



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 9 de febrero de 2018
(OR. en)

6044/18

**Expediente interinstitucional:
2018/0021 (NLE)**

**FISC 52
ECOFIN 95**

PROPUESTA

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	5 de febrero de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2018) 55 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza a la República Italiana a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 55 final.

Adj.: COM(2018) 55 final

Bruselas, 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a la República Italiana a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con el artículo 395, apartado 1, de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido¹ (en lo sucesivo, «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 cobro del impuesto o para impedir ciertos tipos de evasión o elusión fiscal.

Mediante carta registrada en la Comisión el 27 de septiembre de 2017, la República Italiana solicitó autorización para aplicar una excepción a los artículos 218 y 232 de la Directiva del IVA a fin de poder imponer la obligación de facturación electrónica. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, apartado 2, de la Directiva del IVA, la Comisión informó a los demás Estados miembros, salvo Portugal, mediante carta de 3 de noviembre de 2017, y a Portugal, mediante carta de 6 de noviembre de 2017, de la solicitud presentada por la República Italiana. Por carta de 7 de noviembre de 2017, la Comisión notificó a la República Italiana que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Las autoridades italianas presentaron una solicitud de excepción basada en el artículo 395 de la Directiva del IVA, para que se les autorizara a imponer una obligación de facturación electrónica a todos los sujetos pasivos establecidos en el territorio de Italia, a excepción de aquellos que se beneficien de la franquicia para las pequeñas empresas, y para canalizar las facturas a través del «Sistema de Interscambio» (en lo sucesivo, el «SdI» –) gestionado por la Agencia Tributaria italiana.

Italia sostiene que la obligación de facturación electrónica a través del SdI permite a la Administración tributaria obtener en tiempo real la información que figura en las facturas emitidas y recibidas por los operadores comerciales. Como consecuencia de ello, las autoridades tributarias pueden llevar a cabo controles automáticos y oportunos de la coincidencia entre el IVA declarado y el pagado.

Por tanto, Italia considera que la imposición de una obligación generalizada de facturación electrónica aportaría ventajas en términos de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, así como con vistas a la simplificación de la percepción de impuestos. Según este país, un mayor respeto de las obligaciones en materia tributaria y el aumento de la rapidez y la eficacia de los controles destinados a combatir el fraude y la evasión fiscal reportarían beneficios tangibles. También servirían de estímulo a la digitalización y la simplificación administrativa.

Según la información facilitada por Italia, el sistema voluntario en vigor y la obligación de facturación electrónica en los suministros a los organismos públicos han ido preparando el terreno para el establecimiento de la facturación electrónica obligatoria, garantizando así una transición fluida hacia la obligatoriedad y limitando el impacto de la medida sobre los sujetos pasivos y los consumidores.

Desde 2014, a los sujetos pasivos que efectúan operaciones comerciales con las autoridades públicas italianas (el 20 % de los mismos) se les impone la obligación de facturación electrónica. Todas las facturas de la Administración pública se canalizan a través del SdI y se transmiten a la Oficina de contabilidad general a efectos de control del gasto, así como a las autoridades públicas. A principios de 2017, se introdujo también un sistema de carácter

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

facultativo para la transmisión electrónica de datos o para la facturación electrónica de empresa a empresa. Este sistema ofrece la oportunidad de optar por la transmisión trimestral por vía electrónica a las autoridades tributarias de los datos que constan en todas las facturas emitidas en un trimestre dado. Como alternativa a esta transmisión periódica de datos, los proveedores pueden enviar y recibir facturas electrónicas a través del SdI. Desde julio de 2016, está accesible en Internet una aplicación gratuita facilitada por las autoridades tributarias y destinada a la generación, transmisión y almacenamiento de las facturas electrónicas. Por lo tanto, ya hay un cierto número de empresas sujetas a la obligación de emitir facturas electrónicas, mientras que otras han tenido o tendrán la oportunidad de familiarizarse con el sistema antes de la introducción de la medida.

Habida cuenta de su novedad y amplio alcance, es importante garantizar el necesario seguimiento de la excepción y, en particular, de su repercusión sobre la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y sobre los sujetos pasivos. En caso de que Italia desee prorrogar la medida de excepción, deberá presentar un informe sobre su funcionamiento, junto con la solicitud de prórroga. El informe deberá incluir la evaluación de la medida en términos de su eficacia en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y en la simplificación de la percepción de impuestos. El informe deberá incluir también una evaluación del efecto de la medida sobre los sujetos pasivos y, en particular, del incremento de los costes de cumplimiento y las cargas administrativas que soportan.

