido a otros Estados miembros excepciones similares.

El artículo 176 de la Directiva sobre el IVA establece que el Consejo determinará los gastos cuyo IVA no podrá deducirse. En tanto ello no se produzca, autoriza a los Estados miembros a 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 que permanecen inalteradas y que restringen el derecho a deducir el IVA en el ámbito de los vehículos de empresa.

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 éxito⁶. Hasta que dichas normas estén armonizadas a nivel de la UE, se consideran adecuadas las excepciones 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**

El artículo 395 de la Directiva sobre el IVA es la única base jurídica posible.

- **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, esta se inscribe en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Por tanto, no es aplicable el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

La Decisión se refiere a una autorización concedida a un Estado miembro a petición del mismo y no constituye ninguna obligación.

⁶ 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).

Habida cuenta del limitado alcance de la excepción, la medida especial guarda proporción con el objetivo perseguido de simplificar la recaudación de impuestos y prevenir 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 50 % contribuiría a simplificar el procedimiento de recaudación del IVA y evitaría la evasión fiscal, particularmente como consecuencia de registros incorrectos.

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es una Decisión de Ejecución del Consejo.

De conformidad con el artículo 395 de la Directiva sobre el IVA, 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. 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 A LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consulta de 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 Polonia 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 recaudación del IVA y evitar 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 Polonia como la solución más apropiada y son comparables a otras excepciones anteriores o actuales concedidas a otros Estados miembros.

- **Derechos fundamentales**

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

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tendrá ninguna incidencia negativa en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

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

La propuesta contiene una cláusula de expiración fijada en el 31 de diciembre de 2022.

En caso de que Polonia considere una nueva prórroga de las medidas de excepción más allá de 2022, deberá presentar a la Comisión una solicitud de prórroga acompañada de un informe que incluya una revisión del límite porcentual a más tardar el 1 de abril de 2022.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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

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 añadido⁷, 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 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) Mediante la Decisión de Ejecución 2013/805/UE del Consejo⁸, se autorizó a Polonia, en virtud del artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE, a limitar el derecho de deducir el IVA al 50 % en el caso del IVA aplicable a la compra, adquisición intracomunitaria, importación, alquiler o alquiler con opción a compra de determinados vehículos automóviles de carretera y del IVA aplicable a los gastos relacionados con dichos vehículos, cuando el vehículo en cuestión no se utilice íntegramente con fines profesionales. En el caso de los vehículos a los que se aplica ese límite del 50 %, Polonia también está autorizada a eximir a los sujetos pasivos de tener que considerar el uso no profesional de dichos vehículos como una prestación de servicios de conformidad con el artículo 26, apartado 1, letra a), de dicha Directiva.
- (3) La fecha de expiración de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE se amplió mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1837 del Consejo⁹ hasta el 31 de diciembre de 2019.

⁷ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁸ Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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 353 de 28.12.2013, p. 51).

⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2016/1837 del Consejo, de 11 de octubre de 2016, por la que se autoriza a la República de Polonia a seguir aplicando medidas de excepción al artículo 26, apartado 1, letra a), y al

- (4) Mediante carta registrada en la Comisión el 14 de enero de 2019, Polonia solicitó autorización para seguir aplicando las medidas de excepción autorizadas por la Decisión de Ejecución 2013/805/UE (de en lo sucesivo, «las medidas de excepción») durante un período adicional hasta el 31 de diciembre de 2022.
- (5) Mediante carta de 15 de abril de 2019, la Comisión informó a los demás Estados miembros, de conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE, de la solicitud presentada por Polonia. Mediante carta de 16 de abril de 2019, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.
- (6) Junto con la solicitud, Polonia presentó un informe a la Comisión, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE, que incluía una revisión de la restricción porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA. Sobre la base de la información actualmente disponible, Polonia mantiene que sigue estando justificada una tasa del 50 %. También sostiene que la excepción autorizada por la Decisión de Ejecución 2013/805/UE respecto al requisito establecido en el artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE sigue siendo necesaria para evitar la doble imposición. Estas medidas de excepción se justifican por la necesidad de simplificar el procedimiento de recaudación del IVA y de evitar la evasión fiscal como consecuencia de registros incorrectos y de declaraciones fiscales falsas.
- (7) La ampliación de las medidas de excepción debe limitarse al tiempo necesario para evaluar la eficacia de las mismas y la adecuación del porcentaje. Procede, por tanto, autorizar a Polonia a seguir aplicando las medidas de excepción hasta el 31 de diciembre de 2022.
- (8) Debe establecerse un plazo para la presentación de una solicitud de autorización de prórroga de las medidas de excepción más allá de 2022. Asimismo, debe exigirse a Polonia que presente, junto con dicha solicitud de prórroga, un informe que incluya un reexamen de la restricción porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA.
- (9) Las medidas de excepción solo tendrán una incidencia insignificante sobre el importe global de los ingresos tributarios percibidos en la fase de consumo final y no tendrán repercusiones negativas sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.
- (10) Procede, por tanto, modificar la Decisión de Ejecución 2013/805/UE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El artículo 3 de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 3

La presente Decisión expirará el 31 de diciembre de 2022.

En caso de que se solicite autorización para prorrogar las medidas de excepción autorizadas por la presente Decisión, dicha solicitud se presentará a la Comisión a más tardar el 1 de abril de 2022. La solicitud irá acompañada de un informe que incluya un reexamen de la restricción porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA sobre la base de la presente Decisión.».

artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 280 de 18.10.2016, p. 28).

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo,
El Presidente*