

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de determinados requisitos para los proveedores de servicios de pago

[COM(2018) 812 final-2018/0412 (CNS)]

y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, en lo que respecta a las disposiciones relativas a las ventas a distancia de bienes y a ciertas entregas nacionales de bienes

[COM(2018) 819 final – 2018/0415(CNS)]

(2019/C 240/08)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20.12.2018
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	12.4.2019
Aprobado en el pleno	15.5.2019
Pleno n.º	543
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión de introducir nuevas normas para garantizar la proporcionalidad y reforzar la seguridad jurídica para los comerciantes que gestionen interfaces electrónicas que facilitan el suministro de bienes a los consumidores de la UE, especialmente cuando se les considere como proveedores.

1.2. El CESE también apoya el objetivo de la Comisión de establecer una cooperación regular con los proveedores de servicios de pago sobre la base de unas disposiciones legislativas claras. Los prometidos resultados que se esperan tras la aplicación de las nuevas medidas garantizarán más recursos tanto para los presupuestos nacionales como para los de la UE, así como unas condiciones de competencia equitativas simplificadas para las empresas que respeten sus obligaciones tributarias.

1.3. El CESE observa que el enfoque regulador que apoya la Comisión es coherente con el principio de subsidiariedad, dado que el fraude del IVA en el comercio electrónico es común en todos los Estados miembros y que la legislación europea es el instrumento más eficiente para ayudar eficazmente a los Estados miembros a obtener la información necesaria para controlar el IVA en las entregas transfronterizas. Por el contrario, sería inadecuado llevar a cabo a cabo iniciativas legislativas a nivel nacional para abordar eficazmente las cuestiones relacionadas con el fraude del IVA, ya que darían lugar a una situación reglamentaria excesivamente complicada.

1.4. Sin embargo, al mismo tiempo el CESE subraya que, desde el punto de vista de los consumidores, la propuesta implicará nuevos intercambios y el tratamiento de información personal relacionada con el IVA, que ahora está regulado por el Reglamento general de protección de datos (RGPD) ⁽¹⁾. En este sentido, el CESE hace especial hincapié en la importancia de respetar plenamente las disposiciones del RGPD y en la necesidad de limitar el uso de los datos al objetivo único (y estrictamente limitado) de luchar contra el fraude del IVA de una manera eficiente desde el punto de vista del coste y aceptable para el público en general.

1.5. Por último, el CESE recomienda a la Comisión que realice inversiones adecuadas en activos físicos y en tecnologías de la información para garantizar un sistema de registro central funcional, teniendo en cuenta que los costes estimados del proyecto podrían cubrirse fácil y rápidamente con los resultados esperados en términos de reducción del fraude del IVA y de la brecha del IVA.

2. Propuesta de la Comisión y contexto general

2.1. La propuesta de la Comisión introduce ciertos requisitos aplicables a los proveedores de servicios de pago para garantizar una cooperación efectiva entre ellos y las autoridades fiscales con vistas a mejorar los instrumentos de lucha contra el fraude en el ámbito del IVA. La propuesta se ajusta a la Directiva del IVA sobre el comercio electrónico, que ha introducido nuevas obligaciones en materia de IVA para los mercados en línea, así como nuevas medidas de simplificación para ayudar a las empresas a cumplir sus obligaciones en materia de IVA a través de una ventanilla única.

⁽¹⁾ Reglamento general de protección de datos (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>).

2.2. La propuesta de la Comisión COM(2018) 819 final introduce nuevas normas que deberían mejorar el funcionamiento del paquete relativo al IVA aplicable al comercio electrónico adoptado en diciembre de 2017 y que entrará en vigor el 1 de enero de 2021. Introduce nuevas aclaraciones sobre el tratamiento a efectos del IVA de los proveedores que utilizan interfaces electrónicas para facilitar las entregas de bienes a los consumidores de la UE cuando se les considera proveedores con arreglo al artículo 14 bis, apartado 2, de la Directiva del IVA y, por tanto, responsables de la recaudación y el pago del IVA a las autoridades fiscales. En principio, de acuerdo con el artículo 369 *ter* de la Directiva 2006/112/CE ⁽²⁾ sobre el IVA, la ventanilla única solo puede utilizarse para declarar y abonar el IVA sobre las prestaciones transfronterizas de servicios y las ventas a distancia dentro de la UE de bienes, y no para una entrega interior de bienes. Sin embargo, dado que los proveedores que venden bienes a través de una interfaz electrónica pueden tener existencias de bienes en diferentes Estados miembros desde los que realizan suministros nacionales, esto implicaría que los comerciantes que gestionan tales interfaces electrónicas y que se consideran proveedores de dichos suministros tendrían que registrarse en todos los Estados miembros de la UE en los que los proveedores originales tienen existencias y efectúan suministros nacionales. Por lo tanto, se propone permitirles utilizar también la ventanilla única para los suministros nacionales para los que se les considere como proveedores con arreglo al artículo 14 bis, apartado 2, de la Directiva del IVA. De esta forma, se mantiene la simplificación de la ventanilla única para las interfaces electrónicas y se evitan nuevos procedimientos onerosos para las empresas. La propuesta de la Comisión COM(2018) 819 final establece las normas específicas necesarias para apoyar la adopción de una ventanilla única mediante algunas modificaciones específicas del marco jurídico actual.

2.3. El sector del comercio electrónico ha experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años y ahora los consumidores pueden elegir fácilmente entre miles de proveedores, productos y marcas a través de sus ordenadores o teléfonos inteligentes. No obstante, las empresas fraudulentas hacen uso de esta posibilidad para eludir sus obligaciones en materia de IVA.

2.4. Más concretamente, hay tres casos principales de fraude transfronterizo del IVA en el ámbito del comercio electrónico: **i)** entregas de bienes y servicios dentro de la UE; **ii)** importaciones de bienes procedentes de empresas establecidas en un tercer país para consumidores de los Estados miembros; **iii)** prestaciones de servicios procedentes de empresas establecidas en un tercer país a consumidores de los Estados miembros.

2.5. La pérdida total en concepto de IVA en los Estados miembros relativa a las entregas transfronterizas de bienes se ha estimado en unos 5000 millones EUR anuales y, más recientemente, esta estimación se ha elevado a una cantidad aún más notable de entre 7000 y 10000 millones EUR. Por lo tanto, las autoridades públicas deben dar una respuesta enérgica que implique, siempre que sea necesario y proporcionado, la cooperación de las partes interesadas del sector privado.

2.6. La propuesta de la Comisión COM(2018) 812 final tiene por objeto reducir el problema del fraude del IVA en el comercio electrónico reforzando la cooperación entre las autoridades fiscales y los proveedores de servicios de pago, ya que más del 90 % de las compras en línea en la UE se realizan actualmente a través de un intermediario. A este respecto, la experiencia de varios Estados miembros ha demostrado que una cooperación suficiente entre las autoridades fiscales y los proveedores de servicios de pago puede dar resultados tangibles y rápidos en la lucha contra el fraude del IVA en el comercio electrónico.

2.7. La propuesta permitirá a las autoridades fiscales recabar e intercambiar la información sobre pagos facilitada a través de los proveedores de servicios de pago, utilizando un sistema de registro central que desarrollará la Comisión en colaboración con las autoridades fiscales nacionales, con el fin de garantizar un enfoque uniforme de la recogida y el análisis de datos.

2.8. En la práctica, se introduce una nueva obligación de registro para los proveedores de servicios de pago en virtud del artículo 243 *ter* de la Directiva 2006/112/CE sobre el IVA. Los únicos servicios de pago pertinentes a este respecto son los que dan lugar a una transferencia de fondos transfronteriza a los beneficiarios (o al sujeto que actúa en nombre de los beneficiarios) y solo cuando el ordenante está ubicado en uno de los Estados miembros. En otras palabras, según la propuesta, el concepto de «transfronterizo» alude a las operaciones en las que el consumidor está situado en un Estado miembro y el proveedor en otro Estado miembro o en un tercer país. La propuesta de la Comisión no trata de los pagos nacionales.

2.9. Para excluir las transferencias transfronterizas de fondos ejecutadas por razones privadas y centrarse únicamente en los pagos vinculados a una actividad económica, los proveedores de servicios de pago deben mantener registros del beneficiario y ponerlos a disposición de las autoridades fiscales únicamente cuando el importe total de los pagos recibidos por un determinado beneficiario supere el límite máximo de veinticinco pagos en un trimestre natural. Este umbral se fijó teniendo en cuenta un valor medio de 95 EUR para los pedidos de compra en línea, lo que, combinado con una cantidad mínima de cien operaciones de pago al año, da lugar a unas ventas anuales de casi 10000 EUR.

2.10. La información que deben conservar los proveedores de servicios de pago identificará al proveedor de servicios de pago que mantiene los registros, la información sobre el beneficiario y la información acerca de los pagos recibidos por este. La información sobre la identidad de los ordenantes no está sujeta a la obligación de mantenimiento de registros por parte de los proveedores de servicios de pago, puesto que no es necesaria para detectar el fraude. El período de mantenimiento de los registros impuesto a los proveedores de servicios de pago será de dos años.

⁽²⁾ Directiva 2006/112/CE sobre el IVA (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006L0112>).

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El CESE apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión COM(2018) 819 final de introducir nuevas normas para garantizar la proporcionalidad y reforzar la seguridad jurídica para los comerciantes que gestionen interfaces electrónicas que facilitan el suministro de bienes a los consumidores de la UE, especialmente cuando se les considere como proveedores.

3.2. El CESE también apoya el objetivo de la Comisión de establecer una cooperación regular con los proveedores de servicios de pago sobre la base de unas disposiciones legislativas claras y transparentes. Los prometidos resultados que se esperan tras la aplicación de las nuevas medidas justifican el esfuerzo legislativo de la Comisión y garantizarán más recursos tanto para los presupuestos nacionales como para los de la UE, así como unas condiciones de competencia equitativas simplificadas para las empresas que respeten sus obligaciones tributarias.

3.3. La propuesta de la Comisión es el resultado de una amplia consulta con varias partes interesadas, en particular, con los proveedores de servicios de pago, otros representantes de las empresas y las autoridades fiscales de los Estados miembros. El CESE celebra que la Comisión haya recogido un gran número de opiniones y contribuciones de los agentes públicos y privados, que sin duda han contribuido a la elaboración de una propuesta legislativa sólida y equilibrada.

3.4. El CESE observa que el enfoque regulador planteado en la propuesta es coherente con el principio de subsidiariedad consagrado en los Tratados, dado que el fraude del IVA en el comercio electrónico es común en todos los Estados miembros y que la legislación europea es el instrumento más eficiente para ayudar eficazmente a los Estados miembros a obtener la información necesaria para controlar el IVA en las entregas transfronterizas. Por el contrario, sería inadecuado llevar a cabo iniciativas legislativas a nivel nacional para abordar eficazmente las cuestiones relacionadas con el fraude del IVA, ya que darían lugar a una situación reglamentaria excesivamente complicada.

3.5. La propuesta de la Comisión exige a los proveedores de servicios de pago que lleven registros de los datos de que ya dispongan para ejecutar las operaciones de pago, de conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en los Tratados y desarrollado en mayor medida por la jurisprudencia del TJUE. Por otra parte, una obligación de mantenimiento de registros y de transmisión de datos a las autoridades tributarias armonizada a escala de la UE limitará la carga administrativa de los proveedores de servicios de pago frente a la carga que supone exigirles que cumplan con enfoques nacionales divergentes.

3.6. A este respecto, como ha demostrado el análisis de evaluación de impacto, la armonización de las obligaciones de información en un único formato para la transmisión de información reducirá los costes de cumplimiento para los proveedores de servicios de pago, que podrán cooperar en la lucha contra el fraude del IVA con un impacto razonable y equilibrado en sus actividades operativas diarias.

3.7. El umbral de veinticinco pagos trimestrales, equivalente a unos 10000 EUR anuales sobre la base de un valor medio de operaciones de comercio electrónico en la UE de 95 EUR, parece razonable y proporcionado, teniendo en cuenta también que, por lo general, el importe de 10000 EUR ya da lugar a obligaciones en materia de IVA en los Estados miembros. Por otra parte, este importe coincide también con el umbral de 10000 EUR para las entregas dentro de la UE introducido por la Directiva del IVA en el comercio electrónico. Por lo tanto, el importe mínimo de 10000 EUR parece adecuado para lograr un equilibrio entre la protección de las transacciones puramente privadas (que no tienen nada que ver con el fraude del IVA) y el objetivo de establecer un sistema de control viable para reducir el fraude. No obstante, la Comisión debería supervisar la evolución de la situación para asegurarse de que los umbrales siguen siendo adecuados al cabo del tiempo y realizar cambios si fuera necesario.

3.8. El CESE subraya que, desde el punto de vista de los consumidores, la propuesta implicará nuevos intercambios y el tratamiento de información personal relacionada con el IVA, que está regulado por el Reglamento general de protección de datos (RGPD) que se ha aprobado y aplicado en toda Europa recientemente con importantes costes de conformidad para las empresas de la UE.

3.9. El RGPD ofrece una definición amplia del concepto de datos personales que incluye toda información sobre una persona física identificada o identificable cuya identidad pueda determinarse de forma directa o indirecta. Por consiguiente, la información sobre pagos contemplada en la propuesta de la Comisión se inscribe en su ámbito de aplicación y responde a los principios aplicables a la protección de datos personales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales.

3.10. De acuerdo con la Comisión, únicamente debería ser objeto de tratamiento en el marco de la propuesta la información sobre pagos necesaria para combatir el fraude del IVA en el comercio electrónico. La información que se trataría se refiere únicamente a los receptores de fondos (beneficiarios) y a la propia operación de pago (importe, divisa, fecha), mientras que la información sobre los consumidores que pagan por los bienes o servicios (ordenantes) no forma parte del intercambio de información. Por lo tanto, esta información no se utilizaría con otros fines, como por ejemplo, el de control de los hábitos de compra de los consumidores. Los pagos nacionales también quedarían excluidos del ámbito de aplicación de la iniciativa. Por último, la información sobre pagos solo estaría a disposición de los funcionarios de enlace de Eurofisc de los Estados miembros y únicamente durante el tiempo necesario para combatir el fraude del IVA en el comercio electrónico.

3.11. El CESE hace especial hincapié en la importancia de respetar plenamente las disposiciones del RGPD y en la necesidad de limitar el uso de los datos al objetivo único (y estrictamente limitado) de luchar contra el fraude del IVA de una manera eficiente desde el punto de vista del coste y aceptable para el público en general. A este respecto, el CESE pide a la Comisión que, cuando recabe información de los Estados miembros, actividad que deberá haber concluido para finales de 2024, compruebe cuidadosamente si se han cumplido plenamente las disposiciones del RGPD y si es posible determinar y corregir algún caso de infracción de dichas disposiciones en los Estados miembros.

3.12. Por último, el CESE recomienda a la Comisión que adapte las inversiones en activos físicos y en tecnologías de la información para garantizar un sistema de registro central funcional, teniendo en cuenta que los costes estimados del proyecto (11,8 millones EUR para su creación y 4,5 millones EUR para su gestión anual) podrían cubrirse fácil y rápidamente con los resultados esperados en términos de reducción del fraude del IVA y de la brecha del IVA, ya que la pérdida total en concepto de IVA relacionada con las entregas transfronterizas de bienes supera los 5000 millones EUR y el valor total de las ventas en línea en 2017 ascendió a unos 600000 millones EUR.

Bruselas, 15 de mayo de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
