

LAS REFORMAS EN EL IVA Y SU IMPACTO EN LA SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es el segundo impuesto más recaudatorio del sistema fiscal español después del IRPF, aunque su recaudación ha caído un 40% en los dos últimos años, pasando de 55.851 millones de euros en 2007 a 33.567 millones de euros en 2009. Esto supone una caída del 40% en los dos últimos años.

El IVA no ha sido objeto de una reforma sino de diversas modificaciones puntuales. Hay que tener en cuenta que este tributo está armonizado y en diversas cuestiones importantes, los Estados no pueden legislar unilateralmente. Para realizar una breve aproximación al impuesto, su situación actual y cómo afectará a empresarios y consumidores, lo estudiaremos a través de las normas que lo han modificado recientemente, concluyendo con una breve descripción de la situación en el sector inmobiliario.

1. LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. LA SUBIDA DEL TIPO

La Ley de Presupuestos Generales del Estado se limitó a aumentar los tipos impositivos: el general del 16 al 18% y el tipo reducido del 7 al 8%, manteniéndose el tipo superreducido en el 4%. La entrada en vigor de este aumento impositivo tendrá lugar el 1 de julio y plantea las siguientes cuestiones:

a) Desde un punto de vista empresarial: si este incremento de impuestos se debe trasladar al consumidor o no.

En principio, el impuesto grava el consumo, por tanto, no el beneficio empresarial. El IVA no es un buen instrumento para gravar el beneficio empresarial porque si no se repercute al consumidor reducirá el margen bruto de la empresa, con independencia de si tiene beneficios o no. En función del margen con el que opere la empresa, la situación será completamente distinta.

Si por ejemplo, una empresa funciona con márgenes del 50%, podría absorber el incremento del IVA. Sin embargo, si opera con un margen reducido, no podrá absorber el incremento. En general, como cualquier incremento de costes, las empresas lo trasladarán, de una forma u otra al consumidor final.

En principio, las empresas trasladarán a precios la subida de tipos. Esta operatoria no tiene dudas si el cliente es un empresario que tiene derecho a la deducción total del IVA soportado. Sin embargo, en determinados sectores, como el financiero o el sanitario, al no poderse deducir el IVA porque sus operaciones están exentas, el aumento del IVA supondrá un incremento de costes. Exactamente lo mismo se puede decir del consumidor final. En principio, el funcionamiento ideal del IVA pasa por la repercusión inmediata al siguiente empresario o al consumidor final. En la práctica, la existencia de esta repercusión económica depende del poder económico de cada una de las partes.

Por esta razón, **las subidas del IVA** en una situación de recesión, en contra lo que algunos opinan, **son contraproducentes porque impiden la traslación del impuesto a precios, que es su funcionamiento normal, y lo convierten bien en fraude o bien en un coste empresarial, perjudicando la competitividad y destruyendo empleo.**

Sin embargo, no todo el traslado a precios es inmediato sino que depende de la estrategia empresarial. Algunas empresas ya lo han hecho y otras lo harán después del verano, en función tanto de la política comercial de la empresa como de la percepción que tengan los consumidores finales.

Esta subida se programó para el 1 de julio, puesto que entonces se pensó, con bastante optimismo, que iba permitir obtener mayor recaudación porque la situación de recesión ya había pasado y, por lo tanto, las empresas iban a poder repercutir, cobrar al consumidor e ingresar el IVA en la Hacienda Pública.

