

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Bruselas, 28 de febrero de 2013 (01.03) (OR. en)

Expedientes interinstitucionales: 2012/0205 (CNS) 2009/0139 (CNS)

6717/1/13 REV 1

LIMITE

FISC 34

NOTA

De:	Presidencia
A:	Consejo
Subject:	Fraude del IVA: Mecanismo de reacción rápida - Mecanismo de inversión del sujeto
	pasivo
	- Orientaciones políticas

Tras el debate del Coreper del 28 de febrero de 2013, se remite al Consejo una Nota introductoria de la Presidencia (Anexo I) y un proyecto de orientaciones políticas (Anexo II).

Ambos textos servirán de base para el cambio de impresiones que mantendrán los ministros, a los que se les pedirá que opinen sobre los futuros trabajos, a nivel técnico, en relación con un conjunto global de medidas de lucha contra el fraude del IVA, tal como se expone en el proyecto de orientaciones políticas.

6717/1/13 REV 1 jcg/JCG/ml DG G II

Nota introductoria de la Presidencia sobre un conjunto de medidas de lucha contra el fraude, que incluye el Mecanismo de reacción rápida (MRR) y el Mecanismo de inversión del sujeto pasivo

- 1. En el contexto de los recientes debates sobre el fraude del IVA, y en concreto sobre la propuesta relativa a un mecanismo de reacción rápida y la propuesta separada, pero complementaria, relativa al mecanismo de inversión del sujeto pasivo, la Presidencia considera que el examen en paralelo de estas dos propuestas supone una oportunidad única para elaborar un conjunto global de medidas para luchar contra el fraude del IVA. El presente documento presenta la justificación lógica y las medidas esenciales de un conjunto legislativo que la Presidencia considera puede aportar la agilidad y flexibilidad requeridas por los Estados miembros frente al fraude. Se pretende conseguir el apoyo del Consejo sobre los principios en los que se basa el conjunto de medidas y, por consiguiente, crear condiciones favorables para el trabajo técnico necesario y la posterior adopción, por parte del Consejo, de las propuestas legislativas sobre el mecanismo de reacción rápida y el mecanismo de inversión del sujeto pasivo.
- 2. Las debilidades inherentes al sistema del IVA, en particular, respecto a las operaciones transfronterizas, dejan a los Estados miembros vulnerables frente al fraude, a menudo con graves consecuencias para los erarios nacionales. 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. 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.

- 3. El marco propuesto de mecanismo de reacción rápida, completado por un mecanismo de inversión del sujeto pasivo debidamente actualizado para tener en cuenta los comportamientos fraudulentos observados, constituyen los elementos esenciales del conjunto de medidas contra el fraude preconizado por la Presidencia. Sus otros componentes pretenden aportar una respuesta a las cuestiones planteadas durante los trabajos del grupo, que la Presidencia considera esenciales para elaborar una respuesta global contra el fraude.
- 4. Por lo que respecta al mecanismo de reacción rápida, y como respuesta a la invitación formulada por el Consejo el 4 de diciembre de 2012 de "proseguir sus trabajos sobre el mecanismo de reacción rápida sin dejar de estudiar las dos opciones relativas a las competencias de ejecución, que serían conferidas a la Comisión o al Consejo, con el fin de alcanzar un acuerdo lo antes posible", el Grupo se consagró a estudiar estas dos opciones en su reunión del 24 de enero de 2013. Dicha reunión permitió confirmar que todos los Estados miembros eran resueltamente favorables al principio de un mecanismo de reacción rápida y que una mayoría de las Delegaciones secundaba el procedimiento propuesto por la Comisión que confiere a la Comisión la potestad de conceder excepciones transitorias en virtud del citado mecanismo. Algunos Estados miembros mostraron, no obstante, su inquietud por el efecto que ello podría tener sobre el principio de unanimidad en el ámbito fiscal. La otra opción, que consiste en mantener esta competencia en el Consejo, recibió un apoyo limitado, ya que muchos Estados miembros consideran que podría haber problemas para actuar con la debida rapidez a la hora de hacer frente al fraude repentino y masivo del IVA.
- 5. En cuanto al mecanismo de inversión del sujeto pasivo, 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. La Presidencia quisiera seña lar también que dicho mecanismo protege eficazmente a las empresas que cumplen las normas, en relación con las que optan por el fraude.

6. La Presidencia presentó su solución transaccional, consistente en un conjunto de medidas contra el fraude, al Grupo el 15 de febrero de 2013 y a los agregados fiscales el 22 de febrero de 2013. Una gran mayoría de los Estados miembros estuvo resueltamente a favor del conjunto de medidas. Sin embargo, algunos Estados miembros reiteraron su grave preocupación por lo que respecta a la unanimidad, a pesar del plazo de 2018 contemplado por la propuesta, mientras que otros mostraron su preocupación por lo que respecta a la ampliación del alcance de la propuesta sobre el mecanismo de inversión del sujeto pasivo, y por lo tanto no podían aceptar el conjunto de medidas. No obstante, algunos de estos Estados miembros compartían el objetivo de la Presidencia de elaborar un conjunto global de medidas contra el fraude

Conjunto de medidas contra el fraude

El conjunto de medidas de la Presidencia en el ámbito de la lucha contra el fraude contiene seis elementos esenciales que se indican a continuación:

1. Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)

La Presidencia propone un marco de MRR basado en el procedimiento propuesto por la Comisión, pero reforzado en materia de unanimidad y de ámbito de aplicación. El MRR es una medida excepcional destinada a permitir a los Estados miembros recurrir rápidamente a la aplicación de excepciones en caso de fraude repentino y masivo desconocido.

Respecto a la cuestión de la unanimidad, que preocupa especialmente a varios Estados miembros, la Presidencia propone que el MRR se limite en el tiempo, por ejemplo hasta finales de 2018, y que toda renovación del marco sea objeto de una propuesta de la Comisión al Consejo, que se adoptaría por unanimidad creando así una especie de práctica en materia de unanimidad en torno al MRR. 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 del MRR, 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 MRR, la posibilidad de aplicar rápidamente las excepciones que permiten bloquear la deducción del IVA.

La Presidencia es consciente de la importancia de informar a todos los Estados miembros y, naturalmente, a los sectores de actividad afectados en caso de adoptarse decisiones que autoricen excepciones en virtud del MRR.

2. Mecanismo de inversión del sujeto pasivo

La propuesta distinta, pero complementaria, relativa al mecanismo de inversión del sujeto pasivo, examinada en diversas ocasiones bajo la Presidencia chipriota, constituye el segundo elemento esencial del conjunto de medidas contra el fraude. Reconocida la eficacia del mecanismo de inversión del sujeto pasivo respecto a los tipos conocidos de fraude, y en concreto el fraude en cascada, es conveniente que dicho mecanismo siga siendo eficaz ante la extensión del fraude a nuevos sectores.

A tal efecto, la Presidencia 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. Propone también 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.

3. Aceleración del procedimiento actual de excepción

El procedimiento actualmente previsto en el artículo 395 de la Directiva IVA para solicitar excepciones se considera lento; 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.

4. Paso del MRR a las excepciones normales en el ámbito del IVA

Una serie de Estados miembros ha pedido mayor claridad en relación con la transición desde las excepciones temporales concedidas con arreglo al marco MRR, 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.

5. Establecimiento de un sistema de IVA "sólido y resistente"

La Presidencia considera necesaria una solución a largo plazo para atajar las deficiencias inherentes al sistema IVA, es decir, atacar la raíz más que los síntomas del problema. La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2011 sobre el futuro del IVA incluía el objetivo clave de impulsar un sistema del IVA "sólido, resistente e impermeable al fraude". Ya han comenzado los debates en el Grupo sobre el futuro del IVA, y la Presidencia considera que la Comisión deberá dar la máxima prioridad a abordar las deficiencias del sistema del IVA. 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.

6. Intercambio de prácticas administrativas idóneas en la lucha contra el fraude

La Presidencia es consciente de que algunos Estados miembros han debido hacer frente a fraudes repentinos y masivos y han introducido prácticas e instrumentos administrativos que les han permitido detectarlos y atajarlos. Tales medidas incluyen análisis de riesgo en tiempo real, el recurso a la jurisprudencia del TJUE, la organización de una formación especializada para los auditores fiscales, etc. La Presidencia considera que el intercambio de prácticas administrativas idóneas en este ámbito ayudará a las administraciones fiscales a proteger la hacienda pública del fraude, complementando así la labor de EUROFISC, que está encargado del intercambio de información relativa a la aparición de nuevas zonas de fraude. En opinión de la Presidencia, un análisis de los medios adecuados para mejorar el intercambio de prácticas idóneas ayudaría a garantizar que los Estados miembros estuvieran mejor dotados para combatir el fraude. La aplicación del programa Fiscalis puede suponer una oportunidad ideal para apoyar dicha labor.

Provecto de Orientaciones Políticas

- 1. Procede estudiar un mecanismo de reacción rápida (MRR) basado en el procedimiento propuesto por la Comisión, para facilitar la reacción rápida que se impone en los Estados miembros en caso de fraude repentino y masivo desconocido. La duración del marco MRR 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.
- 2. 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.
- 3. El calendario para la introducción del mecanismo de inversión del sujeto pasivo debería alinearse con el del mecanismo de reacción rápida, que se aplicaría hasta finales de 2018, y los trabajos técnicos relativos a uno y otro mecanismo deberían estar concluidos para que el Consejo pudiera adoptar las correspondientes propuestas legislativas en mayo de 2013 a más tardar.
- 4. Todos los Estados miembros deberían informar con la antelación suficiente a los sectores de actividad afectados por las decisiones por las que se autorizan excepciones en virtud del marco MRR

- 5. La Comisión debería precisar los criterios en virtud de los cuales una excepción temporal ya concedida de conformidad con el marco MRR puede prorrogarse según los procedimientos normales (artículo 395). Es importante no privar a los Estados miembros de la posibilidad de acceder a la aplicación de dicha excepción en virtud del artículo 395.
- 6. Debe tomarse en consideración la voluntad de los Estados miembros y de la Comisión de acelerar los procedimientos previstos en el artículo 395 de la Directiva IVA, con el fin de reducir los plazos para la concesión de excepdoiones en general. La Presidencia toma nota del compromiso de la Comisión al respecto.
- 7. La Presidencia además acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de avanzar hacia un sistema del IVA "sólido, resistente e impermeable al fraude", tal como subraya en su Comunicación sobre el futuro del IVA, a fin de facilitar la prevención del fraude en el ámbito del IVA, en lugar de tener que recurrir a disposiciones excepcionales para hacer frente a las consecuencias, a menudo graves, de dicho fraude.
- 8. Debería fomentarse una mayor cooperación en el intercambio de prácticas administrativas idóneas entre Estados miembros, con el fin de mejorar la eficacia de las medidas para combatir los riesgos de fraude en el ámbito del IVA.