



Bruselas, 17.6.2019
COM(2019) 277 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

de conformidad con el 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 por la Comisión el 19 de noviembre de 2018, Lituania solicitó autorización para introducir una medida de excepción a lo dispuesto en el artículo 193 de la Directiva del IVA. De conformidad con el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, la Comisión, mediante carta de 2 de abril de 2019, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Lituania. Mediante carta de 3 de abril de 2019, la Comisión notificó a Lituania que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

Como norma general, la persona sujeta al pago del IVA (deudor del IVA) a las autoridades fiscales conforme a lo establecido en el artículo 193 de la Directiva del IVA es el sujeto pasivo que entrega los bienes. La finalidad de la excepción solicitada por Lituania es desplazar esa obligación al sujeto pasivo a quien se entregan los bienes (mediante el llamado «mecanismo de inversión del sujeto pasivo») en determinados casos, como el de los productos petrolíferos y determinados aditivos. El objetivo de la excepción solicitada es combatir el fraude fiscal.

2. INVERSIÓN DEL SUJETO PASIVO

De acuerdo con el artículo 193 de la Directiva del IVA, el deudor del IVA es el sujeto pasivo que efectúa una entrega de bienes o una prestación de servicios gravada. La finalidad del mecanismo de inversión del sujeto pasivo es desplazar la deuda al sujeto pasivo a quien se entregan los bienes o se prestan los servicios.

El «fraude del operador desaparecido» se produce cuando un comerciante vende bienes o presta servicios, recauda el IVA de sus clientes y posteriormente desaparece sin ingresar a las autoridades tributarias dicho IVA. En los casos más agresivos de tal evasión fiscal, los mismos bienes o servicios, a través de un sistema de «carrusel» (que afecta a los bienes o servicios objeto de comercio entre Estados miembros), se suministran varias veces sin abonar el IVA a las autoridades fiscales, mientras que, al mismo tiempo, el cliente deduce el IVA que ha pagado a su proveedor. Al designar, en esos casos, a la persona a quien se entregan los bienes o servicios como deudora del IVA, el mecanismo de inversión del sujeto pasivo nacional elimina la posibilidad de incurrir en ese tipo de evasión fiscal.

3. SOLICITUD

Lituania solicita, de conformidad con el artículo 395 de la Directiva del IVA, que el Consejo, a propuesta de la Comisión, le autorice a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 193 de la Directiva del IVA en lo que se refiere a la aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo en relación con el suministro nacional de productos petrolíferos (gasóleo y gasolina), incluidos determinados aditivos [éster metílico de ácidos grasos (FAME) y bioetanol].

Al designar a la persona a quien se entregan los bienes o servicios como deudora del IVA, el mecanismo de inversión del sujeto pasivo nacional elimina la posibilidad de incurrir en determinados tipos de fraude fiscal, como el «fraude del operador desaparecido».

Lituania sostiene que la introducción de la medida de excepción es necesaria para luchar contra el fraude que se produce en el sector de los productos petrolíferos. Estos productos se compran a sujetos pasivos en otros Estados miembros y, antes de su suministro a los minoristas o directamente a los consumidores, se realizan varias transacciones en la cadena entre operadores desaparecidos que no pagan el IVA debido al presupuesto del Estado. Según Lituania, aproximadamente entre el 5 y el - 6 % de la gasolina y el gasóleo en el mercado lituano se comercializan de modo fraudulento, privando al presupuesto nacional de alrededor de 20 millones EUR al año.

4. OPINIÓN DE LA COMISIÓN

La Comisión examina todas las solicitudes al amparo del artículo 395 que recibe con miras a garantizar que se cumplen las condiciones básicas para su concesión, es decir, que la medida específica propuesta simplifique los procedimientos en lo que atañe a los sujetos pasivos o a las Administraciones tributarias o evite ciertos tipos de evasión o elusión fiscales. En este contexto, la Comisión ha adoptado siempre un enfoque restrictivo y cauteloso para garantizar que las excepciones no afecten al funcionamiento del sistema general del IVA y sean limitadas en su alcance, necesarias y proporcionadas¹.

Por lo tanto, cualquier excepción con respecto al sistema de pago fraccionado debe constituir un último recurso y una medida de emergencia, y ofrecer garantías en cuanto a la necesidad y el carácter extraordinario de la medida de excepción autorizada.

Es preciso recordar que la Comisión ha seguido la política de autorizar únicamente la concesión de excepciones que impliquen el mecanismo de inversión del sujeto pasivo cuando, al mismo tiempo, los bienes en cuestión no puedan llegar al consumo final, un contribuyente débil sea sustituido por otro más fiable y no haya riesgo de fraude hacia el sector minorista o hacia otros Estados miembros que no utilicen el mecanismo.

En primer lugar, cabe señalar que, en caso de que se introduzca la inversión del sujeto pasivo, el fraude tiene tendencia a trasladarse a lo largo de la cadena de suministro (al nivel minorista). Esto se debe a que el minorista adquiere los

¹ Asunto C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, apartado 40.

productos sin IVA y, después de cobrar el IVA por el suministro posterior, puede desaparecer con el importe del IVA recibido del cliente. Dado el mayor número de comerciantes en el nivel minorista, esto será aún más difícil de controlar.

En segundo lugar, cabe señalar que la gasolina y el gasóleo son bienes fungibles especialmente sensibles a los cambios de precios, con consumidores y compradores dispuestos a cruzar la frontera para obtener el mejor precio. Habida cuenta de esta sensibilidad del mercado, existe el riesgo de que el fraude se traslade a los Estados miembros vecinos. La introducción del mecanismo de inversión del sujeto pasivo crea un incentivo para que comerciantes deshonestos de los Estados miembros vecinos compren gasolina sin IVA en Lituania que pueden posteriormente revender en los demás Estados miembros. Los Estados miembros vecinos no serán informados de la llegada a su territorio de la gasolina comprada sin IVA por estos comerciantes deshonestos.

Por otra parte, una excepción no es una solución a largo plazo ni sustituye a unas medidas de control adecuadas para el sector y los sujetos pasivos. Lituania introdujo una serie de medidas de control y algunas de ellas parecían eficaces. En particular, se han reforzado las normas sobre el comercio de productos petrolíferos y los comerciantes deben disponer de una licencia. En 2017 había al parecer 71 empresas titulares de dicha licencia al por mayor, por lo que en principio Lituania debería poder controlar este número limitado de operadores.

Podrían preverse otras medidas como, por ejemplo, un mejor control de las solicitudes de reembolso, así como controles de los establecimientos comerciales, hacer al cliente del operador desaparecido responsable solidario si sabía o debiera haber sabido que, con su compra, participaba en una transacción relacionada con el fraude del IVA, etc.

Por último, cabe señalar que en el pasado la Comisión comunicó su intención de denegar una solicitud de excepción por otro Estado miembro para aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los mismos productos. Dicho Estado miembro decidió posteriormente retirar su solicitud.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión ha llegado a la conclusión de que una excepción que permita aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en el sector de los productos petrolíferos y los aditivos podría tener efectos adversos en el fraude a nivel minorista y en otros Estados miembros. Por tanto, no se considera una solución apropiada para hacer frente al fraude que se produce en este sector.

Habría que encontrar una solución más amplia que incluyera medidas de control adecuadas, así como medidas para acelerar la investigación y el procesamiento efectivo. La Comisión está a disposición de Lituania para prestarle la asistencia necesaria para hacer frente a los problemas del fraude en el ámbito del IVA.

5. CONCLUSIÓN

Basándose en los argumentos expuestos, la Comisión desestima la solicitud presentada por Lituania.