La situación actual es bastante más complicada de lo previsto, con lo que previsiblemente no se conseguirá el incremento recaudatorio derivado del aumento del impuesto. Sin embargo, con toda probabilidad, la renuncia a la principal medida recaudatoria prevista en los Presupuestos Generales del Estado no sería en absoluto entendida por los mercados. **En consecuencia, aunque esta medida de política fiscal era muy discutible, en mi opinión, en estos momentos y frente a otras posibilidades no queda más remedio que mantenerla.**

b) Desde un punto de vista jurídico: Todas las operaciones, es decir, entregas de bienes y prestaciones de servicios que se realicen a partir del 1 de julio, irán gravadas con un tipo superior. El punto clave es el devengo del impuesto; esto es cuando nace la obligación de pagar, que será exigible en el momento de la declaración. Las cuestiones que se presentan son las siguientes:

- **Entregas de bienes:** El impuesto se devenga cuando los bienes se ponen a disposición del comprador. El tema más relevante se refiere a los bienes inmuebles, que habitualmente se "entregan" con la firma de la escritura, devengándose en ese momento el IVA y que no se hubiese devengado anticipadamente por pagos anticipados.
-
- **Prestaciones de servicios:** En principio hay que estar a la fecha efectiva de realización.
-
- **Pagos anticipados:** Cuando un bien se paga por anticipado, el impuesto se devenga, también anticipadamente. Esto supone que ante un aumento de los tipos impositivos, el pago anticipado puede suponer un ahorro fiscal. No obstante, la limitación más relevante es que los bienes o servicios a los que se refiera deben estar perfectamente identificados (**STJCE de 21 de febrero de 2006, asunto BUPA Hospitals y reiterada doctrina de la Dirección General de Tributos, la más reciente CV 0603-10 de la DGT**).
- **Suministros:** En este tipo de operaciones, el impuesto se devenga en el momento en que sea exigible la parte del precio correspondiente a cada transmisión, es decir, el recibo.
- **Rectificaciones:** Se realizan en función del tipo vigente cuando se realizó la operación original y no del vigente cuando se rectifica.
- **Contratos con entes públicos:** Como determina la legislación de contratos con las Administraciones Públicas, todos los importes llevan incluido el IVA correspondiente. Sin embargo, cuando se modifica el tipo del IVA, se permite

elevar estos importes, que corren a cargo del correspondiente ente público: Circular 2/1992, de 22 de enero de 1992 y, entre otras, consulta vinculante V0602-10 de 26 de marzo de 2010 de la Dirección General de Tributos. La regla citada es un reflejo del equilibrio financiero de las prestaciones de la normativa de contratos con el sector Público (ley 30/2007) y también una expresión de que el IVA es un impuesto que debe recaer sobre el consumo, en este caso público.

Como se puede observar, existe un ahorro fiscal en el adelantamiento de las decisiones de compra. Adicionalmente, existe también un ahorro fiscal por el pago anticipado de las cantidades con anterioridad al 1 de julio de 2010. Si a estos dos efectos le sumamos el plan 2000E y el apagón analógico (que ha impulsado la venta de televisores y descodificadores), nos encontramos con que la recaudación por IVA debería estar creciendo para disminuir temporalmente con la entrada en vigor del aumento de tipos.

Desafortunadamente, en el primer trimestre de 2010 no ha habido incremento de recaudación por IVA y sí una ligera disminución. En estas condiciones, incluso sin tener en cuenta el clarísimo efecto recesivo del tijeretazo de pensiones y sueldos aprobado el jueves pasado, **no parece que se vaya a cumplir la optimista previsión recaudatoria de un aumento de 5.500 millones de euros de la recaudación por IVA.**

2. EL "PAQUETE IVA"

A mediados de 2008 se aprobaron tres directivas, conocidas popularmente como el "**Paquete IVA**". Estas directivas fueron traspuestas con evidente retraso mediante la Ley 2/2010 de 1 de marzo y el Real Decreto 192/2010 de 26 de febrero. Las cuestiones abordadas fueron las siguientes:

Directiva 2008/8/CE, de 12 de febrero: Reglas para determinar el lugar de realización de las prestaciones de servicios. El planteamiento es la simplificación, dentro de lo posible, de las normas de localización de los servicios intracomunitarios. Anteriormente, la regla general era que el servicio se localizaba donde residía el empresario que lo prestaba (art. 69 Ley del Impuesto). Sin embargo, había una multitud de normas especiales, que siempre establecían la primacía de la localización del empresario para el que se realizaba el servicio, lo que ahora pasa a ser la regla general. Esta norma general es más lógica para evitar, en lo posible tener que pedir devoluciones de IVA en otro país.

