COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 en lo que respecta a la prórroga de la autorización concedida a Polonia para aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 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, «la Directiva sobre el 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 cartas registradas en la Comisión el 27 de marzo y el 1 de octubre de 2024, Polonia solicitó autorización para seguir estableciendo excepciones al artículo 226 de la Directiva sobre el IVA en relación con los requisitos de facturación del IVA, de forma que pueda continuar aplicando el mecanismo de pago fraccionado obligatorio en las entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude en Polonia. 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 presentada por Polonia mediante carta de 9 de octubre de 2024. Mediante carta de 10 de octubre 2024, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

La excepción para la que se solicita una prórroga se concedió inicialmente mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo[1] por un período comprendido entre el 1 de marzo de 2019 y el 28 de febrero de 2022 y se prorrogó por primera vez mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/559 del Consejo[2], de 5 de abril de 2022, por un período que finaliza el 28 de febrero de 2025.

A tenor de lo establecido en el artículo 2, segundo párrafo, de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo, Polonia presentó a la Comisión un informe sobre el impacto global en el nivel de fraude en el ámbito del IVA y sobre los sujetos pasivos concernidos, que se registró el 13 de noviembre de 2023.

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Tras un período con un mecanismo de pago fraccionado voluntario, Polonia introdujo, a raíz de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo, el mecanismo de pago fraccionado obligatorio en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude. Esto significa que, si una entrega de bienes o una prestación de servicios se realiza dentro del ámbito de aplicación de dicho mecanismo [facturas por bienes y servicios incluidos en el ámbito de aplicación con un importe bruto total (IVA incluido) superior a 15 000 PLN], el proveedor debe tener una cuenta separada y bloqueada denominada cuenta del IVA, además de su cuenta bancaria habitual. El importe neto (IVA excluido) se transfiere a la cuenta bancaria habitual del proveedor y el importe del IVA se transfiere a esa cuenta del IVA separada. Si bien los fondos de la cuenta bloqueada siguen siendo propiedad del proveedor, estos solo pueden utilizarse para fines específicos, como el

[1] Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo, de 18 de febrero de 2019, por la que se autoriza a Polonia a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 51 de 22.2.2019, p. 19).

[2] Decisión de Ejecución (UE) 2022/559 del Consejo, de 5 de abril de 2022, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 en lo que respecta a la autorización concedida a Polonia para continuar aplicando la medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 108 de 7.4.2022, p. 51.).

pago del IVA adeudado a la autoridad tributaria o el IVA resultante de facturas recibidas de otros proveedores. En caso de excedente del IVA soportado con respecto al IVA repercutido, la devolución debe efectuarse en un plazo de 60 días en la cuenta habitual del sujeto pasivo.

Para que el sistema funcione, es necesario que las facturas, en el caso de las entregas o prestaciones incluidas en el ámbito de aplicación del mecanismo de pago fraccionado, incluyan una declaración especial de que el IVA debe abonarse en la cuenta bancaria del IVA separada del proveedor cuando los pagos se efectúen mediante transferencias bancarias. Para ello, es necesario establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva sobre el IVA, que establece que en las facturas solo serán obligatorias las menciones enumeradas en dicho artículo; las relativas a un mecanismo de pago fraccionado no están previstas en dicho artículo.

Como se ha mencionado anteriormente, tras una primera prórroga por un período que expira a finales de febrero de 2025, Polonia solicita ahora otra prórroga por considerar que la medida de excepción, necesaria para el funcionamiento del mecanismo de pago fraccionado, tuvo un impacto positivo.

Aparte de la prórroga, Polonia ha pedido que se sustituya el actual anexo de bienes y servicios cuyas entregas y prestaciones están sujetas al mecanismo de pago fraccionado. En la actualidad, la lista se basa en la Clasificación de bienes y servicios de Polonia (PKWiU 2015). Sin embargo, la legislación nacional prevé sustituir el sistema nacional de clasificación para la identificación de mercancías por la nomenclatura combinada. Para evitar la necesidad de actualizar la excepción durante su período de aplicación, Polonia ha solicitado sustituir la lista de 150 partidas individuales por una lista agregada y simplificada de 13 categorías que cubran el mismo objeto. Polonia ha confirmado que la introducción de esta lista simplificada no amplía el ámbito de aplicación de la excepción.

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

La excepción se basa en el artículo 395 de la Directiva sobre el IVA, con vistas a simplificar el procedimiento de cobro del impuesto o para evitar determinados tipos de evasión o elusión fiscal. Polonia solicitó la medida de excepción a fin de combatir la evasión fiscal en aquellos sectores en los que el fraude del IVA se ha venido detectando durante años. La excepción guarda coherencia con las disposiciones vigentes.

En este contexto, cabe señalar que, mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2023/1552 del Consejo[3], se autorizó a Italia a prorrogar una excepción similar en relación con la aplicación del mecanismo de pago fraccionado a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios específicas.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 395 de la Directiva sobre el IVA.

[3] Decisión de Ejecución (UE) 2023/1552 del Consejo, de 25 de julio de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2017/784 en lo relativo al período de autorización y al alcance de la medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 206 y 226 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido adoptada por Italia (DO L 188 de 27.7.2023, p. 45).

