

Prevención y lucha contra el fraude fiscal

Bruselas ultima la gran reforma del IVA

Unificará los mecanismos de 'reacción rápida' y de 'inversión del sujeto pasivo' en una sola directiva y dará capacidad de decisión a la Comisión

XAVIER GIL PECHARROMÁN

El procedimiento para la adopción de medidas inmediatas en casos de fraude súbito y masivo en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) -conocido como *mecanismo de reacción rápida*- y la propuesta de directiva destinada a permitir que los Estados miembros puedan aplicar, de modo voluntario y temporal, una inversión en la exigibilidad del pago del IVA en las entregas de ciertos bienes y servicios -conocido como *mecanismo de inversión del sujeto pasivo*-, se integrarán en una sola Directiva, y no en dos como proponía la Comisión, según ha decidido el Consejo de Europa.

El calendario para la introducción del *mecanismo de inversión del sujeto pasivo*, ha determinado, finalmente el Consejo, deber alinearse con el del *mecanismo de reacción rápida*, que se aplicará hasta finales de 2018, y los trabajos técnicos relativos a uno y otro mecanismo deben estar concluidos para que el Consejo pueda adoptar su propuesta legislativa en torno a mayo de 2013, a más tardar.

Los representantes de los Estados que forman parte del Consejo consideran que, debido a las carencias del sistema del IVA, particularmente en las transacciones transfronterizas, los Estados miembros resultan vulnerables al fraude, muchas veces con graves consecuencias para los erarios públicos.

Algunos Estados miembros de la UE estiman que las pérdidas que ocasiona el fraude en cascada es de un 10 por ciento de la recaudación neta del IVA, pero su importancia se dispara, ya que no es sólo un daño que se causa a Hacienda, sino que es una agresión al comercio legítimo de algunos sectores económicos al distorsionar la competencia mediante la reducción de precios gracias al impago del IVA.

Los mecanismos del fraude evolucionan rápidamente, dando lugar a situaciones que requieren una respuesta rápida. Un ejemplo es el fraude en *cascada (carrusel)*, que se caracteriza por el hecho de que se negocian rápidamente y varias veces en países diferentes las entregas, sin pagar el IVA.

Medidas de carácter excepcional

En la actualidad, la Comisión solo permite la autorización acelerada (en el plazo de un mes) de medidas especiales de excepción a lo dispuesto en la Directiva 2006/112/CE en los casos en que el Estado miembro solicite una medida de excepción con respecto a la designación del destinatario como deudor del IVA que grave entregas de bienes y prestaciones de servicios específicas. En los demás casos, se requiere un acuerdo unánime del Consejo, lo cual debilita considerablemente los esfuerzos para luchar con eficacia contra el fraude.

El Consejo Económico y Social Europeo (Cese) ha señalado que los defraudadores colaboran eficazmente, por lo que convendría que las autoridades fiscales y policiales de varios países estuvieran informadas y pudieran participar en la concesión de las excepciones otorgadas en aplicación de los nuevos artículos de la Directiva. Esto se aplica, sobre todo, a los países a los que las actividades ilegales podrían transferirse tras la concesión de la medida de excepción. Hasta ahora, tales situaciones habían sido combatidas, bien mediante modificaciones de la Directiva del IVA de 2006, o a través de excepciones individuales que se concedían a los Estados miem-



GETTY

bros con arreglo a dicha Directiva. En ambos casos se precisa una propuesta de la Comisión y una decisión unánime del Consejo.

El *mecanismo de reacción rápida* propuesto dotaría a la Comisión de competencias de ejecución para acelerar el procedimiento por el que se exige a los Estados miembros de la aplicación de disposiciones de la Directiva del IVA.

El Consejo ha tomado nota de la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2011, sobre el futuro del IVA, "inclusive del objetivo esencial consistente en elaborar un sistema de IVA, que sea sólido, resistente e impermeable al fraude; mientras tanto, la capacidad de los Estados miembros para reaccionar eficazmente ante las actividades fraudulentas sigue dependiendo de la capacidad de adoptar rápidamente medidas excepcionales", señala en su reseña el Consejo.

