

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 los tipos del impuesto sobre el valor añadido

[COM(2018) 20 final — 2018/0005 (CNS)]

sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas

[COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS)]

sobre la propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido

[COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS)]

y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo

[COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	26.3.2018
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	198/5/10
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión y recomienda a los Estados miembros que la adopten y la apliquen con celeridad, pues la excesiva fragmentación del régimen del IVA en el mercado interior crea obstáculos injustificados para el desarrollo de las pequeñas empresas.

1.2 El CESE está de acuerdo con el objetivo de la Comisión de que las medidas incluidas en este paquete deben redundar en beneficio del consumidor final. No obstante, el CESE considera que los tipos reducidos y las exenciones aplicados con arreglo al artículo 98, apartados 1 y 2, de la propuesta de Directiva 2018/0005 (CNS), deben aplicarse principalmente con el fin de alcanzar, de manera coherente, un objetivo de interés general. Un objetivo de estas características en ocasiones lo persiguen (por ejemplo, en el caso de los servicios de asistencia social y educativos) organismos intermedios que no son consumidores finales. Por otra parte, el CESE considera que el sistema debería ser accesible, gracias al aumento de los umbrales, no solo a las microempresas, sino también a las pymes.

1.3 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de establecer una «lista negativa» de los bienes y servicios a los que no se apliquen las reducciones previstas en la propuesta de Directiva, pero advierte de que dicha lista no debe afectar indebidamente a la libertad de los Estados miembros de establecer tipos reducidos para determinados productos de interés general. Debe permitirse a los Estados miembros seguir aplicando tipos reducidos a los productos que están sujetos a tipos reducidos según las excepciones existentes establecidas en la actual Directiva 2006/112/CE.

1.4 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios. El CESE considera que este enfoque plantea dificultades de interpretación, por ejemplo, en la gestión de servicios complejos, en particular de aquellos prestados por redes de empresas, agrupaciones y consorcios. Así pues, pueden surgir ambigüedades de interpretación en caso de que un servicio prestado por una empresa de un grupo se abone a la sociedad matriz que, posteriormente, lo vuelve a facturar a la empresa que lo llevó a cabo. Si en esta situación no se aplican los mismos tipos preferenciales, aumentan los costes que, en última instancia, aunque sea de manera indirecta, afectan al usuario final.

1.5 El CESE considera que los ambiciosos objetivos fijados por la Comisión en el marco de este paquete legislativo solo podrán alcanzarse si los Estados miembros hacen los esfuerzos necesarios para adoptar el sistema definitivo del IVA en un plazo de tiempo razonable.

1.6 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de permitir a los Estados miembros que utilicen dos tipos reducidos del 5 % como mínimo y un tipo reducido inferior al 5 %, y considera que deben aplicarse, como ya ocurre en algunos Estados miembros, a determinadas categorías de productos y servicios. El CESE recomienda a los Estados miembros que mantengan las reducciones aplicadas actualmente a determinadas clases de productos o servicios de interés general. Además, el CESE considera que los Estados miembros deberían proponer una lista de bienes y servicios a los que pudieran aplicarse los tipos reducidos a fin de respaldar el acceso de las pymes al mercado interior. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo.

1.7 El Comité desea llamar la atención de los Estados miembros sobre aspectos importantes del régimen del IVA aplicado a las organizaciones y asociaciones que prestan asistencia a las personas desfavorecidas. En la mayoría de los casos, no pueden recuperar cantidades importantes de IVA, lo que reduce considerablemente su capacidad de prestar asistencia a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos. Por este motivo, el Comité recomienda que las instituciones de la UE y los Estados miembros eximan a estas organizaciones del régimen del IVA. Asimismo, el CESE considera que los abogados de oficio o aquellos que trabajan desinteresadamente no deberían estar sujetos al IVA, siempre que no obtengan ingresos o que los ingresos sean muy reducidos.

1.8 El CESE recomienda a los Estados miembros que destinen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para las instituciones encargadas de luchar contra los delitos en el ámbito del IVA con el fin de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento propuesto por la Comisión. Asimismo, el CESE considera útil que los Estados miembros estudien la posibilidad de hacer un mejor uso de la tecnología digital en la lucha contra el fraude del IVA y de promover el cumplimiento voluntario mediante el aumento de la transparencia de la legislación europea en materia de IVA.

2. La propuesta de la Comisión Europea

2.1 En abril de 2016 la Comisión Europea publicó un plan de acción ⁽¹⁾ sobre la modernización del sistema europeo del IVA. La propuesta de la Comisión incluye tres propuestas de Directiva ⁽²⁾ y una propuesta de Reglamento ⁽³⁾ que prosigue la ejecución del plan.

2.2 Estas tres propuestas de Directiva proponen modificar la Directiva 2006/112/CE del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. Las modificaciones propuestas conciernen el régimen especial para las pymes, los tipos mínimos del IVA y el respeto del tipo impositivo normal mínimo.

2.3 Las normas europeas en materia del IVA se remontan a hace más de veinte años y se basan en el principio del origen. La Comisión quiere mejorarlas a fin de crear un sistema definitivo del IVA para el comercio transfronterizo de bienes entre empresas, que debería basarse en la tributación en el Estado miembro de destino.

2.4 La propuesta de la Comisión tiene por objeto establecer la igualdad de trato de los Estados miembros mediante el establecimiento de un tipo reducido único al que no se aplique el requisito mínimo y dos tipos reducidos de al menos el 5 %. La Comisión también propone mantener el mínimo de 15 % para el tipo normal del IVA.

2.5 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios en el caso del comercio intracomunitario. La Comisión también propone que las medidas incluidas en este paquete redunden en beneficio del consumidor final.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final — Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final — Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final — Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido.

2.6 La propuesta de Reglamento propone la modificación del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, que incluye medidas de consolidación de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. Las principales modificaciones presentadas incluyen el intercambio de información sin solicitud previa, las auditorías conjuntas, los procedimientos de devolución del IVA a sujetos pasivos no establecidos en el Estado en el que se devenga la devolución, el refuerzo de Eurofisc mediante una capacidad conjunta de análisis de riesgos y la posibilidad de coordinar las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y Europol y cooperar con estos organismos para revelar los casos graves de fraude y con la Fiscalía Europea, la actualización de las condiciones aplicables al intercambio de información así como la transmisión de datos sobre los procedimientos aduaneros 42/63 y de los datos de matriculación de vehículos entre las autoridades tributarias⁽⁴⁾.

3. Observaciones generales y específicas

3.1 Habida cuenta de la excesiva fragmentación del sistema del IVA a escala de los Estados miembros y su ineficacia en relación con posibles fraudes, así como los obstáculos que pone a las pequeñas empresas en el comercio o la inversión, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión y recomienda a los Estados miembros que la adopten y la apliquen con celeridad.

3.2 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios. Sin embargo, este enfoque plantea dificultades de interpretación, por ejemplo, en la gestión de servicios complejos, en particular de aquellos prestados por redes de empresas, agrupaciones y consorcios. Así pues, pueden surgir ambigüedades de interpretación en caso de que un servicio prestado por una empresa de un grupo se abone a la sociedad matriz que, posteriormente, lo vuelve a facturar a la empresa que lo llevó a cabo. Si en esta situación no se aplican los mismos tipos preferenciales, aumentan los costes que, en última instancia, aunque sea de manera indirecta, afectan al usuario final.

3.3 La Comisión propone que, en el futuro, el régimen del IVA se base en el principio del país de destino. El CESE considera que esto debería ser un paso importante hacia el régimen definitivo del IVA y anima a la Comisión y a los Estados miembros a que aceleren este proceso y aclaren la definición de los distintos bienes y servicios.

3.4 La Comisión propone que el tipo normal mínimo del IVA se mantenga en el 15 %. El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que para la mayoría de los Estados miembros el IVA es una de las principales fuentes de ingresos del presupuesto público y por ello respalda la propuesta de la Comisión.

3.5 La mayoría de los Estados miembros aplican tipos reducidos del IVA a productos alimenticios, medicamentos, libros y algunos servicios básicos como la sanidad y la asistencia social. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de permitir a los Estados miembros que utilicen dos tipos reducidos del 5 % como mínimo y un tipo reducido inferior al 5 %, y considera que deben aplicarse, como ya ocurre en algunos Estados miembros, a determinadas categorías de productos y servicios. El uso de estos tipos reducidos aumenta la necesidad de informar a las pymes que también operan fuera del mercado nacional. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo.

3.6 La Comisión muestra que, con el nuevo régimen, basado en el principio del país de destino, podrían surgir distorsiones de la competencia para determinados servicios o productos. Para acabar con esta situación, la Comisión propone establecer una «lista negativa», basada en las clasificaciones estadísticas de los productos y servicios sujetos al tipo normal del IVA. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión y destaca la obligación de los Estados miembros de respetar dicha lista, pero advierte de que es importante que el establecimiento de la lista no afecte indebidamente a la libertad de los Estados miembros de fijar tipos reducidos para determinados productos de interés general. Debe permitirse a los Estados miembros seguir aplicando tipos reducidos a los productos que están sujetos a tipos reducidos según las excepciones existentes establecidas en la actual Directiva 2006/112/CE. Por lo tanto, la lista negativa propuesta por la Comisión Europea (anexo III bis) debe tener en cuenta las normas ya establecidas que se aplican en los Estados miembros. En cualquier caso, debe quedar claro que este tipo reducido del IVA puede mantenerse en lo que respecta a la prestación de servicios de gran intensidad de mano de obra, en particular por parte de las pymes.

3.7 Habida cuenta de que el nuevo sistema del IVA para las pequeñas empresas propuesto por la Comisión pretende respaldarlas al permitir que se beneficien de las oportunidades que ofrece el mercado único, el CESE considera que los límites máximos propuestos en el artículo 284, apartado 1, y el artículo 284, apartado 2, letra a), deberían corresponder mejor con el importe del volumen de negocios fijado en el artículo 280 bis, apartado 1. En otras palabras, aunque la propuesta de la Comisión fija el volumen de negocios anual máximo hasta el que las microempresas podrán beneficiarse de las excepciones previstas en la propuesta de Directiva en 85 000 euros, el límite para el volumen de las ventas

⁽⁴⁾ Para más información, véanse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> y http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_es.htm.

transfronterizas es de 100 000 euros, lo que significa que el régimen propuesto es más bien aplicable a las microempresas. El CESE considera que los límites deberían fijarse de manera que las pymes quedaran cubiertas por el nuevo régimen. También sería deseable que las medidas destinadas a las pymes pudieran aplicarse también a las empresas de la economía social, en particular cuando presten servicios de asistencia social y educativos. Asimismo, el CESE considera que se necesitan medidas suplementarias que permitan a las pymes beneficiarse de la reducción de las cargas administrativas que, según el régimen propuesto por la Comisión, solo se aplica a las microempresas.

3.8 El CESE considera que, para respaldar el acceso de las pymes al mercado interior de la UE, los Estados miembros deberían confeccionar una lista de productos y servicios a los que se aplican tipos reducidos del IVA. La lista debería estar disponible para el sector empresarial en toda Europa.

3.9 El CESE acoge favorablemente las simplificaciones propuestas por la Comisión por lo que respecta a las obligaciones de registro y de información que incumben a las pequeñas empresas y considera que estas fomentarán que se desarrollen más rápidamente y tengan un acceso más fácil al mercado único.

3.10 En consecuencia, aunque está de acuerdo con el objetivo de la Comisión de que las medidas incluidas en este paquete deben redundar en beneficio del consumidor final, el CESE considera que los tipos reducidos y las exenciones aplicados con arreglo al artículo 98, apartados 1 y 2, de la propuesta de Directiva 2018/0005 (CNS), deben aplicarse principalmente con el fin de alcanzar, de manera coherente, un objetivo de interés general. Un objetivo de estas características en ocasiones lo persiguen (por ejemplo, en el caso de los servicios de asistencia social y educativos) organismos intermedios que no son consumidores finales. Por otra parte, con el fin de facilitar a todos los ciudadanos el acceso a la defensa jurídica, es importante prever un tipo reducido de IVA para los servicios que prestan los abogados a los grupos desfavorecidos en materia de defensa jurídica.

3.11 El CESE reconoce que las normas incluidas en el segundo paquete no cubren de manera exhaustiva el ámbito del IVA. No obstante, el Comité desea llamar la atención de los Estados miembros sobre aspectos importantes del régimen del IVA aplicado a las organizaciones y asociaciones que prestan asistencia a las personas desfavorecidas. En la mayoría de los casos, no pueden recuperar cantidades importantes de IVA, lo que reduce considerablemente su capacidad de prestar asistencia a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos.

3.12 La Comisión propone 2022 como fecha de transposición de la Directiva. El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que consideren un plazo de aplicación más breve, habida cuenta de que el nuevo régimen facilita la actividad de las pequeñas empresas y aumenta las oportunidades de las que pueden beneficiarse en el mercado único. El CESE propone que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, lance una importante campaña de información en los medios de comunicación destinada a fomentar el nuevo sistema del IVA y sus requisitos.

3.13 Teniendo en cuenta la pérdida total de 152 000 millones de euros en 2015 registrada por los Estados miembros en el ámbito de la recaudación del IVA, el CESE acoge favorablemente las medidas propuestas por la Comisión en su propuesta de Reglamento sobre la cooperación administrativa. La participación de la OLAF y de la Fiscalía Europea, junto con Eurofisc, en la investigación del fraude del IVA registrado en el caso de las operaciones transfronterizas mejorará la capacidad de identificar el fraude a escala de los Estados miembros.

3.14 El CESE recomienda a los Estados miembros que destinen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para las instituciones encargadas de luchar contra los delitos en el ámbito del IVA con el fin de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento propuesto por la Comisión. Asimismo, el CESE considera útil que los Estados miembros estudien la posibilidad de hacer un mejor uso de la tecnología digital en la lucha contra el fraude del IVA y en la mejora del cumplimiento voluntario.

3.15 El CESE reitera la propuesta de crear un foro⁽⁵⁾ que garantice un intercambio de buenas prácticas en la recaudación de ingresos, identifique posibilidades para aumentar la capacidad administrativa de los Estados miembros en la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA en las operaciones transfronterizas y mejore el funcionamiento del mercado interior. La Comisión debe crear este foro.

3.16 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los ambiciosos objetivos fijados por la Comisión en el marco de este paquete legislativo solo podrán alcanzarse si los Estados miembros hacen los esfuerzos necesarios para adoptar el sistema definitivo del IVA en un plazo de tiempo razonable.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Véase también el Dictamen ECO/442 del CESE «Paquete sobre la reforma del IVA (I)» (pendiente de publicación en el DO).