



Bruselas, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a los tipos del impuesto sobre el valor añadido aplicados a los libros, los periódicos y las revistas

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Con arreglo a la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «la Directiva del IVA»), los servicios prestados por vía electrónica, incluidas las publicaciones por vía electrónica (en lo sucesivo, «publicaciones digitales») deben estar sujetos al tipo normal del IVA (un 15 % como mínimo). Por otra parte, los Estados miembros tienen la opción de gravar las publicaciones sobre cualquier medio de soporte físico con un tipo del IVA reducido (tipo mínimo del 5 %) y a algunos de ellos se les ha otorgado la posibilidad de continuar aplicando tipos del IVA inferiores al mínimo actual del 5 % (tipo superreducido), incluidas exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior (el denominado tipo nulo) en relación con determinadas publicaciones impresas.

La Directiva del IVA no autoriza a los Estados miembros a aplicar a las publicaciones digitales los mismos tipos del IVA vigentes para las publicaciones en soporte físico, lo que da lugar a un tratamiento a efectos del IVA mucho menos favorable de las primeras en la mayoría de los Estados miembros. Pese a las diferencias de formato existentes entre las publicaciones impresas y las digitales, ambas ofrecen a los consumidores el mismo contenido de lectura.

Desde la entrada en vigor el 1 de enero de 2015 de las nuevas normas relativas al «lugar de prestación», ya no se requiere una armonización de los tipos del IVA aplicados a los servicios prestados por vía electrónica y en particular a las publicaciones digitales. Ahora, la recaudación del IVA se efectúa en el lugar en el que está situado el destinatario y los proveedores ya no pueden disfrutar de la ventaja que suponía estar establecidos en Estados miembros con tipos del IVA más bajos.

Tal como se recoge en el plan de acción sobre el IVA de la Comisión¹, las normas en vigor sobre los tipos del IVA no tienen plenamente en cuenta la evolución económica y tecnológica en lo que respecta a los libros y periódicos digitales. La modernización del IVA para adaptarlo a la economía digital es también un objetivo fundamental de la Estrategia del Mercado Único Digital².

En sus conclusiones de 25 de mayo de 2016 respecto del plan de acción sobre IVA, el Consejo invitó a la Comisión a presentar una propuesta legislativa que integrara disposiciones relativas a los tipos del IVA para las publicaciones digitales en el contexto de las iniciativas del mercado único digital antes de finales de 2016 y a acompañarla de una evaluación de impacto.

En consonancia con las conclusiones del Consejo y con el compromiso adquirido en su plan de acción sobre el IVA de 2016, la Comisión propone conceder a todos los Estados miembros la posibilidad de aplicar a las publicaciones suministradas por vía electrónica los mismos tipos

¹ 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, COM(2016)148 final, de 7 de abril de 2016.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM(2015) 192 final, de 6 de mayo de 2015.

del IVA que aplican actualmente a las publicaciones impresas, lo que incluye los tipos superreducido y nulo.

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

La propuesta es coherente con el anuncio realizado en el plan de acción sobre el IVA, según el cual se pretende conceder a los Estados miembros mayor libertad para fijar los tipos del IVA en el marco de un régimen del IVA definitivo basado en el principio de destino, mediante una propuesta legislativa prevista para 2017.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta es coherente con la estrategia para el mercado único digital de la Comisión.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dicho artículo dispone que el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

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

Los Estados miembros están obligados a atenerse a lo dispuesto en la Directiva del IVA, que les impide aplicar a las publicaciones digitales los mismos tipos del IVA vigentes para las publicaciones impresas. Para hacer frente a este problema, es indispensable adoptar una iniciativa legislativa a nivel de la UE que modifique la Directiva. Este extremo fue confirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sus sentencias de 5 de marzo de 2015 en los asuntos C-479/13 y C-502/13, en las que afirmó claramente que, con arreglo a la actual Directiva sobre el IVA, los Estados miembros no pueden aplicar un tipo reducido del IVA a los libros digitales.

- **Proporcionalidad**

La propuesta se considera conforme con el principio de proporcionalidad ya que no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, en particular el de buen funcionamiento del mercado único. La fijación y reducción de los tipos del IVA aplicados a las publicaciones digitales se inscriben entre las competencias de los Estados miembros. La iniciativa no obliga a los Estados miembros a modificar los tipos del IVA actualmente en vigor; solo les exime de cualquier restricción a la hora de fijar los tipos del IVA para las publicaciones.