Una herramienta para la Comisión

En su reunión del 24 de enero de este año, el Pleno permitió confirmar que todos los Estados miembros eran favorables, en principio, de un mecanismo de reacción rápida y que una mayoría de las delegaciones secundaba el procedimiento propuesto por la Comisión, que confiere al Ejecutivo comunitario la potestad de conceder excepciones transitorias en virtud del citado mecanismo.

Algunos Estados miembros, no obstante, mostraron, su inquietud por el efecto que ello podría tener sobre el principio de unanimidad en el ámbito fiscal. La otra opción, que consistía en que esta competencia residiese en el Consejo, recibió un apoyo limitado, ya que

muchos Estados consideraron que podría haber problemas para actuar con la debida rapidez a la hora de hacer frente al fraude repentino y masivo del IVA.

El Consejo de Europa considera que está claro que, para garantizar los ingresos fiscales, es esencial que los Estados miembros puedan aplicar con rapidez el *mecanismo de inversión del sujeto pasivo* en caso de fraude conocido, así como el mecanismo de reacción rápida en caso de un fraude repentino y masivo desconocido.

Respecto a la cuestión de la unanimidad para optar por las excepciones, que preocupa especialmente a varios Estados miembros, la Presidencia del Consejo ha propuesto que este mecanismo se limite en el tiempo, por ejemplo hasta finales de 2018, y que toda renovación del marco

Los análisis de diversos Estados miembros de la UE estiman que el fraude en este tributo ronda el 10% de la recaudación

El Consejo Económico y Social Europeo ha solicitado que la policía pueda participar en la concesión de las excepciones

sea objeto de una propuesta de la Comisión al Consejo, que se adoptaría por unanimidad, creando así, una práctica en materia de unanimidad en torno al *mecanismo de respuesta rápida*.

La limitación en el tiempo propuesta permitiría a la Comisión hacer avanzar los trabajos que lleva a cabo en paralelo para el establecimiento de un sistema de IVA resistente al fraude.

Respecto a la cuestión del ámbito de aplicación del marco de este mecanismo, planteada por una serie de Estados miembros, la Presidencia propone que se considere una segunda medida, que vendría a sumarse al mecanismo de inversión del sujeto pasivo previsto por la propuesta de la Comisión. Se trataría de incluir en el marco del *mecanismo de respuesta rápida*, la posibilidad de aplicar rápidamente las excepciones que permiten bloquear la deducción del IVA.

Un sistema que no contenta por su lentitud

El procedimiento actualmente previsto en el artículo 395 de la Directiva IVA para solicitar excepciones se considera lento por los representantes de los Estados miembros en el Consejo de Europa; cualquier mejora en el plazo de ocho meses para la concesión de excepciones haría que el procedimiento fuera, en general, más práctico. La posibilidad de acelerar este procedimiento se planteó últimamente en los debates del Grupo, y tanto los Estados miembros como la Comisión se manifestaron a favor de esta posibilidad.

Por el contrario, una serie de Estados miembros ha pedido mayor claridad en relación con la transición, desde las excepciones temporales concedidas con arreglo al marco del *mecanismo de respuesta rápida* a los acuerdos más permanentes con arreglo a los procedimientos y criterios normales (artículo 395), que deben reunirse al realizar tal transición. Para mantener la continuidad y coherencia en la lucha contra el fraude, la Presidencia considera importante que los Estados miembros estén al corriente de tales criterios y se les garantice la posibilidad de acceder al procedimiento normal.

La duración del marco *mecanismo de respuesta rápida* estaría limitada a cinco años, hasta finales de 2018, y toda renovación del marco requeriría una nueva propuesta legislativa de la Comisión al Consejo, que debería adoptarse por unanimidad.

En lo que respecta a los tipos de fraude conocidos, el ámbito de aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo, instaurado en virtud del artículo 199 bis de la Directiva IVA, debería ampliarse con el objetivo de ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de aplicar este mecanismo a operaciones realizadas en sectores en los que ya existen solicitudes de excepciones, en concreto, la telefonía móvil, los dispositivos de circuitos integrados, las consolas de juego, los ordenadores portátiles y los de tipo tableta, los servicios de telecomunicaciones, el gas y la electricidad, y los productos agrícolas, así como a las transacciones recientemente detectadas en el sector del cobre.

La inversión del sujeto pasivo como respuesta

Todos los Estados miembros deberían informar, con antelación suficiente, a los sectores de actividad afectados por las decisiones por las que se autorizan excepciones, en virtud del marco del mecanismo de reacción rápida, determina el Consejo.

El *mecanismo de inversión del sujeto pasivo* está previsto para atajar ciertos tipos de fraude

El procedimiento actual se considera excesivamente lento y se determina beneficiosa cualquier mejora en el plazo de 8 meses

Se quiere extender la inversión a la telefonía móvil, consolas, ordenadores portátiles, tabletas, gas, luz y productos agrícolas

al IVA, en particular, los del fraude *carrusel*, al permitir que la exigibilidad en el pago del IVA se traslade del proveedor (como normalmente prescriben las normas de la UE) al consumidor.

La designación del destinatario como deudor del IVA (inversión del sujeto pasivo) es una medida efectiva para atajar de manera inmediata los tipos más usuales de fraude fiscal en determinados sectores. No obstante, dado que la situación puede ir evolucionando, cabe la posibilidad de que sea necesario autorizar también otro tipo de medidas. En cuanto a esto, si bien la Presidencia comprende las preocupaciones expresadas por algunos Estados miembros en relación con el riesgo de socavar el sistema del IVA, las consecuencias para las empresas, y la posibilidad de que el fraude se desplace a otros Estados miembros y sectores, este mecanismo ha resultado eficaz en determinadas situaciones para limitar las pérdidas de ingresos.

En la actualidad, se exige cuando las operaciones sujetas se realicen por personas o entidades no establecidas en el territorio de aplicación del impuesto y el destinatario sea empresario o profesional y se realiza en el caso de las entregas de gas y electricidad, ventas a distancia, bienes sujetos a Impuestos Especiales, exportaciones y en los casos de entregas intracomunitarias de bienes.

El Consejo ha manifestado que este mecanismo protege eficazmente a las empresas que cumplen las normas frente a las que optan por el fraude.

Ampliación a nuevos sectores

Por todo ello, propone que el ámbito de aplicación del *mecanismo de inversión del sujeto pasivo* se amplíe a los sectores respecto de los que ya existen solicitudes de excepciones, en concreto, la telefonía móvil, los dispositivos de circuitos integrados, las consolas de juego, los ordenadores portátiles y los de tipo tableta, los servicios de telecomunicaciones, el gas y la electricidad, y los productos agrícolas.

También, plantea que se incluyan las operaciones en relación con el cobre, pues Eurofisc ha detectado recientemente importantes fraudes en operaciones relacionadas con este metal. Se propuso que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo se aplicase, asimismo, hasta finales de 2018. El período de expiración de finales de 2018 propuesto para el mecanismo de reacción rápida y para el mecanismo de inversión del sujeto pasivo representa una oportunidad ideal para la Comisión para lograr avances a este respecto.

En España se emplea la factura inversa en diversos sectores

CONSTRUCCIÓN, ORO Y CHATARRA

En España, el Gobierno, a través de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, ha añadido un nuevo supuesto de inversión del sujeto pasivo en La Ley de IVA, en el caso de trabajos de urbanización de terrenos o la construcción o rehabilitación de edificaciones en los que el destinatario del mismo sea un profesional o empresario. El IVA deberá ingresarlo el promotor en los casos de contratos directamente formalizados entre promotor y contratista. En los casos de contratos formalizados entre contratista principal y subcontratista, el IVA deberá ser ingresado por el contratista principal. La finalidad de esta medida es evitar que las inmobiliarias, en general, sigan repercutiendo IVA de clientes y no ingresándolo en las arcas del Estado por falta de liquidez o por entrar en concurso de acreedores. Uno de los casos más recientes ha sido el de Royal Urbis, cuya deuda con Hacienda, una vez declarada en concurso, asciende a 400 millones de euros. Esta medida se aplica ya, entre otros, a algunas entregas de oro sin elaborar o de productos semielaborados a empresas fundidoras y en la recuperación de chatarras férricas y no férricas.