



Bruselas, 22.5.2015  
COM(2015) 214 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**de conformidad con el artículo 395 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

### de conformidad con el artículo 395 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo

#### 1. CONTEXTO

De conformidad con el 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 (la Directiva del IVA), el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede autorizar a cualquier Estado miembro a que introduzca medidas especiales de excepción a lo dispuesto en dicha Directiva para simplificar el procedimiento de recaudación del IVA o evitar ciertos tipos de evasión o elusión fiscales. Dado que este procedimiento prevé la posibilidad de establecer excepciones a los principios generales del IVA, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>1</sup>, dichas excepciones deben ser proporcionadas y limitadas en su alcance.

Mediante carta registrada en la Comisión el 12 de febrero de 2015, Italia 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 mencionada, la Comisión, mediante carta de 16 de marzo de 2015, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Italia. Por carta de 17 de marzo de 2015, la Comisión notificó a este país que obraba en su poder toda la información que consideraba necesaria para examinar la solicitud.

Italia solicita autorización para aplicar el procedimiento de inversión impositiva en relación con todos los suministros a los denominados «grandes minoristas».

#### 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 la entrega de bienes o la prestación de servicios. La finalidad del mecanismo de inversión del sujeto pasivo es hacer que la deuda recaiga en el sujeto pasivo destinatario de los bienes.

#### 3. SOLICITUD

Italia solicita, con arreglo al artículo 395 de la Directiva sobre el 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 sobre el IVA por lo que se refiere a la aplicación del procedimiento de inversión del sujeto pasivo en relación con los suministros a los denominados «grandes minoristas», concepto referido a los hipermercados, los supermercados y las tiendas de descuento, que se identificarían mediante su código de actividad. La excepción sería aplicable a todos los tipos de bienes de consumo suministrados a estos grandes minoristas y destinados a su venta por parte de los mismos a los consumidores finales. La medida, que depende de la autorización del Consejo, aún no ha entrado en vigor en Italia.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el asunto C 489/09, apartado 27.

#### 4. OPINIÓN DE LA COMISIÓN

Siempre que recibe solicitudes al amparo de lo dispuesto en el artículo 395, la Comisión las examina a fin de garantizar que se den las condiciones básicas para su autorización, es decir, que las medidas específicas propuestas simplifiquen los procedimientos en lo que atañe a los sujetos pasivos o a las administraciones fiscales o eviten ciertos tipos de evasión o elusión fiscales. En este contexto, la Comisión siempre ha adoptado un enfoque restrictivo y cauteloso para garantizar que las excepciones no afecten a la operatividad del sistema general del IVA y sean limitadas en su alcance, necesarias y proporcionadas.

Toda excepción al sistema de pago fraccionado no puede, por tanto, ser más que un último recurso y una medida de emergencia en casos probados de fraude, y debe ofrecer garantías en cuanto a la necesidad y el carácter excepcional de la excepción concedida, la duración de la medida y la naturaleza específica de los productos en cuestión. Dicho procedimiento no debe utilizarse sistemáticamente para contrarrestar la vigilancia inadecuada de las autoridades fiscales de un Estado miembro.

En este contexto, conviene recordar que la política de la Comisión ha consistido en considerar excepciones al mecanismo de inversión del sujeto pasivo solo cuando, al mismo tiempo, los productos en cuestión no pueden llegar al consumo final; un contribuyente débil al inicio de una cadena empresarial es sustituido por otro fiable; y no hay riesgo de desplazamiento del fraude hacia el sector minorista o hacia otros Estados miembros que no utilizan el mecanismo.

La solicitud se basa en cifras macroeconómicas aportadas por Italia que indican que el grado de fraude en el sector minorista se situaría en torno a un 11 % menos que el de la economía en su conjunto (el 16,04 % frente al 27,12 %). Italia prevé que tras pasando la responsabilidad a una parte de la economía al por menor (es decir, los grandes minoristas), aumentarán los ingresos del IVA.

En primer lugar, la Comisión tiene motivos para dudar de que tal aplicación global y poco específica del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a un número muy elevado de productos, en este caso esencialmente destinados al consumo final, pudiera considerarse una medida especial en el sentido del artículo 395 de la Directiva del IVA.

Además cabe señalar, en la medida necesaria, que no se ha demostrado ni la naturaleza ni el alcance de posibles problemas de fraude específicos en relación con los proveedores (de los cuales una parte son grandes y medianas empresas) en el sector de los grandes minoristas. Por tanto, no se ha comprobado que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo sería una medida apropiada en este contexto, ya que dicho mecanismo, aunque puede resultar adecuado en caso de, por ejemplo, fraude en cadena, no sirve para hacer frente a todas las formas de fraude (como la denominada «economía sumergida», que se desarrolla incumpliendo las obligaciones en materia de IVA) o, de forma más general, para otras causas de no recaudación del IVA. En este contexto, la Comisión tiene serias dudas de que la medida solicitada produciría el efecto positivo previsto por las autoridades italianas.

Por otra parte, las autoridades italianas no han demostrado que el tipo de bienes en cuestión es de tal naturaleza que haría imposible la auditoría mediante los medios de control convencionales, lo que justificaría la necesidad de aplicar el procedimiento de inversión impositiva.

Al trasladar, para una parte considerable del mercado de consumo, la responsabilidad por el pago de la totalidad del IVA en relación con los productos destinados al

consumo final al nivel minorista, la medida implicaría el riesgo de desplazamiento del fraude a dicho nivel sin garantía alguna de producir también un impacto positivo efectivo. La medida presenta, asimismo, el riesgo de desplazar el fraude a otros Estados miembros al permitir la obtención de productos «libres de IVA» con arreglo al mecanismo de inversión del sujeto pasivo (en términos económicos), con objeto de venderse en el mercado negro en cualquier lugar de la Unión Europea.

Sobre la base de estos elementos, la Comisión considera que no puede justificarse una excepción en este ámbito.

## **5. CONCLUSIÓN**

Basándose en los argumentos expuestos, la Comisión es contraria a la solicitud presentada por Italia.