- **Elección del instrumento**

Se requiere una Directiva que modifique la Directiva actual.

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

- **Consultas con las partes interesadas**

Se celebró una consulta pública de 8 semanas de duración, entre el 25 de julio y el 19 de septiembre de 2016. La consulta tenía dos objetivos principales. El primero era recabar la opinión de una amplia variedad de interesados en relación con el compromiso adquirido por la Comisión de permitir a los Estados miembros aplicar tipos reducidos del IVA a las publicaciones digitales, y el segundo, otorgarles la oportunidad de manifestar su opinión sobre la definición o definiciones más adecuadas de publicación digital susceptible de beneficiarse de un tipo reducido del IVA.

La Comisión recibió un total 858 contribuciones procedentes de lectores (50 %), empresas (16 %), organizaciones (14 %), autores (12 %) y autoridades públicas, investigadores y bibliotecas (8 %) a través de la herramienta de encuesta de la UE, y otras cuatro contribuciones por correo electrónico. La orientación de las respuestas no difiere de forma significativa en función de los distintos grupos de encuestados ni de los Estados miembros en los que están establecidos los participantes. Una abrumadora mayoría de los encuestados (el 94 %) coincidió en que debía permitirse a los Estados miembros aplicar un tipo reducido del IVA a los libros digitales, mientras que el 88 % estuvo de acuerdo en que debía permitirse a los Estados miembros aplicar un tipo reducido del IVA también a los periódicos y revistas digitales. Un nutrido grupo de encuestados (el 45 %) consideró que no debían suprimirse los actuales tipos superreducido (inferior al 5 %) y nulo aplicados a las publicaciones impresas, y el 90 % de entre ellos estuvo a favor de permitir que todos los Estados miembros apliquen esos tipos del IVA superreducido o nulo tanto a las publicaciones impresas como a las digitales. Por lo que respecta a la valoración del efecto de la reducción de los tipos del IVA sobre las publicaciones digitales, los encuestados se dividieron casi a partes iguales entre quienes esperaban que esta reducción se repercutiera íntegramente en los consumidores y quienes solo esperaban que se repercutiera parcialmente. En este último caso, los márgenes de beneficios de los editores se incrementarían y la mayoría de los interesados dio por supuesto que, de ser así, en el caso de los libros, el sector editorial invertiría en nuevos contenidos y, en el caso de los periódicos y las revistas, además de esa inversión en nuevos contenidos, se pasaría a depender en menor medida de los ingresos procedentes de la publicidad.

La consulta confirmó asimismo que el Derecho de la Unión debe aportar una definición de «publicaciones» lo suficientemente amplia y sólida para tener en cuenta la futura evolución tecnológica. El 59 % de los encuestados no vio la necesidad de definir de forma uniforme a escala de la UE los términos de libro, periódico o revista.

- **Evaluación de impacto**

La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta ha sido examinada por el Comité de Control Reglamentario. A raíz de un dictamen negativo y después de revisar la evaluación de impacto inicial, el 11 de noviembre de 2016, el Comité emitió finalmente un dictamen positivo con reservas³. La evaluación de impacto definitiva tiene en cuenta todas las recomendaciones formuladas por el Comité, y en el anexo 1 del documento de trabajo de la Comisión sobre la evaluación de impacto se incluye una relación detallada de cómo se han tenido en cuenta dichas recomendaciones.

³ SEC(2016) 493

La evaluación de impacto analiza la hipótesis de base, dos alternativas de actuación y sus repercusiones. La opción 1 permitiría a los Estados miembros aplicar un tipo reducido del IVA al suministro de publicaciones, tanto mediante cualquier soporte físico como por vía electrónica. La opción 2 les permitiría además aplicar tipos reducidos del IVA inferiores al mínimo actual del 5 % o conceder exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior en las entregas de publicaciones, tanto sobre cualquier medio de soporte físico como por vía electrónica.

Ambas opciones son preferibles a la hipótesis de base (no modificar las normas actuales), ya que cumplen el objetivo de esta iniciativa específica. La opción 1 permitiría a diecinueve Estados miembros hacer coincidir los tipos del IVA correspondientes a las publicaciones digitales con los que se aplican actualmente a las publicaciones impresas, mientras que la opción 2 permitiría a los veintiocho Estados miembros armonizar los tipos del IVA de las publicaciones digitales con los que se aplican actualmente a las publicaciones impresas.

La opción 2 tiene la ventaja adicional de estar plenamente en consonancia con el plan de acción sobre el IVA, en el sentido de que las excepciones (los tipos superreducido y nulo) a las que pueden acogerse tan solo unos cuantos Estados miembros deberían concederse a todos ellos en el marco de un régimen definitivo del IVA. Por lo tanto, en relación con la presente propuesta se ha seleccionado la opción 2. Se estima que esta opción podría provocar una reducción máxima de los ingresos en concepto de IVA de los Estados miembros en 2021 equivalente a 4 700 millones EUR anuales, si todos los Estados miembros decidieran aplicar a las publicaciones digitales los tipos del IVA que gravan actualmente las publicaciones impresas.

La propuesta no reducirá las cargas administrativas que soportan las empresas ni los costes de recaudación de los Estados miembros. Podría producirse un incremento de los costes administrativos durante la fase de transición del marco impositivo ordinario más sencillo aplicado a las publicaciones digitales a un sistema con mayor variedad de tipos. Por otro lado, podría verse facilitada la imposición de las operaciones consistentes en el suministro conjunto de una publicación impresa y una publicación digital.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene ninguna incidencia negativa en el presupuesto de la UE, ya que los tipos de IVA aplicados en los Estados miembros no inciden en el cálculo de los recursos propios procedentes del IVA.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Se requiere una supervisión de la correcta aplicación de la Directiva del IVA. Además, el seguimiento a nivel de la UE tiene lugar en el marco de una revisión continua del alcance del tipo reducido de conformidad con el artículo 100 de la Directiva del IVA y de la recopilación de la información sobre los tipos de IVA aplicados en cada Estado miembro, publicada por la Comisión en el documento «tipos del IVA aplicados en los Estados miembros de la Unión Europea»⁴.

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

- **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

La propuesta no requiere documentos explicativos sobre su transposición.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Con el fin de permitir que los Estados miembros armonicen el tratamiento que otorgan a las publicaciones digitales a efectos de aplicación de los tipos del IVA con el de las publicaciones impresas y las realizadas en cualquier otro soporte físico, es necesario introducir tres modificaciones en la Directiva sobre el IVA:

1. Modificación del anexo III

En el anexo III, punto 6, se suprimirán las referencias a «cualquier medio de soporte físico» y a formatos específicos para publicaciones impresas «(folletos, prospectos y material impreso similar, álbumes y libros de dibujo y coloreado infantiles, música impresa o manuscrita, planos y mapas hidrográficos y similares)» y se introducirá la especificación de «distintas de las publicaciones consistentes íntegra o predominantemente en contenidos de música o de vídeo».

2. Modificación del artículo 98

En la Directiva actual, todos los servicios prestados por vía electrónica deben tributar al tipo normal de IVA, por lo que se introduce una excepción para las publicaciones suministradas por vía electrónica.

3. Modificación del artículo 99

Se añade un apartado 3 al artículo 99 para permitir a los Estados miembros aplicar tipos impositivos reducidos inferiores al mínimo establecido por dicho artículo o conceder exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior, en relación con la entrega de bienes y la prestación de servicios indicados en el punto 6 modificado del anexo III.

En efecto, suprimir las referencias al formato y aludir a los libros, periódicos y revistas en general permitiría abarcar también las publicaciones digitales, y los Estados miembros tendrían la posibilidad de seguir limitando la aplicación de tipos reducidos a determinados libros, periódicos y revistas, por ejemplo, mediante la exclusión de determinados formatos o contenidos.

El suministro de contenidos de música y de vídeo puros seguiría sujeto al tipo normal del IVA, así como también lo estarían las publicaciones que consisten predominantemente en contenidos de música y de vídeo. Los Estados miembros tendrían libertad para especificar el término «predominantemente» en su legislación nacional en materia de IVA. Esta solución permitiría también a los Estados miembros continuar aplicando un tipo reducido a los audiolibros, los audioperiódicos y las audiorevistas para personas con problemas de visión.

La presente propuesta no aporta ninguna definición a escala de la UE de los términos de libro, periódico y revista. Las publicaciones digitales están evolucionando y cualquier definición de dichos términos corre el riesgo de quedar obsoleta rápidamente. Habida cuenta de que la legislación de la UE en materia fiscal debe adoptarse por unanimidad, los Estados miembros suelen poder adaptar las normas a las necesidades futuras con mayor rapidez que la UE.

La tercera modificación de la Directiva del IVA reconoce el hecho de que varios Estados miembros han obtenido exenciones y aplican tipos inferiores a los tipos reducidos, (incluso tipos nulos) a determinadas publicaciones impresas. La posibilidad de aplicar tipos impositivos reducidos adicionales inferiores al mínimo actual del 5 % o conceder exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior en relación con el suministro de libros, periódicos y revistas se concederá a todos los Estados miembros, con el fin de permitirles armonizar los tipos del IVA de las publicaciones digitales con los vigentes actualmente para las publicaciones impresas.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a los tipos del impuesto sobre el valor añadido aplicados a los libros, los periódicos y las revistas

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo⁵,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁶,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Directiva 2006/112/CE del Consejo⁷ establece que los Estados miembros pueden aplicar un tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a las publicaciones en cualquier medio de soporte físico. Sin embargo, no pueden acogerse a un tipo reducido del IVA las publicaciones por vía electrónica, que deben estar sujetas al tipo normal.
- (2) En consonancia con la Estrategia para el Mercado Único Digital de la Comisión⁸ y a fin de mantenerse al tanto de los avances tecnológicos en una economía digital, los Estados miembros deberían poder hacer coincidir los tipos del IVA aplicados a las publicaciones por vía electrónica con los tipos reducidos del IVA vigentes para las publicaciones en cualquier medio de soporte físico.
- (3) En el Plan de Acción sobre el IVA⁹, la Comisión expuso que las publicaciones por vía electrónica debían poder beneficiarse del mismo tipo de trato preferencial a efectos del IVA que las publicaciones efectuadas a través de cualquier medio de soporte físico. A fin de alcanzar este objetivo, es preciso que todos los Estados miembros puedan aplicar a los suministros de libros, periódicos y revistas, o bien un tipo reducido del IVA o tipos reducidos del IVA aún inferiores, incluida la posibilidad de conceder exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior.
- (4) Desde el 1 de enero de 2015, el IVA sobre todos los servicios prestados por vía electrónica se ha venido recaudando en el Estado miembro donde está situado el destinatario. Dado que se está aplicando el principio de imposición en destino, ya no es necesario aplicar a las publicaciones digitales el tipo normal con el fin de garantizar

⁵ DO C de [...], [...], p. [...].

⁶ DO C de [...], [...], p. [...].

⁷ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar el falseamiento de la competencia.

- (5) Con el fin de evitar que la utilización de tipos reducidos del IVA se amplíe a los contenidos audiovisuales, conviene autorizar a los Estados miembros a aplicar un tipo reducido a los libros, periódicos y revistas solo si dichas publicaciones, tanto las suministradas en cualquier medio de soporte físico como por vía electrónica, no consisten íntegra o predominantemente en contenidos de música o de vídeo.
- (6) Los Estados miembros deben conservar su libertad para fijar los tipos del IVA de las publicaciones y restringir el ámbito de aplicación de los tipos reducidos del IVA.
- (7) Procede, por tanto, modificar la Directiva 2006/112/CE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 2006/112/CE queda modificada como sigue:

- 1) En el artículo 98, apartado 2, el párrafo segundo se sustituye por el texto siguiente:
Los tipos reducidos no serán aplicables a los servicios prestados por vía electrónica, con excepción de los que figuran en el punto 6) del anexo III.».
- 2) En el artículo 99, se añade el apartado 3 siguiente:
«3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán aplicar tipos reducidos inferiores al mínimo establecido por el presente artículo o conceder exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior, en relación con los bienes y servicios a los que se refiere el punto 6) del anexo III.».
- 3) En el anexo III, el punto 6) se sustituye por el texto siguiente:
«6). Suministro, incluido el préstamo por bibliotecas, de libros, periódicos y revistas que no sean íntegra o predominantemente publicaciones destinadas a la publicidad y distintas de las que consistan íntegra o predominantemente en contenidos de música o de vídeo;».

Artículo 2

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*