COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.11.2018
COM(2018) 666 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

con arreglo al artículo 395 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo

1. CONTEXTO

Con arreglo al artículo 395 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «la Directiva del IVA»), el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede autorizar a cualquier Estado miembro para que introduzca medidas especiales de excepción a lo dispuesto en dicha Directiva, con el fin de simplificar el procedimiento de recaudación del IVA o de evitar ciertos tipos de evasión o elusión fiscales. Dado que este procedimiento prevé excepciones a los principios generales del IVA, dichas excepciones deben ser, con arreglo a una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, proporcionadas y de alcance limitado.

Mediante carta registrada en la Comisión el 28 de noviembre de 2017, Rumanía solicitó introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en el título XI de la Directiva del IVA a efectos de la aplicación del mecanismo de pago fraccionado del IVA para determinadas categorías de personas. En la correspondencia intercambiada entre Rumanía y la Comisión, esta última solicitó más aclaraciones y señaló a Rumanía una serie de elementos que la Comisión consideraba desproporcionados y difíciles de justificar. Al mismo tiempo, la Comisión invitó a Rumania a modificar su solicitud de excepción teniendo en cuenta las reservas planteadas por ella. No obstante, Rumanía manifestó su desacuerdo con los argumentos y reservas de la Comisión y se negó a adaptar su solicitud de excepción.

De conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, la Comisión remitió la solicitud de Rumanía a los demás Estados miembros mediante carta de 4 de julio de 2018. Mediante carta de 5 de julio de 2018, la Comisión notificó a Rumanía que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

2. LA SOLICITUD DE RUMANÍA Y EL MECANISMO DE PAGO FRACCIONADO

Rumanía presentó una solicitud de excepción a lo dispuesto en el título XI de la Directiva del IVA a fin de ser autorizada a imponer un mecanismo de pago fraccionado para sujetos pasivos e instituciones públicas que tuvieran impuestos atrasados o que estuvieran sujetos a procedimientos de insolvencia. El mecanismo de pago fraccionado debe aplicarse a las transacciones entre empresas (B2B) y no aplicarse a los sujetos pasivos comprendidos en la exención para las pymes. El pago fraccionado es de aplicación si los impuestos atrasados son superiores a 15 000 RON (alrededor de 3 200 EUR) en el caso de los grandes contribuyentes, a 10 000 RON (alrededor de 2 150 EUR) en el de los contribuyentes medianos y a 5 000 RON (aproximadamente 1 080 EUR) en el de los demás contribuyentes, y no han sido abonados en el plazo de 60 días hábiles a partir de la fecha de vencimiento.

Rumanía empezó a aplicar el mecanismo de pago fraccionado el 1 de enero de 2018 sin esperar la respuesta de la Comisión a su solicitud.

El mecanismo de pago fraccionado es un sistema alternativo de recaudación del IVA. Con arreglo al procedimiento normal, para una determinada operación, un sujeto pasivo del IVA recibe el pago de la base imponible y el IVA (si procede) de su

cliente (o un tercero). A continuación, el sujeto pasivo del IVA notifica esta operación en su declaración periódica del IVA. En función del resultado de la declaración del IVA, el sujeto pasivo adeuda el IVA o puede ser posible su devolución. En caso de que adeude el IVA, el sujeto pasivo del IVA paga este a las autoridades fiscales de su Estado miembro sobre una base periódica (mensual, trimestral, etc.).

La utilización del pago fraccionado introduce un cambio al separarse el pago del importe adeudado del IVA y la base imponible. En el caso de Rumanía, el comprador paga la base imponible al proveedor, mientras que el IVA adeudado en concepto de tal entrega no se paga directamente al proveedor, sino a una cuenta del IVA en el Tesoro o en una entidad financiera de Rumanía.

Según Rumanía, la medida especial es necesaria para mejorar la recaudación del IVA y luchar contra la evasión de este impuesto gracias al mayor complimiento voluntario de los pagos del IVA por parte de los sujetos pasivos. Rumanía cree que la solicitud de pago fraccionado del IVA atajará el fraude por el que algunos agentes económicos no transmiten el IVA percibido de los clientes a las autoridades fiscales.

3. OPINIÓN DE LA COMISIÓN

Cuando la Comisión recibe solicitudes al amparo de lo dispuesto en el artículo 395 de la Directiva del IVA, las examina a fin de garantizar que se den las condiciones básicas para su autorización, es decir, que las medidas específicas propuestas simplifiquen los procedimientos en lo que atañe a los sujetos pasivos o a las administraciones fiscales o eviten determinados tipos de evasión o elusión fiscal. En este contexto, la Comisión ha adoptado siempre un enfoque restrictivo y cautelar para garantizar que las excepciones no afecten al funcionamiento del sistema general del IVA y sean limitadas en su alcance, necesarias y proporcionadas.

El mecanismo de pago fraccionado no es un sistema común de pago del IVA, sino más bien una novedad. Existe un interés creciente en el mecanismo entre los Estados miembros, que consideran que es un instrumento para ayudarlos en la lucha contra el fraude del IVA. Puede haber modalidades diferentes de este modelo de pago fraccionado y cada modelo debe evaluarse por separado a fin de que la Comisión pueda llegar a la conclusión de su carácter justificado con arreglo al artículo 395 de la Directiva del IVA.

La Comisión considera que determinados elementos del modelo de pago fraccionado rumano suscitan graves reservas sobre su proporcionalidad.

El sistema de pago fraccionado rumano es aplicable a los sujetos pasivos y las instituciones públicas que tengan impuestos atrasados por encima de un umbral determinado o que estén sujetos a procedimientos de insolvencia. La Comisión considera que la definición de los umbrales en un nivel fijo para tres categorías de sujetos pasivos no garantiza la igualdad de trato de los sujetos pasivos dentro de la misma categoría. Es un hecho que el umbral de 15 000 RON no tendría el mismo efecto para todos los grandes contribuyentes o que el umbral de 5 000 RON no tendrá el mismo impacto para todos los pequeños sujetos pasivos, habida cuenta de las diferencias existentes dentro de esos grupos. Por lo tanto, la Comisión considera que no puede acreditarse la proporcionalidad de un sistema de umbrales fijos y que

un umbral vinculado a un porcentaje del volumen de negocios podría ser un mejor criterio.

Además, en el marco del sistema de pago fraccionado rumano, el cliente está obligado a comprobar el registro de los sujetos pasivos a los que se aplica el pago fraccionado y actuar en consecuencia, es decir, dividir el importe neto y el importe del IVA. Al mismo tiempo, las autoridades fiscales envían al proveedor y no a los clientes la notificación sobre la inclusión en el registro. Rumanía no considera necesario que el proveedor informe al cliente de la necesidad de aplicar el mecanismo de pago fraccionado mediante la inclusión de la mención apropiada en la factura. Además, si el cliente no aplica el mecanismo de pago fraccionado y paga el IVA a una cuenta distinta a la cuenta del IVA del proveedor, se impone al cliente cada día una sanción equivalente al 0,06 % de la cantidad indebidamente pagada si ello no se corrige en el plazo de 30 días hábiles. Sin embargo, es el proveedor, y no el cliente, quien puede corregir la situación y transferir el importe en cuestión desde su cuenta principal a su cuenta del IVA, e informar de ello a su cliente, evitando así las sanciones al cliente. Rumanía explicó que dicha transferencia por parte del proveedor solo es una posibilidad, no una obligación, ya que la responsabilidad de pagar el IVA en la cuenta correcta del IVA sigue incumbiendo al cliente.

Este sistema de pago fraccionado supone una carga injustificada y desproporcionada para los clientes. Aun si se mantuviera la obligación del cliente de consultar el registro de sujetos pasivos acogidos al mecanismo de pago fraccionado, el proveedor debe estar obligado como mínimo a informar al cliente de la obligación de aplicar dicho mecanismo mediante una indicación en la factura. Puesto que el artículo 226 de la Directiva del IVA enumera los datos que deben incluirse en la factura, la inclusión de una mención adicional requiere una excepción a lo dispuesto en ese artículo. No obstante, mediante carta de 17 de mayo de 2018, Rumanía informó a la Comisión de que consideraba innecesaria la indicación en la factura de una referencia a la aplicación del mecanismo de pago fraccionado.

La sanción impuesta al cliente en caso de no aplicar el pago fraccionado es, en opinión de la Comisión, desproporcionada si el proveedor sigue siendo responsable del pago del IVA[1]. Tal sanción debe ser impuesta más bien al proveedor, sobre todo teniendo en cuenta que este puede corregir en cualquier momento el error mediante la transferencia del IVA percibido a su cuenta del IVA.

Cabe señalar que el artículo 273 de la Directiva del IVA permite a los Estados miembros establecer otras obligaciones que estimen necesarias para garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir la evasión. No obstante, el criterio de proporcionalidad se aplica también a las medidas adoptadas en virtud de dicho artículo.

En vista de lo anterior, la Comisión considera que el mecanismo de pago fraccionado no es proporcional a los objetivos perseguidos, a saber, garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir la evasión fiscal.

[1] Rumanía informó a la Comisión de que no se ha producido ningún cambio de responsabilidad y es el proveedor quien sigue siendo responsable del pago del IVA.

La Comisión informó a Rumanía de que la obligación para los operadores comerciales no establecidos de abrir una cuenta bancaria en una entidad financiera rumana no sería compatible con el artículo 56 del TFUE sobre la libre circulación de servicios. La Comisión también indicó que, como alternativa, Rumanía podría obligar a dichos operadores a abrir una cuenta en el Tesoro, pero que ésta tendría que estar disponible también en moneda extranjera. En su respuesta, Rumanía reiteró que no era posible hacer pagos en moneda extranjera utilizando una cuenta del Tesoro.

La Comisión solicitó a Rumanía que atendiera a sus reservas sobre la proporcionalidad de estos elementos del sistema de pago fraccionado y que modificara en consecuencia el mecanismo de pago fraccionado. Sin embargo, Rumanía no ha respondido positivamente a las peticiones de la Comisión.

4. CONCLUSIÓN

En virtud de los argumentos expuestos, la Comisión se opone a la solicitud presentada por Rumanía.