Se propone autorizar la excepción desde el 1 de julio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El artículo 218 de la Directiva del IVA equipara las facturas en papel con las electrónicas, al establecer que los Estados miembros deben aceptar como factura tanto los documentos o mensajes en papel como en forma electrónica. De conformidad con el artículo 232 de la Directiva del IVA, el uso de la factura electrónica se supedita a su aceptación por el receptor. La facturación electrónica obligatoria prevista por Italia constituiría efectivamente una excepción a estas dos disposiciones.

La excepción puede autorizarse, basándose en el artículo 395 de la Directiva del IVA, con vistas a simplificar el procedimiento de cobro del impuesto o para evitar determinados tipos de evasión o elusión fiscal. Italia ha solicitado la medida de excepción a fin de combatir el fraude y la evasión fiscal, y para simplificar la percepción de impuestos. A la luz de los elementos facilitados por Italia, la excepción guarda coherencia con las disposiciones existentes en este ámbito de actuación.

La excepción relativa a la obligación de facturación electrónica estaría en consonancia con la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Italia², que recomienda que Italia «tome medidas en 2017 y 2018 a fin de, entre otras cosas, ampliar el uso obligatorio de la facturación y de los pagos electrónicos».

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 395 de la Directiva del IVA.

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-italy.pdf>

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Teniendo en cuenta la disposición de la Directiva del IVA en la que se basa la propuesta, no resulta aplicable el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

La propuesta respeta el principio de proporcionalidad por las razones que se exponen a continuación.

La Decisión se refiere a la concesión de una autorización a un Estado miembro a petición del mismo y no constituye obligación alguna.

La obligación de facturación electrónica supondrá una serie de cambios para los sujetos pasivos. No obstante, Italia los ha previsto y ha ido preparando el terreno para su introducción. Los sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pymes quedarán excluidos de la excepción. Además, la duración de la excepción es limitada, y habrá que elaborar un informe sobre su funcionamiento y efectividad a los dieciocho meses de su entrada en vigor.

Por lo tanto, la medida especial guarda proporción con el objetivo perseguido, es decir, la lucha contra la evasión fiscal y la simplificación de la percepción del impuesto.

- **Elección del instrumento**

Instrumento propuesto: Decisión de Ejecución del Consejo.

En virtud del artículo 395 de la Directiva del IVA, el establecimiento de excepciones a las normas ordinarias del IVA solo es posible si el Consejo así lo autoriza pronunciándose por unanimidad a propuesta de la Comisión. El instrumento más adecuado es una decisión de ejecución del Consejo, dado que su destinatario puede ser un único Estado miembro.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluación de impacto**

Italia solicitó autorización para introducir la facturación electrónica obligatoria en relación con todas las facturas emitidas a otros operadores o a los consumidores finales por sujetos pasivos establecidos en su territorio que no se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas. También deberían inscribirse en el ámbito de aplicación de la obligación de facturación electrónica las facturas simplificadas, los documentos expedidos en virtud del artículo 219 y las facturas relativas a operaciones exentas. Los sujetos pasivos no establecidos podrán optar por la transmisión de sus facturas a través del SdI. Los sujetos pasivos excluidos de la obligación de facturación electrónica a través de SdI también podrán optar por ella.

La obligación de facturación electrónica conllevará cambios para los sujetos pasivos. Estos últimos podrían incurrir en costes adicionales relacionados con la implantación y explotación de un nuevo sistema de facturación. Sin embargo, el impacto de la medida sobre los sujetos pasivos ya ha sido previsto por Italia, puesto que el sistema está en vigor con carácter facultativo desde principios de 2017, y las empresas han tenido o tendrán la oportunidad de familiarizarse con él. Según Italia, la facturación electrónica aportará resultados efectivos en la lucha contra el fraude fiscal debido a la mayor exhaustividad, oportunidad y rastreabilidad de la información. En efecto, la expedición de facturas a través del SdI proporcionará a la Agencia Tributaria italiana acceso automatizado y oportuno a cualquier información sobre las facturas que sea pertinente a efectos fiscales. Como consecuencia de ello, las autoridades

tributarias podrían llevar a cabo controles automáticos y oportunos de la coincidencia entre el IVA declarado y el pagado. Concretamente, Italia alega que, en la actualidad, la Administración tributaria tarda alrededor de 18 meses en tener conocimiento de la existencia de un tipo de fraude como el del operador desaparecido. La disponibilidad inmediata de las facturas electrónicas permitiría que este periodo se redujera a tres meses, como máximo, lo que interrumpiría la cadena de fraude con mucha mayor rapidez.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La medida no tendrá repercusiones negativas sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a la República Italiana a introducir una medida especial de excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido¹, y en particular su artículo 395, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Mediante carta registrada en la Comisión el 27 de septiembre de 2017, las autoridades italianas solicitaron autorización para aplicar una excepción a lo dispuesto en los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE e imponer la obligación de facturación electrónica a todos los sujetos pasivos establecidos en el territorio de Italia, a excepción de aquellos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas contemplada en el artículo 282 de la Directiva 2006/112/CE, así como para canalizar las facturas a través del «Sistema de Intercambio» (en lo sucesivo, el «SdI» –) gestionado por la Agencia Tributaria italiana.
- (2) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE, la Comisión, mediante cartas de 3 y 6 de noviembre de 2017, informó a los demás Estados miembros de la solicitud presentada por Italia. Por carta de noviembre de 2017, la Comisión notificó a Italia que disponía de toda la información necesaria para examinar su solicitud.
- (3) Italia sostiene que el recurso a la facturación electrónica obligatoria, mediante la cual las facturas se envían a través del SdI, permite a la Administración tributaria italiana obtener en tiempo real la información que consta en las facturas emitidas y recibidas por los operadores comerciales. Como consecuencia de ello, las autoridades tributarias podrían llevar a cabo controles automáticos y oportunos de la coincidencia entre el IVA declarado y el pagado.
- (4) Italia considera que la introducción de una obligación generalizada de facturación electrónica sería ventajosa también en términos de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, de impulso de los esfuerzos en materia de digitalización, así como de simplificación de la percepción de impuestos.
- (5) Italia alega que ya se ha ido preparando el terreno para la introducción de la obligación de facturación electrónica a través del uso facultativo del actual sistema «SdI», lo que garantizaría una transición fluida hacia la facturación electrónica y, al mismo tiempo, limitaría el impacto de la medida sobre los sujetos pasivos.

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

- (6) Habida cuenta del amplio alcance y de la novedad de la excepción, es importante evaluar la repercusión de la medida sobre la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y sobre los sujetos pasivos. Por lo tanto, en caso de que Italia considere necesaria la prolongación de la medida, debe remitir a la Comisión, junto con la solicitud de prórroga, un informe que incluya la evaluación de la medida en términos de eficacia en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y de simplificación de la percepción de impuestos.
- (7) Esta excepción no debería afectar al derecho del consumidor a recibir facturas en papel en caso de que efectúe operaciones intracomunitarias.
- (8) La excepción solicitada debe tener una duración limitada a fin de poder evaluar si la medida especial es adecuada y efectiva a la luz de sus objetivos.
- (9) La medida de excepción es, por tanto, proporcionada a los objetivos perseguidos, ya que su duración es limitada y su aplicación restringida, en tanto en cuanto no se aplica a los sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas prevista en el artículo 282 de la Directiva 2006/112/CE. Además, la medida de excepción no implica el riesgo de que el fraude se desplace a otros sectores o a otros Estados miembros.
- (10) La excepción no afectará negativamente al importe global de los ingresos fiscales percibidos en la fase de consumo final y no tendrá repercusiones negativas sobre los recursos propios de la Unión procedentes del IVA.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

No obstante lo dispuesto en el artículo 218 de la Directiva 2006/112/CE, se autoriza a Italia a aceptar como facturas exclusivamente los documentos o mensajes en formato electrónico que hayan sido emitidos por sujetos pasivos establecidos en el territorio italiano distintos de los sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas prevista en el artículo 282 de la Directiva 2006/112/CE.

Artículo 2

No obstante lo dispuesto en el artículo 232 de la Directiva 2006/112/CE, se autoriza a Italia a disponer que el uso de las facturas electrónicas emitidas por sujetos pasivos establecidos en el territorio italiano no esté condicionado a su aceptación por el receptor, salvo en caso de que dichas facturas hayan sido emitidas por sujetos pasivos que se benefician de la franquicia para las pequeñas empresas prevista en el artículo 282 de la Directiva 2006/112/CE.

Artículo 3

Italia notificará a la Comisión las medidas nacionales a que se refieren los artículos 1 y 2.

En caso de que Italia considere necesaria la prolongación de las medidas a que se refieren los artículos 1 y 2, presentará a la Comisión, junto con la solicitud de prórroga, un informe en el que se evaluará la efectividad de la misma en la lucha contra el fraude y la evasión del IVA y con vistas a la simplificación de la percepción de impuestos. El informe deberá incluir también una evaluación del efecto de la medida sobre los sujetos pasivos y, en particular, del incremento de sus costes y cargas administrativas.

Artículo 4

La presente Decisión será aplicable desde el 1 de julio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*