Directiva 2008/9/CE, de 12 de febrero: Reglas para la devolución del IVA a empresarios o profesionales no establecidos en el Estado Miembro de devolución pero establecidos en otro Estado Miembro. Ahora las devoluciones pasan a solicitarse a la Administración Tributaria del país donde esté establecido el correspondiente empresario. Evidentemente, la tramitación es más compleja que las devoluciones en el propio país, pero supone una simplificación drástica que debería facilitar el comercio intracomunitario.

Directiva 2008/117/CE, de 16 de diciembre: Periodicidad y contenido del estado recapitulativo de operaciones intracomunitarias (Modelo 349). El objetivo fundamental de esta norma es la lucha contra el fraude carrusel (o tramas intracomunitarias de defraudación).

Las tramas de defraudación consisten en el siguiente esquema:

- Un empresario realiza una entrega intracomunitaria. Esta operación exenta da derecho a la deducción total del IVA.
- Un segundo empresario, que ha recibido el bien correspondiente sin carga de IVA, lo entrega a un tercer empresario (entrega interna). Repercute el Impuesto en factura, pero no lo ingresa. Este empresario suele denominarse "trucha".
- El tercer empresario, o habitualmente, otro en la cadena, se deduce el impuesto que el empresario "trucha" no ha ingresado.

Este esquema de defraudación es uno de los más dañinos que existen en Europa, tanto porque permite la competencia desleal de aquellas tramas que no ingresan el impuesto, como por el daño a los intereses financieros de los Estados (la Comisión Europea lo llegó a calcular en un 20% de la recaudación por IVA).

La directiva persigue que los datos relativos a estas operaciones se dispongan con rapidez, para lo cual impone declaraciones informativas de operaciones intracomunitarias, incluyendo los servicios mensuales con carácter general y presentadas por vía telemática. El sistema puede incrementar las cargas formales aunque es necesario. La lucha contra las tramas de defraudación es esencial, y para ello es necesario disponer de la información con muchísima rapidez.

3. MODIFICACIONES DEL REAL DECRETO-LEY 6/2010.

Esta norma es la materialización de los **Pactos de Zurbano**. Las modificaciones introducidas han sido:

En el artículo 2 se reforma la normativa del Impuesto sobre el Valor Añadido, permitiendo la aplicación del tipo impositivo reducido para todo tipo de obras de mejora y rehabilitación de la vivienda realizadas hasta el 31 de diciembre de 2012, además de ampliar el concepto de rehabilitación estructural a efectos del impuesto, a través de una definición de obras análogas y conexas a las estructurales, que permite reducir los costes fiscales asociados a la actividad de rehabilitación. Esencialmente, tras realizar no sólo rehabilitación estructural, como hasta ahora, sino también obras análogas y conexas, la entrega del inmueble se considera primera entrega, lo que evita la exención de la entrega y permite deducirse el IVA soportado en la adquisición del inmueble y en las obras de rehabilitación.

Por otra parte, hasta 31/12/2012, todas las obras de rehabilitación y mejora se gravarán con el tipo reducido (a partir de 1/7/2010 8%) y no el general. En la medida en que gran parte de los empresarios individuales que realizan estos trabajos están en régimen de módulos (Ej. Albañiles, escayolistas...) no está claro que la reducción de impuestos no acabe en un mayor ingreso (además desfiscalizado a todos los efectos) y no reduzca el precio de las reformas. El empresario en módulos, paga su correspondiente módulo trimestralmente y el IVA que cobra es un ingreso más que se queda y no tiene que ingresar en la Hacienda Pública.