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

Teniendo en cuenta la disposición de la Directiva del IVA en la que se basa la propuesta, no resulta aplicable el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

La propuesta respeta el principio de proporcionalidad por las razones que se exponen a continuación.

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

La excepción está limitada en el tiempo y su ámbito de aplicación se centra en las entregas de bienes y las prestaciones de servicios en sectores específicos que plantean problemas considerables de fraude fiscal.

Habida cuenta del amplio ámbito de aplicación de la excepción, Polonia debe presentar un informe sobre el funcionamiento y la eficacia de la medida en el nivel de fraude en el ámbito del IVA y en los sujetos pasivos (en lo que respecta a la devolución del IVA, la carga administrativa, los posibles costes que supone para los sujetos pasivos, etc.) en caso de que Polonia solicite que se le autorice a prorrogar la medida especial.

Por lo tanto, la medida especial guarda proporción con el objetivo perseguido, es decir, la lucha contra la evasión fiscal y la simplificación de la percepción del impuesto.

- **Elección del instrumento**

Instrumento propuesto: Decisión de Ejecución del Consejo.

En virtud del 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

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta se basa en una petición de Polonia y atañe únicamente a este Estado miembro.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No ha sido necesario recurrir a asesoramiento externo.

- **Evaluación de impacto**

La propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo autoriza a Polonia a continuar estableciendo excepciones al artículo 226 de la Directiva sobre el IVA para permitir el funcionamiento del mecanismo de pago fraccionado obligatorio para el pago del IVA que grava determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios establecidas en una lista exhaustiva.

Como se ha mencionado, Polonia ha presentado un informe a la Comisión, tal como se solicitaba en la excepción anterior.

De este informe se desprende que, desde la última prórroga, el mecanismo de pago fraccionado obligatorio ha seguido contribuyendo a la disminución del fraude, la elusión y la evasión fiscales (en cascada). Además, este mecanismo garantiza al cliente su no participación involuntaria en prácticas fraudulentas del proveedor de las que podría ser considerado responsable solidariamente.

Las devoluciones del IVA y la liberación de fondos de las cuentas del IVA se han acelerado (de una media de 27,56 días en 2018 a 19,41 días en 2022) y han mejorado la liquidez financiera de los sujetos pasivos. Los costes administrativos han disminuido, ya que el mecanismo ha sustituido, en determinados casos, al mecanismo de inversión del sujeto pasivo, para el que se requerían más obligaciones de información. Además, los sujetos pasivos establecidos en Polonia o en otro Estado miembro no incurren en gastos de apertura de una cuenta del IVA en un banco situado en Polonia. En caso de que un banco cobrara comisiones por mantener una cuenta del IVA, la autoridad tributaria competente reembolsaría estos gastos.

A continuación se exponen otras cifras clave y conclusiones del informe.

Antes de la entrada en vigor de la medida, se estableció que el fraude del IVA global ascendía a 5 168 779 146 PLN en 2018. Esta cifra se redujo a 4 716 202 928 PLN en 2019, a 3 533 646 348 PLN en 2020, a 2 672 606 551 PLN en 2021 y a 1 671 788 122 PLN en 2022. Esto representa, al final del período de revisión, en 2022, una disminución del 52,69 % en comparación con 2020 y una disminución del 67,66 % desde el inicio de la medida.

Del mismo modo, el número de procedimientos por fraude del IVA ha disminuido. Antes de la medida, hubo 3 507 procedimientos en 2018. Este número descendió a 3 389 en 2019, 2 973 en 2020 y 3 288 en 2021. Tras un ligero aumento en 2021, el número volvió a descender a 2 750 en 2022. Esto representa una disminución del 7,5 % respecto a 2020 y una disminución del 21,59 % desde el inicio de la medida.

La aplicación continuada del mecanismo de pago fraccionado obligatorio ha reducido aún más el fraude en cascada. El número de procedimientos incoados por fraude en cascada antes de la introducción del mecanismo fue de 558 en 2018. Este número descendió a 277 en 2019 y a 207 en 2020, continuando su descenso a 167 en 2021 y 97 en 2022. Esto representa, al final de 2022, una disminución del 53,14 % desde 2020 y una disminución del 82,62 % desde el inicio de la medida.

Posteriormente, se constató que las pérdidas presupuestarias detectadas debidas al fraude en cascada del IVA disminuyeron. Fijadas en 4 496 602 940 PLN antes de la introducción del mecanismo en 2018, las pérdidas disminuyeron a 2 468 437 745 PLN en 2019 y a 1 107 992 201 PLN en 2020. En el período de revisión, las pérdidas ascendieron a 1 229 821 973 PLN en 2021 y a 111 103 219 PLN en 2022. Esto representa una disminución drástica del 89,97 % respecto a 2020 y del 97,53 % desde el inicio de la medida.

Sobre esta base, la Comisión considera que está justificada la continuación de la medida, que implica una excepción limitada a los requisitos de facturación establecidos en el artículo 226 de la Directiva del IVA, ya que permitirá mantener los efectos positivos del mecanismo de pago fraccionado obligatorio, para un número predeterminado de bienes y servicios. Se propone, por tanto, conceder la excepción desde el 1 de marzo de 2025 hasta el 28 de febrero de 2028.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La medida no tendrá repercusiones negativas sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

5. OTROS ELEMENTOS

La propuesta contiene una cláusula de extinción; un plazo automático.

2025/0003 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 en lo que respecta a la prórroga de la autorización concedida a Polonia para aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 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,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310[2], el Consejo autorizó a Polonia a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE para exigir a los proveedores que paguen, mediante una cuenta bancaria separada y bloqueada del impuesto sobre el valor añadido (IVA) abierta en Polonia («mecanismo de pago fraccionado obligatorio»), el IVA sobre las facturas emitidas en relación con las entregas y prestaciones, entre sujetos pasivos y pagadas mediante transferencias bancarias electrónicas, de los bienes y servicios enumerados en el anexo de dicha Decisión de Ejecución. Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/559[3] del Consejo se prorrogó dicha autorización hasta el 28 de febrero de 2025.

(2) Mediante cartas registradas en la Comisión el 27 de marzo de 2024 y el 1 de octubre de 2024, Polonia solicitó una nueva prórroga, del 1 de marzo de 2025 al 28 de febrero de 2028, de la autorización para establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE, en lo que respecta a los requisitos de facturación del IVA, con el fin de seguir aplicando el mecanismo de pago fraccionado obligatorio a las entregas de bienes y las prestaciones de servicios susceptibles de fraude y que generalmente entran en el ámbito del procedimiento por el que se designa al comprador como deudor del IVA sobre determinadas entregas o prestaciones (el denominado «mecanismo de inversión del sujeto pasivo») de manera solidaria en Polonia.

---

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

2 Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo, de 18 de febrero de 2019, por la que se autoriza a Polonia a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 51 de 22.2.2019, p. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Decisión de Ejecución (UE) 2022/559 del Consejo, de 5 de abril de 2022, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 en lo que respecta a la autorización concedida a Polonia para continuar aplicando la medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 108 de 7.4.2022, p. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) Mediante carta de 9 de octubre de 2024, la Comisión informó a los demás Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE, de la solicitud presentada por Polonia. Mediante carta de 10 de octubre 2024, la Comisión notificó a Polonia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

(4) El mecanismo de pago fraccionado obligatorio se aplica a los bienes y servicios enumerados en el anexo de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310. Dicho anexo consiste en una extensa y detallada lista de productos y servicios clasificados con arreglo a la Clasificación de bienes y servicios de Polonia. Dado que Polonia está sustituyendo actualmente a nivel nacional dicho sistema de clasificación por el sistema de la nomenclatura combinada establecido en el Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo[4], a fin de evitar la necesidad de modificar la autorización para establecer excepciones a lo dispuesto en el artículo 226 de la Directiva 2006/112/CE, la lista del anexo de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 debe sustituirse por una lista simplificada de categorías de bienes y servicios. Polonia ha confirmado que la sustitución de la lista no implica la ampliación del ámbito de aplicación del mecanismo de pago fraccionado obligatorio. A tal fin, sigue siendo aplicable la obligación de notificar a la Comisión la medida nacional establecida en el artículo 2 de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310.

(5) El informe que Polonia presentó el 13 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 2, párrafo segundo, de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo, sobre el impacto global de la prórroga de la autorización en el nivel de fraude en el ámbito del IVA y en los sujetos pasivos afectados demuestra que, desde la prórroga de la autorización, el uso ininterrumpido del mecanismo de pago fraccionado obligatorio para determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios dio lugar a la reducción, en particular, del fraude en cascada en los sectores sujetos a dicho mecanismo, como el del acero, el desguace, los metales preciosos y los combustibles. Polonia informó además de que, cuando un comerciante tiene derecho a una devolución del IVA, las autoridades polacas han conseguido reducir el plazo de devolución a menos de veinte días, con el fin de mejorar la situación de tesorería de aquel.

(6) Por lo general, las excepciones se conceden por un período limitado a fin de poder evaluar la idoneidad y la eficacia de la medida especial. Procede, por tanto, prorrogar la excepción hasta el 28 de febrero de 2028. Debe seguir aplicándose la obligación, establecida en el artículo 2 de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310, de que Polonia presente un nuevo informe sobre el impacto global de la excepción, en caso de que solicite una prórroga de la misma.

(7) La medida especial no afectará negativamente al importe total de los ingresos fiscales recaudados en la fase de consumo final y no tendrá repercusiones negativas sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

(8) Procede, por tanto, modificar la Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 en consecuencia,

---

[4] Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 256 de 7.9.1987, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Decisión de Ejecución (UE) 2019/310 del Consejo se modifica como sigue:

1) En el artículo 3, párrafo segundo, la fecha «28 de febrero de 2025» se sustituye por la fecha «28 de febrero de 2028».

2) El anexo se sustituye por el texto que figura en el anexo de la presente Decisión.

Artículo 2

La destinataria de la presente Decisión es la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente