

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre 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 a las normas de facturación»

COM(2009) 21 final — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

El 27 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre 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 a las normas de facturación»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de mayo de 2009 (ponente único: Umberto BURANI).

En su 454^o Pleno de los días 10 y 11 de junio de 2009 (sesión del 10 de junio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El documento de la Comisión tiene como origen el compromiso adoptado por el Consejo de presentar antes del 31 de diciembre de 2008 un informe acompañado, en su caso, de propuestas sobre los **avances tecnológicos en materia de facturación**. Las normas correspondientes, recogidas en la Directiva del IVA 2006/112/CE, no han cumplido plenamente sus objetivos declarados. Además, su revisión ha generado reflexiones adicionales que han permitido determinar **otras lagunas**. La propuesta de directiva quiere contribuir a la política de simplificación, de reducción de las cargas de los operadores, especialmente las PYME, y, de forma indirecta pero eficaz, de lucha contra el fraude.

1.2 En cuanto a la **facturación**, todas las propuestas, que son detalladas y de carácter muy técnico, van destinadas a alcanzar los objetivos que se acaban de enumerar. En concreto, debe destacarse el reconocimiento explícito de la **igual consideración de las facturas electrónicas y en papel**. El CESE se muestra **de acuerdo con las medidas sugeridas**, que parecen racionales y conformes a los principios de una buena administración. No obstante, formula importantes reservas sobre la **excesiva libertad que se concede a los Estados miembros** para decidir si adoptan o no una serie de disposiciones. El CESE es consciente de las dificultades que ha tenido la Comisión para redactar normas vinculantes que sean válidas en toda la UE. Por lo demás, la resistencia de los Estados miembros para adoptar estas normas puede haberse debido a niveles diferentes de sofisticación de los procedimientos administrativos o a rigideces legislativas. Sin embargo, el resultado derivado de esta situación será cierta **flexibilidad al aplicar la normativa con la consiguiente ralentización de los avances hacia la armonización**, así como un aumento de la burocracia para las empresas.

1.3 El CESE debe formular **reservas importantes** sobre un único punto: la propuesta de **conceder el acceso a los archivos electrónicos de los operadores a las autoridades de otros Estados miembros**. Un derecho de este tipo va mucho más allá del principio de cooperación administrativa y no parece correcto desde el punto de vista jurídico, sobre todo si se

tiene en cuenta que se suprime de forma simultánea la norma que establece que el uso de los datos debe limitarse exclusivamente a los fines de control.

2. Introducción

2.1 Las normas sobre la facturación del IVA, que en esencia constituyen la base jurídica y reglamentaria para recaudar el impuesto y, de forma indirecta, para combatir la evasión fiscal, se recogen en la Directiva 2001/115/CE que ya se ha incorporado a la «Directiva del IVA» 2006/112/CE. El artículo 237 de esta última establece que la Comisión presentará un informe, acompañado de una propuesta, si procede, por la que se modifiquen las condiciones aplicables a la **facturación electrónica** con el fin de tomar en consideración la evolución tecnológica futura en la materia. En la propuesta de directiva de que se trata, la Comisión señala que las normas iniciales no han cumplido plenamente sus objetivos declarados. Por lo tanto, aprovecha la ocasión para **ampliar el alcance de las propuestas** con vistas a corregir las lagunas detectadas en este ámbito.

2.2 El conjunto de las nuevas normas se basa en cuatro objetivos fundamentales: simplificar las normas para reducir las cargas administrativas de las empresas, promover las PYME, aumentar el uso de la facturación electrónica y, por último, contribuir a luchar contra la evasión del IVA, operación que no es nada simple pero que la Comisión ha afrontado con la mejor disposición. No obstante, los resultados dependerán de la buena voluntad y la eficacia de que hagan gala las administraciones nacionales cuando pongan en práctica las disposiciones de la directiva.

2.3 La **reducción de las cargas administrativas** es un compromiso que la Comisión asumió cuando adoptó el plan de acción de 2007. La Comisión, al englobar con esta propuesta la **facturación electrónica** en un paquete de medidas en favor de la iniciativa «legislar mejor» para reducir la carga burocrática de las empresas, quiere alcanzar un doble objetivo: garantizar que las autoridades fiscales conceden a la factura electrónica el

mismo valor justificativo que a las facturas en papel y disponer de un conjunto de normas armonizadas que reduzcan las opciones de que disponen los Estados miembros en la actualidad, sobre todo, en materia de autocertificación.

2.4 Por lo que se refiere a las PYME, se acogen con especial satisfacción las dos medidas que prevén ampliar el recurso a las **facturas simplificadas** y la posibilidad de **declarar el IVA con arreglo a un régimen de contabilidad de caja**, ya que deberían dar lugar a una reducción de los costes, una simplificación de los procedimientos y, de manera indirecta, un impulso para que las PYME amplíen su radio de acción o reanuden sus actividades fuera de las fronteras.

2.5 La propuesta se inscribe en el marco de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo y adquiere una gran importancia política al permitir una consolidación adicional del mercado único. A este respecto, fomentar la **utilización de la facturación** electrónica y su conservación contribuirá a aumentar la fluidez de las operaciones comerciales, lo que permitirá a las empresas aprovechar nuevas oportunidades y obtener ventajas en cuanto a reducción de costes y recuperación de la productividad por el uso de las nuevas tecnologías, sobre todo, mediante la reasignación de los recursos dedicados a recibir, registrar y archivar los datos.

2.6 Como contribución a la **lucha contra el fraude**, la propuesta de la Comisión, aunque intenta suprimir los obstáculos jurídicos a la facturación electrónica, sobre todo en el caso de la facturación transfronteriza, también aspira a regular con mayor rigor el papel de la factura en la deducción del IVA, lo que permitiría acelerar el intercambio de información sobre las entregas intracomunitarias.

2.7 El CESE considera que el conjunto de las normas analizadas responde a los principios en que se basa la propuesta y las aprueba de forma general, a la vez que formula algunas observaciones y propuestas destinadas a mejorar, si se comparan, las posibilidades de aplicación práctica de estas normas.

3. Principales medidas propuestas y observaciones

3.1 Respecto de las **cantidades exigibles o pagos sucesivos** (artículo 64.2), las nuevas normas establecen que las **entregas de bienes continuas** durante un período que exceda de un mes natural, cuando los bienes sean entregados o trasladados **con exención del IVA**, se considerarán efectuadas al término de cada mes natural. Las **prestaciones de servicios continuas sujetas al IVA** que se lleven a cabo durante un periodo superior a un año se considerarán efectuadas al término de cada año natural. Los Estados miembros podrán aplicar el plazo convencional del año natural a las entregas de bienes y las prestaciones de servicios «en determinados casos» distintos de los tipos anteriores.

3.1.1 La simplificación que aportan estas normas es positiva y permite un mejor control de las operaciones continuas. No obstante, el CESE formula varias reservas sobre la facultad que se ofrece a los Estados miembros de aplicar el plazo convencional del año natural a los casos no previstos en la directiva, ya que se debilita la armonización y que una redacción tan general podría generar confusión e incluso recursos.

3.2 El artículo 167 bis establece que en el supuesto de que el impuesto deducible sea exigible en el momento de la recepción del pago («régimen de contabilidad de caja»), los Estados miembros *podrán* disponer que el derecho a deducción nazca cuando se efectúe la entrega de bienes o prestación de servicios o cuando se expida la factura. Estas opciones solo son posibles si al sujeto pasivo se le aplica el régimen de contabilidad de caja y si su volumen de negocios anual no excede de 2 000 000 de euros.

3.2.1 Estas normas suponen una facilidad considerable para las PYME que se acogen al régimen de contabilidad de caja y para las empresas que aplican la inversión del sujeto pasivo pero no tienen factura. No obstante, establecen **la facultad, no la obligación, de los Estados miembros** respecto de su adopción, con lo que se debilita una vez más la armonización y, en cierto grado, el principio de igualdad de condiciones de competencia. En la exposición de motivos, la Comisión propone limitar las medidas facultativas a todos los Estados miembros. Sin embargo, la redacción del artículo («podrán») resulta ambigua respecto de la intención declarada.

3.3 El artículo 1.9 de la propuesta aporta una serie de modificaciones a las letras a), c) y f) del artículo 178 de la Directiva 2006/112/CE. En resumen, para poder realizar la deducción, la factura debe estar expedida conforme a lo dispuesto en el capítulo 3 del título XI de la Directiva sobre el IVA. Es decir, cuando el proveedor sólo declare el IVA con arreglo al régimen de contabilidad de caja, los Estados miembros *podrán* autorizar al destinatario a ejercer un derecho a deducción inmediata. Esta disposición añade un principio que favorece la fluidez de las operaciones. Pero, una vez más, la facultad que se da a los Estados miembros de aplicarla si quieren no contribuye a la deseada armonización.

3.4 Una serie de medidas (supresión de los artículos 181 y 182, nuevos artículos 218 bis y 219 bis), debería resolver los problemas para las **empresas proveedoras a otras empresas**, que en la actualidad deben respetar –en general aunque a menudo con dificultades interpretativas– las **normas de facturación** vigentes en el Estado miembro de destino. Se establece un conjunto de normas armonizadas para las facturas, tanto electrónicas como en papel, de forma que sean válidas en toda la UE. Ello también es válido para la **facturación a los consumidores**, en cuyo caso las normas aplicables seguirán siendo las del lugar de imposición.

3.4.1 Se establecen nuevas normas respecto de las **facturas simplificadas**, que *podrán autorizarse* en determinados casos, principalmente cuando la base imponible sea inferior a 200 euros y cuando la entrega de bienes o prestación de servicios esté exenta sin derecho a deducción del IVA. Esta facultad se convierte en una *obligación* que los Estados miembros *podrán imponer* por las entregas de bienes o prestaciones de servicios *dentro de su territorio*.

3.4.2 La distinción entre la factura “completa” y la simplificada se debe al uso diferente que puede dárseles: la primera sirve para ejercer el derecho a deducción y la segunda, en principio, no tiene esta función salvo en los casos autorizados y exclusivamente dentro del territorio del propio Estado miembro. Las innovaciones introducidas son coherentes con la voluntad de la Comisión de simplificar los procedimientos y reducir las cargas para las empresas, pero las diversas opciones que se ofrecen a los Estados miembros van, una vez más, en contra del principio de armonización, lo que constituye una señal evidente de que se mantiene la resistencia de estos a adoptar procedimientos y sistemas administrativos uniformes. Por lo que se refiere a las disposiciones para una factura simplificada, una disposición vinculante sería preferible a la actual disposición facultativa que se recoge en la propuesta de Directiva, de forma que puedan evitarse unos costes administrativos adicionales a las empresas que operan en varios Estados miembros, que se verían obligadas a aplicar normas diferentes.

3.5 Los Estados miembros pueden imponer a los sujetos pasivos que efectúen entregas de bienes o presten servicios en su territorio un plazo para la expedición de las facturas. En la propuesta de Directiva debe reducirse el plazo que contempla el artículo 222 de la Directiva 2006/112/CEE: la factura debe expedirse a más tardar el día 15 del mes siguiente al que se produjo el hecho imponible. El Comité cree que numerosos sectores, como el de la construcción, pueden considerar tal plazo excesivamente reducido, y sugiere que se suprima esta modificación –de forma que se mantenga el artículo 222 sin cambios– o bien que se amplíe al menos dos meses el período para expedir las facturas.

3.6 Una serie de disposiciones nuevas se refiere a los **procedimientos de registro, contabilidad y conservación** (incluida

la electrónica) de las operaciones, gravadas o no gravadas. El CESE no formula observaciones específicas al respecto. Debe hacerse una excepción respecto de la facultad de un Estado miembro de imponer la obligación de **traducir determinadas facturas a su lengua oficial**, que ya existe en determinados países, pero que de todas formas constituye una carga significativa para las empresas.

3.7 El nuevo artículo 249 introduce una importante innovación en materia de **control**: la redacción del texto vigente permite el acceso al archivo electrónico de las facturas únicamente a las autoridades competentes del Estado miembro en el que el operador está establecido. El nuevo texto propone que **el acceso se amplíe a las autoridades de otro Estado miembro** en el que se debe abonar el IVA. Asimismo, se suprime la limitación vigente que autoriza a las autoridades *nacionales* el acceso «en la medida en que ello les resulte necesario con fines de control».

3.7.1 El CESE considera que la ampliación de la facultad de acceso a las autoridades de otro Estado miembro, sin limitaciones, constituye la **concesión de un derecho que va más allá de las normas sobre cooperación administrativa**. Hasta el momento, no existe ninguna disposición que permita a una administración extranjera, con o sin mandato de la autoridad judicial del Estado miembro competente, interrogar o registrar a un nacional. La nueva disposición introduce un **concepto equivalente a realizar un registro por vía electrónica**. Además resulta difícil imaginar cómo se puede acceder a un archivo electrónico y ver únicamente los datos que interesan, pasando por alto los que son ajenos al motivo de la búsqueda.

3.8 En conclusión, el CESE no puede sino felicitar a la Comisión por haber dado un nuevo impulso a la labor ya iniciada de simplificación de los procedimientos, reducción de las cargas administrativas y contables, así como de un mayor rigor en la lucha contra el fraude. No obstante, manifiesta su perplejidad respecto del escaso avance hacia la armonización de las normas, aunque reconoce las dificultades que provocan las resistencias de los Estados miembros. Asimismo, formula una tajante reserva de carácter jurídico, pero también de principio, sobre las nuevas disposiciones para acceder a los archivos electrónicos.

Bruselas, 10 de junio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI