



DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO
de 1 de febrero de 2019
sobre las limitaciones a los pagos en efectivo
(CON/2019/4)

Introducción y fundamento jurídico

El 28 de noviembre de 2018 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre de la secretaria de Estado de Hacienda, una solicitud de dictamen sobre un anteproyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de las Directivas (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, y 2017/1852, del Consejo, de 10 de octubre de 2017, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión Europea, y de modificación de diversas normas tributarias (en lo sucesivo, el «proyecto de ley»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en el artículo 2, apartado 1, segundo guion, de la Decisión 98/415/CE del Consejo¹, pues el proyecto de ley afecta a los medios de pago. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto del proyecto de ley

- 1.1 El proyecto de ley pretende reforzar la prevención del fraude fiscal y la lucha contra él. Una de sus medidas consiste en modificar la Ley 7/2012² para reducir el importe que puede pagarse en efectivo en las operaciones donde al menos una de las partes actúe en calidad de empresario o profesional.
- 1.2 Se propone que la actual limitación del pago en efectivo baje de 2 500 EUR a 1 000 EUR en las operaciones en las que al menos una de las partes actúe en calidad de empresario o profesional. Además, la actual limitación del pago en efectivo baja de 15 000 EUR a 10 000 EUR cuando el pagador sea una persona física que no tenga su domicilio fiscal en España ni actúe en calidad de empresario o profesional. Para minimizar los efectos colaterales del proyecto de ley en las economías domésticas, no se modifica la actual limitación de 2 500 EUR para los pagos de

1 Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

2 Ley 7/2012, de 29 de octubre de 2012, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. Véase también el Dictamen CON/2012/33. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

personas físicas que no actúen en calidad de empresarios o profesionales y que tengan su domicilio fiscal en España. A efectos del cálculo de las limitaciones aplicables, se sumarán los importes de todas las operaciones o pagos en que se haya fraccionado la entrega de bienes o la prestación de servicios en que consista la operación. Además, seguirán sin aplicarse las limitaciones a las operaciones entre partes que no actúen en calidad de empresarios o profesionales y a los pagos e ingresos efectuados en entidades de crédito. Por otra parte, el proyecto de ley modifica ciertos aspectos del procedimiento sancionador del incumplimiento de las limitaciones a los pagos en efectivo.

Estas disposiciones se aplicarán a todos los pagos efectuados después de entrar en vigor el proyecto de ley, incluidos los pagos relacionados con operaciones acordadas antes de la introducción de las limitaciones propuestas.

2. Observaciones generales

- 2.1 El BCE entiende que, según el proyecto de ley: a) se aplica una limitación de 1 000 EUR a los pagos en efectivo de operaciones en las que el pagador actúe en calidad de empresario o profesional, con independencia de dónde tengan las partes su domicilio fiscal; b) se aplica una limitación de 2 500 EUR a los pagos en efectivo de personas físicas que no actúan en calidad de empresarios o profesionales y que tienen su domicilio fiscal en España, a personas que actúan en calidad de empresarios o profesionales; c) se aplica una limitación de 10 000 EUR a los pagos en efectivo de personas físicas que no actúan en calidad de empresarios o profesionales y no tienen su domicilio fiscal en España, a personas que actúan en calidad de empresarios o profesionales; d) no se aplica ninguna limitación a los pagos en efectivo de operaciones en las que ninguna de las partes actúa en calidad de empresario o profesional, y e) no se aplica ninguna limitación a los pagos e ingresos en efectivo en entidades de crédito.
- 2.2 Conforme a la Recomendación 2010/191/UE de la Comisión³, la aceptación del pago en efectivo debe ser la norma, pero su rechazo es compatible con respetar la condición de curso legal del efectivo si tiene lugar por motivos relacionados con el «principio de buena fe». Ni el derecho de la Unión ni la Recomendación 2010/191/UE dicen expresamente si se permite, y en qué medida, establecer una limitación más general de la obligación de aceptar pagos en efectivo en euros. Por consiguiente, debe interpretarse el derecho de la Unión para determinar las condiciones que deben cumplir las limitaciones a los pagos en billetes y monedas en euros, incluidas las condiciones que deben cumplirse para respetar la condición de curso legal de los billetes y monedas en euros cuando se establezcan limitaciones generales de la obligación de aceptar pagos en efectivo⁴.
- 2.3 Sin perjuicio de las observaciones particulares de los apartados 3.1 a 3.4, el proyecto de ley, en sus disposiciones generales, debe cumplir el derecho de la Unión; en particular, toda limitación a

3 Recomendación 2010/191/UE de la Comisión, de 22 de marzo de 2010, sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (DO L 83 de 30.3.2010, p. 70).

4 Véanse el apartado 2.1 del Dictamen CON/2017/18, el apartado 3.1 del Dictamen CON/2017/20, el apartado 2.3 del Dictamen CON/2017/27, y el apartado 2.2 del Dictamen CON/2017/40.

los pagos en efectivo debe respetar la condición de curso legal de los billetes en euros⁵. Así, el considerando 19 del Reglamento (CE) n.º 974/984 del Consejo⁶ dispone que «las limitaciones que los Estados miembros establezcan para los pagos en billetes y monedas por motivos de interés público no son incompatibles con la condición de moneda de curso legal de los billetes y monedas denominados en euros, siempre y cuando existan otros medios legales para la liquidación de deudas monetarias»⁷. Además, tales limitaciones deben ser efectivas, guardar proporción con los fines perseguidos y no ir más allá de lo necesario para su consecución, a fin de respetar la condición de moneda legal de los billetes en euros.

- 2.4 El BCE reconoce que el objetivo del proyecto de ley de prevenir el fraude fiscal y combatirlo puede constituir, en general, un «motivo de interés público» que justifique el establecimiento de limitaciones a los pagos en efectivo. El BCE considera además que existen en España otros medios legales para liquidar deudas monetarias⁸. Sin embargo, estos otros medios pueden tener características distintas de las del efectivo, y no siempre son alternativas plenamente equiparables a los pagos en efectivo.
- 2.5 Las limitaciones a los pagos en efectivo deben además cumplir el requisito de proporcionalidad expuesto en el apartado 2.3, sobre todo si se tiene en cuenta que las medidas del proyecto de ley afectan a operaciones entre personas físicas y a pagos de importes relativamente pequeños. Por lo tanto, cualquier efecto negativo de las limitaciones propuestas debe sopesarse con cuidado con las ventajas públicas que se espera obtener de ellas. Cuando se evalúa si una limitación es proporcionada, siempre deben tenerse en cuenta sus efectos adversos y si pueden adoptarse medidas alternativas que logren el fin buscado con efectos menos adversos⁹.
- 2.6 Por otra parte, debe tenerse presente que la posibilidad de pagar en efectivo sigue siendo muy importante para ciertos sectores sociales que, por diversas y legítimas razones, prefieren usar el efectivo en lugar de otros medios de pago. El efectivo también se aprecia en general como medio de pago porque es ampliamente aceptado y rápido y porque permite al pagador controlar sus gastos. Además, es un medio de pago que permite a los ciudadanos liquidar operaciones al instante, y el único medio de pago en dinero del banco central y a su valor nominal que no conlleva la posibilidad legal de cargar una comisión por su uso. Asimismo, el pago en efectivo no requiere una infraestructura funcional técnica y siempre puede usarse, lo cual es muy importante en caso de interrupción de los pagos electrónicos. Por otra parte, el pago en efectivo facilita la integración en la economía del conjunto de la población, al permitirle liquidar de esta forma cualquier tipo de operación financiera¹⁰.

5 Véase el apartado 2.4 del Dictamen CON/2017/18 y el apartado 2.5 del Dictamen CON/2017/40.

6 Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro (DO L 139 de 11.5.1998, p. 1).

7 Véanse, por ejemplo, los dictámenes CON/2013/18, CON/2014/4 y CON/2014/37.

8 Véase el apartado 2.1 del Dictamen CON/2012/33.

9 Véanse, por ejemplo, el apartado 2.3 del Dictamen CON/2014/4, el apartado 2.3 del Dictamen CON/2014/37, los apartados 2.6 y 2.7 del Dictamen CON/2017/8 y los apartados 2.5 y 2.6 del Dictamen CON/2017/18.

10 Véase el apartado 2.6 del Dictamen CON/2017/18, el apartado 3.4 del Dictamen CON/2017/20, el apartado 2.8 del Dictamen CON/2017/27 y el apartado 2.7 del Dictamen CON/2017/40.

3. Observaciones particulares

- 3.1 Según la exposición de motivos del proyecto de ley, y para minimizar sus efectos colaterales en las economías domésticas, se mantiene la actual limitación de 2 500 EUR para las operaciones en las que el pagador es una persona física (que no actúa en calidad de empresario o profesional) y tiene su domicilio fiscal en España. Salvo por esta excepción, la exposición de motivos no aborda la repercusión social de la considerable reducción que se propone del importe máximo de los pagos en efectivo.
- 3.2 La limitación propuesta de 1 000 EUR para los pagos en efectivo debe tener en cuenta la ventaja de disponer de esa clase de limitaciones y la desventaja que pueden suponer para las operaciones ordinarias de ciertos segmentos del mercado. Debe advertirse al respecto que la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹, aunque confirma que las operaciones con grandes sumas en efectivo pueden utilizarse para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, requiere que las personas que negocien con bienes, a quienes no obliga dicha directiva, se consideren entidades obligadas, y apliquen medidas de diligencia debida respecto de sus clientes, solo si efectúan o reciben pagos en efectivo iguales o superiores a 10 000 EUR. Esto significa que el proyecto de ley debe establecer unas limitaciones a los pagos en efectivo que guarden proporción con sus objetivos¹². En vista de lo expuesto, el BCE considera que bajar a 1 000 EUR la limitación de los pagos en efectivo en operaciones en las que el pagador actúa en calidad de empresario o profesional es desproporcionada si se considera su posible repercusión adversa en el sistema de pagos en efectivo. Ciertamente, esta limitación dificulta la liquidación de operaciones legítimas usando el efectivo como medio de pago, por lo que pone en peligro el concepto de curso legal establecido en el Tratado¹³. Además, como enseña la experiencia en la Unión, ciertos medios de pago sin efectivo pueden sufrir interrupciones temporales, pues se basan en la infraestructura técnica manejada por proveedores de servicios de pago. Ante tales contingencias, puede ser preciso efectuar operaciones en efectivo que excedan las limitaciones a los pagos en efectivo.
- 3.3 En cuanto a la limitación de 10 000 EUR para los pagos en efectivo de personas físicas que no actúan en calidad de empresarios o profesionales y que no tienen su domicilio fiscal en España, a personas que actúan en calidad de empresarios o profesionales, la aplicación de una norma distinta a los pagos hechos por no residentes no parece justificada, y discrimina a los pagos hechos por residentes¹⁴.
- 3.4 El régimen sancionador previsto por el proyecto de ley parece excesivo y, concretamente, la multa del 25 % del importe pagado¹⁵ parece desproporcionadamente elevada. El BCE reitera que las

11 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

12 Véase el apartado 3.2 del Dictamen CON/2017/18 y el apartado 2.10 del Dictamen CON/2017/27.

13 Véase el apartado 3.1 del Dictamen CON/2017/18 y el apartado 2.9 del Dictamen CON/2017/27.

14 Véase el apartado 3.2 del Dictamen CON/2017/18.

15 Véase el artículo 16 del proyecto de ley.

limitaciones a los pagos en efectivo no deben ir más allá de lo necesario para lograr sus objetivos y que cualquier efecto negativo de las limitaciones propuestas debe sopesarse con cuidado con las ventajas públicas que se espera obtener de ellas. Cuando se evalúa si una limitación es proporcionada, siempre deben tenerse en cuenta sus efectos adversos. Una sanción aplicable a cualquier incumplimiento sin atender a las circunstancias del caso no parece cumplir el requisito de proporcionalidad¹⁶.

El presente dictamen se publicará en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno el 1 de febrero de 2019.

[firmado]

El presidente del BCE

Mario DRAGHI

16 Véase el apartado 3.6 del Dictamen CON/2017/18.