

INFORME 15/2012 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2012, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2006/112/CE, RELATIVA AL SISTEMA COMÚN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO, EN LO QUE RESPECTA AL TRATAMIENTO DE LOS BONOS [COM (2012) 206 FINAL] [2012/0102 (CNS)] {SWD (2012) 126 FINAL} {SWD (2012) 127 FINAL}.

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 13 de noviembre de 2012.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 8 de octubre de 2012, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José López Garrido, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, que concluye que la iniciativa cumple con el principio de subsidiariedad. Según el Gobierno, los cambios propuestos son necesarios a fin de aclarar y armonizar las normas relativas al régimen del IVA aplicable a los bonos. Cada vez son más habituales los bonos que se obtienen o adquieren en un Estado Miembro y que pueden ser redimidos como contraprestación de entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto en otros Estados de la UE. La falta de regulación en la Directiva del IVA provoca la aplicación de soluciones diferentes en cada Estado miembro con la consiguiente doble o no imposición.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 6 de noviembre de 2012, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea señala que “el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” y añade que “En virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, detalla el objeto, el procedimiento y los efectos del control de subsidiariedad que deben realizar los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (arts. 5.3 y 12 b) del Tratado de la Unión Europea.

2.- La propuesta consiste en una serie de modificaciones de la Directiva del IVA destinadas a definir claramente los diferentes tipos de bonos y a armonizar su tratamiento a efectos del IVA. Su base jurídica es el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en su tenor literal dice: “El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

3.- En los últimos años se ha venido incrementando notablemente el volumen de operaciones de adquisición de bienes o servicios en las que se utilizan bonos. Estos pueden adoptar muy diversas formas, entre ellas, créditos telefónicos prepagados, cupones recortables que ofrecen un descuento, códigos electrónicos que dan derecho a recibir determinados bienes o servicios, o algo tan tradicional como un vale de regalo. Tienen en común que el bono no constituye, en sí mismo, el objeto principal de la operación, sino que está destinado a facilitar la compra de otros bienes o servicios.

Los bonos pueden alterar la naturaleza de la operación subyacente a efectos fiscales. Ello puede afectar al momento de realización de la operación, al lugar en el que se realiza y al valor que ha de asignarse al intercambio entre el vendedor y el comprador. Todos estos factores pueden, a su vez, influir en las repercusiones en materia de IVA de la operación y, como consecuencia de ello, en los ingresos fiscales de los Estados

miembros. Habida cuenta de la creciente complejidad y sofisticación de muchas operaciones comerciales (en particular las que se ven facilitadas por la tecnología), este es un fenómeno en expansión.

La Directiva del IVA, en la que está basado el sistema común del IVA de los Estados miembros, no contiene disposición alguna que se refiera a los bonos. Esto se debe, en gran parte, a la fecha a la que se remonta la legislación, que entró en vigor en 1977, cuando los bonos se consideraban marginales y no se temía que dieran lugar a ninguna particular complicación en relación con el IVA. Las primeras tarjetas prepagadas de telecomunicaciones no aparecieron hasta principios de los años ochenta, y los servicios de telecomunicaciones móviles solo se generalizaron en la década de los noventa.

Aunque los bonos se utilizan ampliamente en las operaciones comerciales, los servicios prepagados de telecomunicaciones son, con mucho, la categoría particular más importante en términos económicos. Un estudio estimó que los ingresos anuales por abono prepagado de telecomunicaciones podían cifrarse en 36.000 millones de euros. El valor total anual estimado de todos los demás tipos de bonos representa, aproximadamente, la mitad de esa cifra.

El importe de la tributación en juego es claramente importante. La falta de normas comunes en la Directiva del IVA ha supuesto que, a lo largo del tiempo, los Estados miembros hayan desarrollado sus propias prácticas nacionales para garantizar la correcta tributación de la operación subyacente. Lamentablemente, lo han hecho de forma descoordinada.

La principal dicotomía es la existente entre los Estados miembros que tratan de gravar el valor del bono cuando se emite y los que aplican el impuesto en el momento del canje. Esto da lugar a diferencias en la tributación que, a su vez, pueden redundar, bien en una doble imposición, bien en una total falta de imposición.

Sin embargo, los casos de los que se tiene conocimiento apuntan fuertemente a que se trata de un problema sistémico para las empresas que intentan desarrollar modelos de negocio paneuropeos utilizando bonos. La no imposición no siempre queda patente a primera vista y es difícil encontrar datos macroeconómicos. Existen datos acreditativos de que algunos operadores del sector de las telecomunicaciones aprovechan sistemáticamente la no imposición, por ver en ella una oportunidad de obtener una ventaja de precios injustificada o simplemente para incrementar los beneficios. Esta información procede de las Administraciones fiscales, que descubren pérdidas de ingresos no siempre fáciles de contener, así como de empresas que se quejan de la competencia desleal. Al mismo tiempo, otros operadores, que se muestran deseosos de cumplir con sus obligaciones tributarias, se abstienen simplemente de tomar parte en negocios, especialmente los transfronterizos, cuando las consecuencias fiscales no estén claras.

4.- Dado que la causa de los problemas radica en las lagunas de la legislación de la UE (Directiva del IVA), que solo pueden rectificarse mediante una actuación a nivel de la UE, los Estados miembros no pueden, obrando de forma autónoma, resolver la situación y alcanzar el objetivo de una aplicación uniforme del impuesto.

Los cambios propuestos se consideran necesarios a fin de aclarar y armonizar las normas relativas al régimen del IVA aplicable a los bonos. Cada vez son más habituales los bonos que se obtienen o adquieren en un Estado Miembro y que pueden ser redimidos como contraprestación de entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto en otros Estados Miembros. La falta de regulación en la Directiva del IVA provoca la aplicación de soluciones diferentes en cada Estado Miembro con la consiguiente doble o no imposición.

Queda por tanto, claramente justificado el respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la adopción de esta iniciativa.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que en la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos, la Comisión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el vigente Tratado de la Unión Europea, que exige para la intervención de la Unión la plena justificación de que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados por los Estados miembros, ni en sus niveles regional y local.