En el artículo 7 se modifica la norma que permite a las empresas la reducción proporcional de la base imponible cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas por las operaciones gravadas sean total o parcialmente incobrables, flexibilizando los requisitos para recuperar el impuesto en el caso de impago de las facturas, y acortando los plazos en el caso de las empresas de menor dimensión. La flexibilización más importante es poder realizar un requerimiento notarial, en lugar de la tradicional reclamación judicial al deudor. Además, las empresas que facturen menos

de 6.010.121,04 euros (exactamente 1.000.000.000 de las antiguas pesetas) reducen el plazo de 1 año a 6 meses para poder realizar este ajuste.

Una segunda medida de flexibilización es permitir la reducción de la base imponible cuando el deudor sea un ente público. Sin embargo, el requisito exigido es que el Interventor o Tesorero certifique la deuda y la morosidad del Ente Público. Recordemos que éste era el requisito que se exigía para que el ICO adelantase este dinero a los empresarios con clientes públicos morosos y que el sistema fracasó estrepitosamente.

Como se puede observar, la idea que subyace en esta norma es atender las constantes reclamaciones empresariales de pagar el IVA a medida que se cobre. En mi opinión, la regulación es razonable, porque permite su control, mientras que pagar el IVA a medida que se cobre es incontrolable. Este sistema se transformaría simplemente en pagar el IVA cuando al empresario le dé la gana.

La última modificación contenida en el Real Decreto-Ley 6/2010 es la posibilidad de aplicar el tipo superreducido del 4% a determinados servicios previstos en la Ley de Dependencia.

4. SECTOR INMOBILIARIO

Para concluir esta panorámica de las últimas reformas del IVA, simplemente apuntar dos cuestiones relativas al sector inmobiliario:

- En primer lugar, los "pasivo implícitos" del sector. En los últimos años, casi la totalidad de los promotores y del sector financiero han deducido la totalidad del IVA soportado, tanto para adquirir los inmuebles, como para construirlos o terminarlos. En la medida en que después no se realice una entrega sujeta a IVA, sino un alquiler de vivienda o una segunda entrega exenta, habría que renunciar a los importes pendientes de compensar, o lo que es más grave, pagar otra vez al Estado si estos importes se han compensado o se ha obtenido una devolución.
- Esta situación se ha intentado corregir mediante la nueva doctrina de la Dirección General de Tributos en relación con el alquiler con opción a compra. En estos supuestos, el Alquiler con opción a compra de viviendas, se considera una operación sujeta, no exenta y por tanto da derecho a la deducción total del impuesto soportado (Consulta Vinculante 0422-10). En mi opinión, la nueva doctrina no excluye de forma total la posibilidad de discrepancias con la Inspección.

5. CONCLUSIÓN

El impuesto sobre el Valor Añadido sigue siendo una de las principales preocupaciones fiscales de los gestores empresariales. Aunque es un tributo armonizado y la solución definitiva de alguno de sus principales problemas pasa necesariamente por la armonización comunitaria, en España sólo se han abordado reformas menores y se han aumentado los tipos.

Este aumento de un impuesto de complicado control, disminuyendo a la vez los medios materiales y humanos de los que dispone la Agencia Tributaria puede dar lugar a una situación cada vez más complicada, tanto para la Hacienda Pública, como para empresas y consumidores.

En estos momentos parece de muy complicado cumplimiento la optimista previsión de que el aumento del impuesto genere 5.500 millones de euros de recaudación. Además, tampoco es descartable que aumente el fraude y las distorsiones empresariales. En la medida en que las empresas no repercutan a precios la subida del IVA, se evitará inflación, pero el coste será superior en desempleo y destrucción del tejido empresarial.

Las modificaciones realizadas en 2010, tras los presupuestos, son relevantes, en algunos supuestos, si bien no suponen la reforma que necesita el segundo tributo más recaudatorio del sistema en un momento de emergencia fiscal.

En mi opinión, una mayor aportación del IVA a las Arcas Públicas pasa indefectiblemente por una reforma radical de los regímenes objetivos de tributación (Sistema de módulos) y sobre todo por el incremento del control fiscal.

Francisco De la Torre Díaz
Secretario general de Inspectores de Hacienda del Estado
Mayo 2010