COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.4.2009
COM(2009) 183 final

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

que modifica la Decisión 2007/250/CE del Consejo, por la que se autoriza al Reino Unido a establecer una medida especial de inaplicación del artículo 193 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

(el texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

De conformidad con el 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[1] (en lo sucesivo «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 recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) o para impedir ciertos tipos de evasión o elusión fiscal.

Mediante carta registrada en la Secretaría General de la Comisión el 28 de julio de 2008, el Reino Unido solicitó autorización para prorrogar una medida de excepción, cuya aplicación había sido autorizada con anterioridad mediante la Decisión 2007/250/CE del Consejo, de 16 de abril de 2007[2].

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, la Comisión, mediante carta de 17 de marzo de 2009, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por el Reino Unido. Por carta de 20 de marzo de 2009, la Comisión notificó al Reino Unido que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud con arreglo a lo señalado a continuación.

En virtud de la Decisión 2007/250/CE del Consejo, se autorizó al Reino Unido, hasta el 30 de abril de 2009, a aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de teléfonos móviles y dispositivos de circuitos integrados, siempre que la base imponible fuera igual o superior a 5 000 libras esterlinas. De esta forma, el sujeto pasivo al que se efectuaran las entregas de los bienes pasaba a ser responsable de declarar el IVA por la entrega, por lo que el proveedor de los bienes no cobraba el IVA a su cliente si éste tenía la consideración de sujeto pasivo a efectos del IVA. El citado cliente podía, siempre y cuando disfrutara plenamente del derecho a deducción, declarar y deducir simultáneamente el IVA correspondiente a la entrega, de modo que no efectuaba pago real alguno a Hacienda. Así pues, sería el minorista que realizara entregas a clientes que no fueran sujetos pasivos el que pagaría realmente el importe íntegro del IVA a Hacienda. Esta situación se desviaba del sistema general de pago fraccionado del IVA, con arreglo al cual cada uno de los sujetos pasivos (con derecho a deducción) de la cadena paga a Hacienda una parte del importe total del IVA, correspondiente a la diferencia entre la cuota del IVA recibida del cliente y la cuota del IVA abonada a su proveedor.

El Reino Unido había solicitado autorización para aplicar esta excepción al objeto de combatir el fraude en el impuesto cometido por proveedores que, con arreglo al régimen normal, repercuten el IVA y posteriormente desaparecen sin declarar el IVA adeudado, dejando, no obstante, al cliente con una factura válida a efectos de deducción. Este fenómeno había evolucionado convirtiéndose en lo que se conoce

---

[1] DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.
[2] DO L 109 de 26.4.2007, p. 42.

como «fraude intracomunitario del operador desaparecido», a través del cual se abusa del sistema del IVA por el que se consideran exentas en el Estado miembro de partida las entregas efectuadas a sujetos pasivos en otro Estado miembro, e, incluso, en fraude carrusel, en el que los bienes circulan múltiples veces entre Estados miembros.

Ante estas circunstancias, y tras haberse demostrado la gravedad histórica del problema en el Reino Unido, se autorizó la aplicación, a título de excepción, del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a partir de un umbral de 5 000 libras esterlinas y con respecto a un número limitado de productos, los más susceptibles de fraude, tratando así, dado que no se cobraría IVA alguno, de suprimir las posibilidades de fraude de potenciales operadores desaparecidos.

No obstante, la excepción, que estaba destinada a impedir determinados tipos de fraude o evasión fiscal y que suponía cargas adicionales de cumplimiento de las normas, estaba subordinada a diversas condiciones y sólo se autorizaba por un corto período, dado que, tal como se indica en el octavo considerando de la Decisión 2007/250/CE del Consejo, no existían garantías de que los objetivos de la medida fueran a ser alcanzados.

Se expresó el temor de que la medida pudiera dar lugar a un desplazamiento del fraude hacia otros productos o hacia el sector minorista. En este contexto, la Decisión del Consejo obligaba al Reino Unido a imponer exigencias de control y de información adecuadas a fin de garantizar que se pudiera disponer de los datos necesarios, y a informar a la Comisión de esas medidas específicas, así como de la labor de seguimiento y la evaluación global. Asimismo, se manifestaron ciertas dudas en cuanto a la incidencia de la medida en un posible desplazamiento del fraude hacia otros Estados miembros y, por ende, en el funcionamiento del sistema del IVA en el mercado interior. Esa incidencia debía evaluarse convenientemente.

En estas circunstancias, se exigió además al Reino Unido que, el 31 de marzo de 2009 a más tardar, presentara a la Comisión un informe sobre la evaluación global de la aplicación de las medidas consideradas, en particular en lo tocante a la eficacia de la medida y a todo posible indicio de desplazamiento de la evasión fiscal hacia otros productos o hacia el sector minorista.

Sin embargo, en el momento de solicitar una renovación de la excepción, el Reino Unido no se hallaba en condiciones de facilitar la información necesaria y presentar la oportuna justificación, y en particular no podía precisar en qué medida podía haber contribuido la excepción a una reducción del fraude carrusel o del operador desaparecido en relación con los productos amparados por dicha excepción. De hecho, se había observado ya una reducción sustancial de tal fraude antes de la introducción del mecanismo de inversión del sujeto pasivo. Hasta la fecha no se dispone tampoco de una evaluación fundada del posible desplazamiento del fraude hacia el sector minorista o hacia otros Estados miembros, si bien, al mismo tiempo, se reconoce que la fecha límite para la presentación del informe por el Reino Unido se fijó en el 31 de marzo de 2009. A juicio de la Comisión, el informe debería ponerse a disposición de todos los demás Estados miembros.

El Reino Unido ha alegado que necesitaría más tiempo a fin de poder evaluar mejor la eficacia de la medida para combatir el fraude del operador desaparecido y el fraude

carrusel, más allá del razonamiento teórico expuesto ya en la Comunicación de la Comisión sobre posibles medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude[3]. El Reino Unido no ha presentado criterios de evaluación que respalden esa alegación. Con todo, cabe destacar que, en la propuesta inicial de la autorización previa[4], la Comisión proponía la fecha límite del 31 de diciembre de 2009, pero el Consejo, preocupado por acortar el plazo de aplicación de la excepción ante su posible impacto negativo, había acordado finalmente, por unanimidad, la fecha límite del 30 de abril de 2009.

A fin de ofrecer al Reino Unido una última oportunidad de justificar mejor su solicitud de prórroga de la actual excepción por un período más largo, la Comisión tenía la intención de reiterar su propuesta inicial y preconizar, por tanto, una prórroga de la medida hasta el 31 de diciembre de 2009. No obstante, el Consejo ECOFIN de 10 de marzo de 2009 alcanzó un acuerdo político tendente a prolongar la actual excepción más allá, incluso, del final de este año y, finalmente, convino en una prórroga de dos años, hasta el 30 de abril de 2011.

Esta prórroga no debe considerarse la base de ninguna otra renovación de la medida, puesto que, de lo contrario, ésta acabaría a la larga siendo casi permanente. No obstante, la Comisión está dispuesta a estudiar la posibilidad de aprobar un proyecto piloto en relación con un uso circunscrito similar del mecanismo de inversión del sujeto pasivo por parte de cualquier Estado miembro que lo desee, incluido el Reino Unido, sobre la base de una propuesta legislativa de modificación de la Directiva del IVA en este sentido. Ante la incertidumbre sobre los efectos de la medida y la desviación que supone con respecto a uno de los principios fundamentales del sistema del IVA, como es el pago fraccionado, la creación de una base jurídica específica para ese proyecto piloto parece ser la única vía posible a medio plazo, la cual, por lo demás, se ajusta a los principios enunciados en la Comunicación de la Comisión sobre posibles medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude[5]. Con criterios de evaluación predefinidos, un proyecto piloto de ese tipo permitiría disponer de una valoración, hasta ahora inexistente, de la utilidad y proporcionalidad de una aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo circunscrita a un sector. Ahora bien, ante la inminencia de las elecciones al Parlamento Europeo, resultaría imposible que el Consejo adoptara tal propuesta antes de que finalice 2009, lo que ocasionaría un vacío jurídico para la aplicación de la medida por el Reino Unido. Estas circunstancias concretas de carácter sumamente excepcional constituyen un motivo adicional para prorrogar el plazo hasta el 30 de abril de 2011, salvo que la propuesta de directiva antes señalada se adoptara con anterioridad.

2. CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

No ha sido necesario realizar consultas ni recurrir a asesoramiento externo.

La prórroga de la Decisión 2007/250/CE del Consejo responde al propósito de luchar contra el fraude y la evasión del IVA y tendrá previsiblemente una incidencia

---

3 COM(2008) 109 final de 22.2.2008.
4 COM(2006) 555 final de 28.9.2006.
5 COM(2008) 109 final de 22.2.2008.

positiva en los ingresos en concepto de IVA del Reino Unido. Con todo, durante el período previo de aplicación de la excepción, el Reino Unido no ha podido demostrar claramente que ésta haya originado la erradicación o disminución del fraude. Cabe esperar que la renovación durante un breve período permita justificar oportunamente la solicitud de prórroga.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

La Decisión modifica la Decisión 2007/250/CE del Consejo, por la que se autoriza al Reino Unido a establecer una medida especial de inaplicación del artículo 193 de la Directiva del IVA, en lo que respecta a la aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a las entregas de teléfonos móviles y dispositivos de circuitos integrados efectuadas en el interior del país.

La Decisión se basa en el artículo 395 de la Directiva del IVA.

La presente Decisión se refiere a una autorización concedida a un Estado miembro a solicitud del mismo, y no constituye una obligación.

Dada su estricta limitación temporal, la medida especial contemplada es proporcional al objetivo que se persigue.

Por disposición del artículo 395 de la Directiva del IVA, el establecimiento de excepciones a las normas comunes del IVA sólo es posible si el Consejo así lo autoriza pronunciándose por unanimidad a propuesta de la Comisión. Una Decisión del Consejo es el único instrumento adecuado, ya que puede dirigirse a un Estado miembro en particular.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene ninguna incidencia negativa en el presupuesto comunitario.

5. INFORMACIÓN ADICIONAL

La propuesta modifica la cláusula de expiración incluida en la Decisión 2007/250/CE del Consejo.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

que modifica la Decisión 2007/250/CE del Consejo, por la que se autoriza al Reino Unido a establecer una medida especial de inaplicación del artículo 193 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

(el texto en lengua inglesa es el único auténtico)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad 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[6], y, en particular, su artículo 395, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión[7],

Considerando lo siguiente:

(1) Mediante carta registrada en la Secretaría General de la Comisión el 28 de julio de 2008, el Reino Unido solicitó autorización para seguir aplicando una medida especial de excepción al artículo 193 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, por lo que atañe al responsable del pago del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a las autoridades fiscales, cuya aplicación se había autorizado previamente mediante la Decisión 2007/250/CE del Consejo, de 16 de abril de 2007[8].

(2) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE, la Comisión, mediante carta de 17 de marzo de 2009, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por el Reino Unido. Mediante carta de 20 de marzo de 2009, la Comisión notificó al Reino Unido que disponía de toda la información que consideraba necesaria para examinar la solicitud.

(3) El deudor del impuesto sobre el valor añadido, conforme a lo establecido en el artículo 193 de la Directiva 2006/112/CE, es el sujeto pasivo que efectúa la entrega de los bienes. No obstante, la actual medida de excepción permite al Reino Unido aplicar, en determinadas condiciones, un mecanismo de inversión del sujeto pasivo en virtud del cual la responsabilidad por el pago del IVA se transfiere al sujeto pasivo al que se efectúa la entrega, en lo que respecta a las entregas de teléfonos móviles y dispositivos

6 DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.
7 DO C … de … , p. …
8 DO L 109 de 26.4.2007, p. 42.

de circuitos integrados cuya base imponible sea igual o superior a 5 000 libras esterlinas.

(4) El objetivo de la referida medida de excepción era combatir ciertas formas agresivas de evasión fiscal y, en particular, las tramas «carrusel», con arreglo a las cuales los bienes son entregados varias veces sin que se abone el IVA a las autoridades fiscales, pero dejando a los clientes en posesión de una factura válida a efectos de deducción del IVA. La aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo, sin que el cliente abone realmente el IVA al proveedor, elimina la posibilidad de llevar a cabo esa forma de evasión fiscal.

(5) Dado que, en la fecha en que se propuso la autorización de la excepción, no existían garantías de que los objetivos de la medida fueran a ser alcanzados ni de que no se fuera a registrar impacto negativo alguno, la aplicación de la excepción se autorizó únicamente por un período breve. En este contexto, el Reino Unido aún no ha demostrado que el actual dispositivo haya permitido realmente prevenir esas formas de evasión fiscal. Por otra parte, la obligación de evaluar la aplicación global de la medida, y en particular el posible desplazamiento de la evasión fiscal hacia otros productos o hacia el sector minorista, y su incidencia en el funcionamiento del mercado interior, plantea problemas al Reino Unido.

(6) La Comisión entiende que el Reino Unido no se halla aún en condiciones de facilitar la información necesaria y que necesita algún tiempo más para justificar su solicitud de prórroga de la excepción inicial por un período más largo.

(7) En su propuesta inicial de Decisión 2007/250/CE del Consejo[9], la Comisión había propuesto la fecha límite del 31 de diciembre de 2009, que el Consejo modificó por la del 30 de abril de 2009, y, por tanto, consideraría aceptable prorrogar la medida hasta aquella fecha. No obstante, el Consejo ECOFIN de 10 de marzo de 2009 acordó que la excepción autorizada en favor del Reino Unido debía prorrogarse dos años.

(8) Dada la aparente gravedad del fraude en el IVA en el Reino Unido, según demuestra la información presentada por este país junto con su solicitud inicial, la medida sigue siendo proporcional, puesto que la prórroga se limita a un espacio de tiempo razonable y no constituye ni la base para una aplicación generalizada del sistema de inversión del sujeto pasivo, ni el principio de una aplicación más permanente de la excepción considerada.

(9) A la luz de la Comunicación de la Comisión sobre posibles medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude[10] y dado que, en la práctica, estas medidas podrían consistir en una disposición similar en forma de propuesta de la Comisión destinada a modificar la Directiva 2006/112/CE con vistas a introducir un proyecto piloto abierto a todos los Estados miembros, resulta oportuno que la presente Decisión deje de surtir efecto si esa disposición entra en vigor antes de que finalice el plazo previsto de esta excepción.

(10) Esta excepción no tiene incidencia negativa alguna sobre los recursos propios de la Comunidad procedentes del IVA.

---

9 COM(2006) 555 final de 28.9.2006.

10 COM(2008) 109 final de 22.2.2008.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El artículo 4 de la Decisión 2007/250/CE del Consejo se sustituye por el texto siguiente:

«La presente Decisión dejará de surtir efecto el 30 de abril de 2011 o en la fecha en que entre en vigor una modificación de la Directiva 2006/112/CE que permita aplicar una medida de ese tipo en forma de proyecto piloto.».

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente