

Bruselas, 14 de julio de 2025
(OR. en)

11566/25

**Expediente interinstitucional:
2025/0205 (NLE)**

**ECOFIN 998
FISC 172**

PROPUESTA

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ,
directora

Fecha de recepción: 10 de julio de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión
Europea

Asunto: Propuesta de
DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO
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

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 383 final.

Adj.: COM(2025) 383 final



Bruselas, 10.7.2025
COM(2025) 383 final

2025/0205 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

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 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 25 de febrero de 2025, Polonia 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 i) seguir limitando al 50 % el derecho a la deducción del IVA sobre la compra, la adquisición intracomunitaria, la importación, el alquiler o el arrendamiento financiero de vehículos automóviles cuando estos últimos no se utilicen exclusivamente con fines profesionales y los gastos correspondientes a estos vehículos, así como para ii) no equiparar a una prestación de servicios a título oneroso el uso por un sujeto pasivo o por personal suyo para fines ajenos a la empresa, de un vehículo al que se aplica la restricción mencionada del derecho a la deducción del IVA soportado.

De conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, la Comisión informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Polonia mediante carta de 10 de abril de 2025. Mediante carta de 11 de abril de 2025, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información que consideraba necesaria para examinar su solicitud.

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La realización de inspecciones para determinar en qué medida los vehículos se utilizan para fines profesionales o para otros fines (en particular para fines privados no relacionados con la empresa) crearía dificultades y cargas importantes tanto para las autoridades tributarias como para los sujetos pasivos y podría dar lugar a litigios largos y costosos para ambas partes. En la práctica, a veces incluso es imposible verificar cómo se divide realmente el uso de los vehículos, lo que puede dar lugar al fraude del IVA o a un intento de fraude (como la falta de fiabilidad de la llevanza de registros) y, por consiguiente, a una disminución de los ingresos fiscales. Debido al número de vehículos utilizados con fines mixtos, la evasión fiscal podría ser considerable.

Además, en Polonia predominan las pequeñas empresas con un bajo volumen de negocios (las denominadas «microempresas»), que a menudo son empresas individuales o que emplean solo a unos pocos trabajadores y que, con frecuencia, son empresas familiares. En estas pequeñas empresas, no suele existir una separación clara entre los activos de la empresa y los activos privados de las personas que ejercen una actividad empresarial. En tales casos, la distinción entre el uso privado y el uso profesional de los vehículos de motor es extremadamente difícil y requeriría gastos desproporcionadamente elevados, incluidos los derivados de la necesidad de llevar una documentación detallada.

La aplicación de las medidas especiales solicitadas se traduce en una reducción de las cargas administrativas y los costes para los empresarios. Los sujetos pasivos no tienen que cumplir una serie de obligaciones onerosas en materia de documentación y declaración (por ejemplo, la necesidad de conservar y declarar a la administración tributaria los denominados datos

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

kilométricos, es decir, una lista detallada de kilómetros recorridos en relación con la actividad empresarial) que, a veces, podrían suponer una carga administrativa desproporcionada.

Por lo general, las empresas están a favor de las normas de deducción derivadas de la excepción solicitada. Las medidas adoptadas en virtud de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE se consideran un compromiso satisfactorio entre las normas aceptadas y la llevanza de registros, tarea costosa e ineficiente que consume mucho tiempo, que demuestren el uso real de los vehículos para las actividades empresariales. La aceptación de las simplificaciones resultantes de la excepción a las normas generales puede demostrarse por el hecho de que los sujetos pasivos se han acogido a tales normas para casi el 90 % de los vehículos utilizados.

Por estas razones, Polonia aplica desde el 1 de abril de 2014 una excepción al artículo 26, apartado 1), letra a), y al apartado 168 de la Directiva del IVA. Las medidas específicas antes mencionadas se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2019 y, posteriormente, hasta el 31 de diciembre de 2022 mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1837 del Consejo² y la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1594 del Consejo³, respectivamente, y a continuación hasta el 31 de diciembre de 2025 mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2385 del Consejo⁴.

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. La autorización debe ser válida por otro período limitado, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2028, a fin de permitir el reexamen de la necesidad y eficacia de la medida de excepción y del reparto del porcentaje entre uso profesional y no profesional en el que se basa. Cualquier solicitud de prórroga debería 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**

Se han concedido a otros Estados miembros excepciones similares en relación con el derecho a deducción⁵.

² 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 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).

³ Decisión de Ejecución (UE) 2019/1594 del Consejo, de 24 de septiembre de 2019, 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 248 de 27.9.2019, p. 71).

⁴ 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).

⁵ 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 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) 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 176 de la Directiva del IVA establece que el Consejo determinará los gastos cuyo IVA no podrá deducirse. Hasta entonces, autoriza a los Estados miembros a mantener su normativa nacional en vigor a 1 de enero de 1979 y, para los Estados miembros que se hayan adherido a la Comunidad después de esta fecha, en la fecha de su adhesión. 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.

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 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»⁷, que pone de relieve la necesidad de apoyar a las empresas jóvenes e innovadoras, las cuales se enfrentan a una mayor complejidad administrativa que las grandes multinacionales y soportan unos costes de cumplimiento que tienden a ser proporcionalmente mucho más elevados para las pequeñas empresas que para las grandes empresas. También es compatible con el programa de trabajo de la Comisión para 2017⁸, que pone de relieve la necesidad de simplificar el IVA para las empresas más pequeñas, y con el programa de trabajo de la Comisión para 2025⁹, que pone de relieve el programa de aplicación y simplificación.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 395 de la Directiva del IVA.

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).

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).

⁷ 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].

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Programa de trabajo de la Comisión para 2017» [COM(2016) 710 final].

⁹ 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 2025 - Avanzar juntos: Una Unión más audaz, más sencilla y más rápida» [COM(2025) 45 final].

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

Teniendo en cuenta la disposición de la Directiva del IVA en la que se basa, 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 mismo y no constituye obligación alguna.

Habida cuenta del limitado alcance de la excepción, la medida especial guarda proporción con los objetivos perseguidos de simplificar la recaudación de impuestos e impedir ciertas formas de evasión o elusión fiscales. 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 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.

De conformidad con el artículo 395 de la Directiva del 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 CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones ex post / controles de la adecuación de la legislación existente**

La República de Polonia adjuntó un informe a su solicitud de prórroga de la citada medida especial. La República de Polonia adjuntó un informe a su solicitud de prórroga de la citada medida especial en el que se incluía un reexamen de la actual restricción del derecho a deducción del IVA, según se establece en el artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE del Consejo¹⁰, modificada por el artículo 1 de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1594 del Consejo¹¹ y por el artículo 1 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2385 del Consejo¹².

¹⁰ Decisión de Ejecución 2013/805/UE 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. 5, en su versión modificada).

¹¹ Decisión de Ejecución (UE) 2019/1594 del Consejo, de 24 de septiembre de 2019, 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 248 de 27.9.2019, p. 71).

¹² 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

El reexamen de la restricción del derecho a deducción del IVA llevada a cabo en relación con el mencionado informe concluyó, en particular, que:

- la medida especial ha contribuido a simplificar la recaudación del IVA y a prevenir la evasión de este, eliminando la dificultad de que un sujeto pasivo determine la proporción entre el uso de un vehículo con fines profesionales y el uso de este con otros fines (principalmente el uso privado de vehículos de empresa) que propicien la evasión y la elusión del impuesto repercutido;
- la medida especial ha contribuido a simplificar las obligaciones fiscales y a disminuir las cargas administrativas para los sujetos pasivos (especialmente en el sector de las pymes) y para la administración tributaria al reducir significativamente las dificultades asociadas a la verificación de la corrección de las deducciones del impuesto soportado, lo que a menudo da lugar a litigios administrativos y judiciales costosos y largos (para ambas partes);
- la restricción del 50 % del derecho a deducir el IVA soportado es adecuada, ya que corresponde, en general, al uso privado medio de un vehículo por parte de un sujeto pasivo determinado (la aplicación de una proporción inferior o superior daría lugar a discrepancias excesivas entre el uso supuesto y el real del vehículo con fines profesionales o privados);
- la medida es compatible con el principio de neutralidad y no restringe el derecho a la deducción íntegra del impuesto soportado sobre los gastos relacionados con los vehículos de turismo, siempre que el sujeto pasivo cumpla determinados requisitos en materia de llevanza de registros que confirmen que el vehículo se utiliza al 100 % para una actividad profesional.
- **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 Polonia y afecta 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 de ese impuesto. Por lo tanto, tiene un posible impacto positivo tanto para las empresas como para las administraciones. La medida especial ha sido considerada por Polonia como la solución más apropiada y es comparable 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.

2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 315 de 7.12.2002, p. 87).

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 2028.

En caso de que Polonia estudie una nueva prórroga de las medidas de excepción 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 un reexamen del límite porcentual.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

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,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE dispone que los sujetos tienen derecho a deducir el impuesto sobre el valor añadido (IVA) que grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios que vayan a utilizar en el desempeño de sus operaciones gravadas. El artículo 26, apartado 1, letra a), de dicha Directiva establece que, cuando un bien de la empresa se utilice 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) Mediante la Decisión de Ejecución 2013/805/UE del Consejo², se autorizó a Polonia, hasta el 31 de diciembre de 2025, a limitar al 50 % el derecho a deducir el IVA de la compra, la adquisición intracomunitaria, la importación, el alquiler o el arrendamiento financiero de determinados vehículos automóviles de carretera y los gastos correspondientes a dichos vehículos, cuando dichos vehículos no fueran totalmente destinados a usos profesionales, y a eximir a los sujetos pasivos de tener que equiparar el uso no profesional de dichos vehículos como una prestación de servicios de conformidad con el artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE (en lo sucesivo, «medidas especiales»).
- (3) La Decisión de Ejecución 2013/805/UE del Consejo expira el 31 de diciembre de 2025.
- (4) Mediante carta registrada en la Comisión el 25 de febrero de 2025, Polonia solicitó autorización para seguir aplicando las medidas especiales durante un período adicional, hasta el 31 de diciembre de 2028 («la solicitud»).

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

² Decisión de Ejecución 2013/805/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se autoriza a 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).

- (5) De conformidad con el artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE, Polonia presentó a la Comisión, junto con la solicitud, un informe sobre la aplicación de las medidas especiales, incluida una reconsideración de la limitación porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA. Con arreglo a dicha información, Polonia sigue considerando apropiado un porcentaje del 50 %. También opina que la excepción respecto al requisito del artículo 26, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE sigue siendo necesaria para evitar la doble imposición. Tales medidas especiales se justifican por la necesidad de simplificar el procedimiento de cobro del IVA e impedir la evasión fiscal como consecuencia de registros incorrectos y de declaraciones fiscales falsas.
- (6) De conformidad con el artículo 395, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2006/112/CE, la Comisión transmitió la solicitud presentada por Polonia a los demás Estados miembros, mediante carta de 10 de abril de 2025. Mediante carta de 11 de abril de 2025, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información necesaria para la evaluación de su solicitud.
- (7) 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 percibidos por Polonia en la fase de consumo final y no tendrá ninguna repercusión negativa sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.
- (8) Procede, por tanto, prorrogar la autorización establecida en la Decisión de Ejecución 2013/805/UE. La prórroga de las medidas especiales debe limitarse en el tiempo para permitir una evaluación de su eficacia y de la limitación porcentual adecuada aplicada al derecho a deducción del IVA.
- (9) En caso de que Polonia considere que las medidas especiales son necesarias más allá de la fecha de expiración de la Decisión de Ejecución 2013/805/UE, y a fin de garantizar el examen oportuno de cualquier solicitud de prórroga de las medidas especiales, dicha solicitud debe ir acompañada de un informe sobre la aplicación de la medida especial, incluida una revisión del porcentaje aplicado, y debe presentarse a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2028.
- (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 2028.

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 reconsideración de la limitación porcentual aplicada al derecho de deducción del IVA sobre la base de la presente Decisión.»

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta*