COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Francia a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 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] (en lo sucesivo, «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 12 de abril de 2021, Francia solicitó autorización para aplicar una excepción a los artículos 178, 218 y 232 de la Directiva del IVA a fin de poder imponer la obligación de facturación electrónica a todos los sujetos pasivos establecidos en su territorio. La autorización se solicitó desde el 1 de diciembre de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2028.

Posteriormente, mediante carta registrada en la Comisión el 20 de septiembre de 2021, Francia solicitó que la autorización para establecer excepciones solo abarcara los artículos 218 y 232 de la Directiva del IVA y que fuera aplicable desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2026.

De conformidad con el artículo 395, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA, la Comisión informó a los demás Estados miembros, mediante carta de 29 de septiembre de 2021, de la solicitud presentada por Francia. Por carta de 30 de septiembre de 2021, la Comisión notificó a Francia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Francia presentó una solicitud de excepción basada en el artículo 395 de la Directiva del IVA para ser autorizada a imponer la obligación de expedir facturas electrónicas en relación con las operaciones nacionales entre sujetos pasivos del IVA establecidos en Francia sobre la base del artículo 153 de la Ley de Presupuestos para 2020 y del artículo 195 de la Ley de Presupuestos para 2021. Esta obligación irá acompañada de la obligación de que dichos sujetos pasivos envíen determinados datos adicionales a las administraciones fiscales.

Francia considera que la obligación de facturación electrónica mejorará la lucha contra el fraude, reforzando al mismo tiempo la competitividad de las empresas. También aumentará el conocimiento en tiempo real de la actividad empresarial, lo que permitirá orientar la política económica teniendo en cuenta en la mayor medida posible la realidad económica de los agentes. Esta obligación también permitirá simplificar las obligaciones de las empresas en materia de declaración del IVA introduciendo la cumplimentación previa de sus declaraciones.

El artículo 218 de la Directiva del IVA establece la obligación de que los Estados miembros acepten como factura cualquier documento o mensaje en papel o en forma electrónica. Por lo tanto, Francia desea obtener una excepción a este artículo de la Directiva del IVA para que solo las facturas electrónicas en formato mixto o estructurado puedan ser consideradas facturas por la administración tributaria francesa.

El artículo 232 de la Directiva del IVA establece que el uso de la factura electrónica se supedita a su aceptación por el receptor. Por lo tanto, la introducción de una obligación de

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

facturación electrónica en Francia requiere una excepción a este artículo de modo que el emisor ya no tenga que obtener el consentimiento del receptor para enviar una factura no extendida en papel.

Francia sostiene que la imposición de una obligación generalizada de facturación electrónica aportaría ventajas en términos de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, al tiempo que facilitaría el cumplimiento voluntario de la legislación fiscal. De hecho, la obligación de emitir facturas electrónicas, junto con la transmisión de datos adicionales sobre transacciones, a través de un sistema en el que participan plataformas privadas certificadas y una plataforma pública centralizada, permitirá a la administración fiscal comprobar en tiempo real la correspondencia entre el IVA declarado y recaudado y las facturas emitidas y recibidas. Por lo tanto, se mejorará significativamente la capacidad de la administración para prevenir y combatir el fraude del IVA.

La obligación de facturación electrónica solo cubrirá las transacciones entre sujetos pasivos [entre empresas (B2B)]. Los datos de las transacciones en las que participen consumidores finales [de empresa a consumidor (B2C)] se comunicarán a través de un mecanismo diferente. En el caso de las adquisiciones intracomunitarias, los sujetos pasivos conservarán su derecho a recibir facturas en papel. Cabe señalar que la obligación de utilizar la facturación electrónica para las transacciones entre empresas y administraciones públicas (B2G) entró gradualmente en vigor en Francia entre el 1 de enero de 2017 y el 1 de enero de 2020. Por lo tanto, las empresas que ya han emitido facturas electrónicas a través de la plataforma de facturación electrónica B2G Chorus Pro desarrollada por la Agencia Estatal de Informática Financiera (AIFE) ya están equipadas y preparadas para ampliar la obligación de facturación electrónica a las relaciones B2B. Francia alega que la mayoría de los sujetos pasivos del IVA de nacionalidad francesa ya envían o reciben facturas en formato electrónico. Según Francia, en 2017 solo el 31 % de las empresas francesas con más de 10 personas utilizó la facturación en papel, porcentaje que probablemente haya disminuido desde entonces. El paso a un formato electrónico eliminará permanentemente el formato en papel en el tratamiento de las facturas, lo que generará un ahorro significativo para las empresas.

Francia considera que la facturación electrónica ofrecerá ventajas a los sujetos pasivos, como la reducción de los plazos de pago para el proveedor, la reducción de los costes de impresión y de los gastos postales, la reducción de los costes y los retrasos en el tratamiento de los datos de facturación, la reducción de los costes de almacenamiento y la reducción de los costes de formación y de desarrollo del sistema.

Francia prevé una introducción gradual de la obligación para permitir una transición y un apoyo al nuevo sistema, adaptado a cada tipo de empresa. A partir de 2024, la obligación de recibir facturas electrónicas se impondrá a todas las empresas. Se prevé una introducción escalonada de la obligación de expedir facturas electrónicas en función del tamaño de las empresas: en el ejercicio 2024 se impondrá a las grandes empresas, en el ejercicio 2025 a las empresas de entre 250 y 4 999 empleados y con un volumen de negocios inferior a 1 500 millones EUR y en el ejercicio 2026 a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas, incluidos los sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas contemplada en el artículo 282 de la Directiva del IVA.

A fin de garantizar la interoperabilidad de los intercambios, las plataformas que prestan servicios de facturación electrónica, tanto privadas como públicas, deben ofrecer a los sujetos pasivos un conjunto mínimo de formatos estructurados o mixtos, sin perjuicio de su libertad de ofrecer formatos alternativos.

Habida cuenta de su amplio alcance, es importante garantizar el necesario seguimiento de la excepción y, en particular, de su repercusión sobre la lucha contra el fraude y la evasión del

IVA y sobre los sujetos pasivos. En caso de que Francia desee prorrogar la medida de excepción, deberá presentar un informe sobre su funcionamiento, junto con la solicitud de prórroga. El informe deberá incluir la evaluación de la medida en términos de su eficacia en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y en la simplificación de la percepción de impuestos. El informe deberá incluir también una evaluación del efecto de la medida sobre los sujetos pasivos y, en particular, del incremento de los costes de cumplimiento y las cargas administrativas que soportan.

Se propone autorizar la excepción desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2026.

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

El artículo 218 de la Directiva del IVA equipara las facturas en papel con las electrónicas, al establecer que los Estados miembros deben aceptar como factura tanto los documentos o mensajes en papel como en forma electrónica. De conformidad con el artículo 232 de la Directiva del IVA, el uso de la factura electrónica se supedita a su aceptación por el receptor. La facturación electrónica obligatoria prevista por Francia constituiría efectivamente una excepción a estas dos disposiciones.

La excepción puede autorizarse, basándose en el artículo 395 de la Directiva del IVA, con vistas a simplificar el procedimiento de cobro del impuesto o para evitar determinados tipos de evasión o elusión fiscal. Francia ha solicitado la medida de excepción a fin de combatir el fraude y la evasión fiscal, y para simplificar la percepción de impuestos. A la luz de los elementos facilitados por Francia, la excepción guarda coherencia con las disposiciones existentes en este ámbito de actuación.

Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2018/593 del Consejo, se concedió una autorización similar que permitía a Italia establecer excepciones a los artículos 218 y 232 de la Directiva del IVA con el fin de aplicar la facturación electrónica obligatoria[2].

Por último, la Comisión adoptó en 2020 la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación»[3]. Una de las acciones previstas en este Plan de Acción es la presentación, por parte de la Comisión, de una propuesta legislativa para modernizar las obligaciones en materia de comunicación de información sobre el IVA. En este contexto, se estudiará la necesidad de seguir ampliando la facturación electrónica. Por lo tanto, la medida de excepción se ajusta a los objetivos perseguidos por el Plan de Acción de la Comisión. Uno de los objetivos de la futura propuesta de la Comisión será racionalizar los mecanismos de comunicación de información existentes y futuros para las transacciones nacionales, incluido el autorizado por esta medida de excepción.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 395 de la Directiva del IVA.

[2] DO L 99 de 19.4.2018, p. 14.

[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf

- **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 obligación de facturación electrónica supondrá una serie de cambios para los sujetos pasivos. No obstante, Francia los ha previsto y la preparación ya ha comenzado. La obligación de utilizar la facturación electrónica para las operaciones B2G ha dado lugar a que muchas empresas ya estén equipadas y preparadas para ampliar la obligación de facturación electrónica a las relaciones B2B.

Los sujetos pasivos que se beneficien de la franquicia en favor de las pymes están incluidos en el ámbito de aplicación de la medida. No obstante, la aplicación gradual de la medida les dará tiempo suficiente para prepararse. Además, estas empresas tendrán libertad para utilizar una plataforma privada o la plataforma pública de facturación gestionada por la AIFE (*Chorus Pro*). Esta última propondrá un servicio mínimo gratuito, incluido el tratamiento de formatos PDF (con recuperación de datos en formato estructurado) y una oferta de archivo de 10 años (correspondiente a la duración legal de la obligación de archivo con fines comerciales en Francia). Según los datos presentados por Francia, el ahorro y las ventajas que estos sujetos pasivos obtendrán de la aplicación de la facturación electrónica compensarán en gran medida la inversión inicial que deberán realizar para adaptar sus sistemas.

Además, la duración de la excepción es limitada, y habrá que elaborar un informe sobre su funcionamiento y efectividad en caso de que Francia desee prorrogar la medida de excepción.

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

- **Evaluación de impacto**

La facturación electrónica obligatoria afectará tanto a la administración fiscal como a los sujetos pasivos.

Francia espera que la facturación electrónica obligatoria contribuya a luchar contra la evasión fiscal, incluida la evasión fiscal involuntaria relacionada con la falta de declaración o la infradeclaración y, en general, el impago del IVA. Más allá de la lucha contra el fraude del IVA, la disponibilidad de información sobre las transacciones comerciales permitirá determinar la intensidad de los vínculos comerciales entre empresas. Por lo tanto, reforzará el análisis de las transacciones entre empresas vinculadas con el fin de detectar transacciones anormales, que puedan ocultar posibles reducciones de las bases imponibles del impuesto sobre sociedades o repartos ocultos de beneficios. Además, el régimen permitirá la recogida en tiempo real de los datos sobre las transacciones de los sujetos pasivos. Estos datos pueden alimentar los análisis económicos realizados, por ejemplo, por el INSEE (Instituto Nacional de Estadística) o por la Dirección General del Tesoro, con el fin de garantizar una orientación lo más estrecha posible de las políticas públicas.

Francia sostiene que la facturación electrónica dará lugar a beneficios significativos para las empresas en términos de digitalización y reducción de las cargas administrativas, dotando al mismo tiempo de seguridad a las relaciones entre empresas para hacerlas más competitivas. Generaría un ahorro, ya que, según estimaciones de la Inspección General de Finanzas, el coste total de emitir una factura electrónica es inferior a un euro, frente a más de diez euros en el caso de la factura en papel.

Los beneficios esperados serán de naturaleza diferente en función de si las empresas ya utilizan o no la facturación electrónica. En el caso de las empresas que aún no utilizan la facturación electrónica, principalmente las pequeñas y medianas empresas, los beneficios serán de aproximadamente 10 EUR por factura recibida. En el caso de los sujetos pasivos que ya recurren ampliamente a ellas, principalmente las empresas con 250 o más empleados, la medida mejorará el tratamiento de su cadena de facturación, ya que la mayoría de las facturas que se intercambian actualmente por vía electrónica siguen efectuándose en formato PDF, lo que implica costes de tratamiento.

Sobre la base de estos elementos, el beneficio mínimo para las empresas sería de unos 4 500 millones EUR al año. Alrededor de 1,5 millones de pequeñas empresas solo emiten facturas en papel. Dado que estas empresas emiten menos de 2000 facturas al año (el 65 % de ellas emiten menos de 500 facturas al año), el volumen de facturas en cuestión se estima en 450 millones. La retirada de las facturas en papel generaría un ahorro en los costes de tramitación de 10 EUR por factura, lo que supondría un beneficio total de 4 500 millones EUR para estas empresas.

Según Francia, esta evaluación no tiene en cuenta los beneficios en términos de seguridad de los flujos de operaciones y de reducción de los plazos de pago, que, según el Observatorio de los plazos de pago, afectan al flujo de tesorería de los sujetos pasivos por un valor de en torno a los 15 000 millones EUR al año, en particular los de menores dimensiones.

Dado que el coste de adquisición del software necesario puede ser significativo, no se impondrá la obligación de instalar programas informáticos de facturación. Francia dejará a los sujetos pasivos la posibilidad de transmitir sus facturas directamente a la plataforma pública, que, a su vez, las remitirá a sus receptores, o a las plataformas privadas, que serán responsables de transmitir las facturas a la administración fiscal y a la empresa receptora, con el fin de evitar costes adicionales. Además, con el fin de minimizar los costes de entrada para las pequeñas y medianas empresas, la administración fiscal ofrecerá, durante cierto tiempo, la posibilidad de presentar un fichero PDF para generar una factura electrónica.

4. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA

La medida no tendrá ninguna incidencia negativa en los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

2021/0388 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Francia a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 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 cartas registradas en la Comisión el 12 de abril y el 20 de septiembre de 2021, Francia solicitó autorización para aplicar una medida especial de excepción a los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE (en lo sucesivo, «la medida especial») a fin de poder imponer la obligación de facturación electrónica a todos los sujetos pasivos establecidos en su territorio. Esta obligación se aplicaría a las facturas emitidas en operaciones entre sujetos pasivos. La autorización se solicitó para un período comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2026.

(2) La Comisión remitió la solicitud de Francia a los demás Estados miembros mediante las correspondientes cartas el 29 de septiembre de 2021. Por carta de 30 de septiembre de 2021, la Comisión notificó a Francia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

(3) Francia sostiene que la introducción de una obligación generalizada de facturación electrónica aportaría beneficios en la lucha contra el fraude y la evasión del impuesto sobre el valor añadido (IVA). La obligación de emitir facturas electrónicas, junto con la transmisión de datos adicionales sobre transacciones, permitiría a la administración fiscal comprobar en tiempo real la coherencia entre el IVA declarado y recaudado y las facturas emitidas y recibidas, mejorando la capacidad de la administración para prevenir y combatir el fraude en el IVA. También aumentaría el conocimiento en tiempo real de la actividad empresarial, lo que permitiría orientar la política económica teniendo en cuenta en la mayor medida posible la realidad económica de los agentes.

(4) Francia considera que la obligación de emitir facturas electrónicas facilitaría el cumplimiento voluntario de la legislación fiscal. Permitiría asimismo simplificar las obligaciones de las empresas en materia de declaración del IVA introduciendo la cumplimentación previa de sus declaraciones. La facturación electrónica ofrecería otras ventajas a los sujetos pasivos, como la reducción de los plazos de pago para el proveedor, la reducción de los costes de impresión y de los gastos postales, la reducción de los costes y los retrasos en el tratamiento de los datos de facturación o la

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

reducción de los costes de almacenamiento. El ahorro y las ventajas que los sujetos pasivos obtendrían de la aplicación de la facturación electrónica absorberían en gran medida la inversión inicial que deberán realizar para adaptar sus sistemas.

(5) Habida cuenta del amplio alcance y de la novedad de la medida especial, es importante evaluar su repercusión en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y en los sujetos pasivos. Por lo tanto, en caso de que Francia considere necesaria la prórroga de la medida especial, debe remitir a la Comisión, junto con la solicitud de prórroga, un informe que incluya la evaluación de dicha medida en lo que respecta a su eficacia en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y en la simplificación de la recaudación de impuestos.

(6) Esta medida especial no debería afectar al derecho de los sujetos pasivos a recibir facturas en papel en caso de que efectúen adquisiciones intracomunitarias.

(7) La medida especial solicitada debe tener una duración limitada a fin de poder evaluar si es adecuada y efectiva a la luz de sus objetivos.

(8) Por lo tanto, la medida especial es proporcionada a los objetivos perseguidos, ya que está limitada en el tiempo y se aplicará gradualmente. A partir de 2024, la obligación de recibir facturas electrónicas se aplicará a todas las empresas. La obligación de emitir facturas electrónicas se impondrá durante el ejercicio 2024 a las grandes empresas, durante el ejercicio 2025 a las empresas de entre 250 y 4 999 empleados y con un volumen de negocios inferior a 1 500 millones EUR y, durante el ejercicio 2026, a las pequeñas y medianas empresas, incluidos los sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas contemplada en el artículo 282 de la Directiva 2006/112/CE. Además, la medida especial no implica el riesgo de que el fraude se desplace a otros sectores o a otros Estados miembros.

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

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

No obstante lo dispuesto en el artículo 218 de la Directiva 2006/112/CE, se autoriza a Francia a aceptar facturas emitidas por sujetos pasivos establecidos en el territorio francés en forma de documentos o mensajes únicamente si dichos documentos o mensajes se transmiten en formato electrónico.

Artículo 2

No obstante lo dispuesto en el artículo 232 de la Directiva 2006/112/CE, se autoriza a Francia a disponer que la utilización de facturas electrónicas emitidas por sujetos pasivos establecidos en el territorio francés no esté supeditada a su aceptación por parte del receptor.

Artículo 3

Francia notificará a la Comisión las disposiciones nacionales de aplicación de las medidas especiales de excepción contempladas en los artículos 1 y 2.

Artículo 4

La presente Decisión será aplicable desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2026.

En caso de que Francia considere necesaria la prolongación de las medidas especiales de excepción a que se refieren los artículos 1 y 2, presentará a la Comisión una solicitud de prórroga, a la que adjuntará un informe en el que se evaluará el grado de efectividad de las medidas nacionales mencionadas en el artículo 3 en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y en la simplificación de la recaudación tributaria. El informe incluirá una evaluación de las repercusiones de esas medidas en los sujetos pasivos y, en particular, si esas medidas aumentan para ellos los costes y cargas administrativas.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente