

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:**

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al seguimiento del Plan de Acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir**

[COM(2017) 566 final]

**Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado**

[COM(2017) 567 final — 2017/0248 (CNS)]

**Propuesta de Reglamento de Ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias**

[COM(2017) 568 final — 2017/0249 (NLE)]

**Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros**

[COM(2017) 569 final — 2017/0251 (CNS)]

(2018/C 237/07)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 23.10.2017 Comisión Europea, 17.11.2017, 13.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	28.2.2018
Aprobación en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/9/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el actual régimen del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) de la UE está muy fragmentado y es muy complejo, por lo que reduce y distorsiona el comercio y la inversión creando cargas administrativas extensas e innecesarias y obstáculos comerciales para las empresas.

1.2. El CESE opina que el régimen del IVA debe estar orientado a facilitar el funcionamiento adecuado del mercado interior. Concretamente, debe reducirse la fragmentación del régimen del IVA y su administración debe ser más eficiente, sobre todo en lo relativo al comercio transfronterizo, y debe modernizarse dado el aumento de la globalización y la digitalización de la economía.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de cerrar la brecha del IVA, así como la reciente Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, que prevé la participación de la Fiscalía Europea en casos de fraude en el ámbito del IVA que supongan un perjuicio superior a 10 millones de euros.

1.4. El CESE considera que las autoridades fiscales deben investigar cómo las tecnologías del futuro pueden contribuir a la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA. Las tecnologías digitales también pueden constituir una herramienta útil para simplificar la carga administrativa que recae tanto sobre las empresas como sobre las autoridades fiscales y aportar la transparencia necesaria. En concreto, los Estados miembros deberían crear foros adecuados para intercambiar buenas prácticas en la obtención de ingresos y sobre cómo desarrollar tecnologías que faciliten una recaudación de impuestos adecuada en las situaciones de comercio transfronterizo. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo. Es preciso debatir sobre regímenes de devolución del IVA y formularios y procesos fiscales eficaces además de sobre sistemas sencillos para intercambiar información sobre defraudadores. La Comisión Europea debe contribuir al establecimiento de tales foros institucionales, impulsando de este modo el crecimiento y reduciendo las pérdidas de ingresos.

1.5. El CESE opina que una ventanilla única operativa es una parte esencial de un sistema basado en el Estado miembro de destino. Por tanto, acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión, como la propuesta de extensión de la miniventanilla única para todos los servicios de empresa a consumidor y las ventas de bienes de empresa a consumidor, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países.

1.6. El CESE pide a todas las instituciones implicadas en el proceso de reforma del régimen del IVA que exploren cómo puede introducirse **lo antes posible** un régimen común tanto para los **servicios** como para los bienes, con lo que se aliviarán los problemas que se prevé que surjan debido a la existencia de dos regímenes, uno para los bienes y otro para los servicios. El CESE consideraría positivo que se introdujera un régimen de este tipo, en tanto que sea coherente con el principio de neutralidad fiscal.

1.7. El CESE subraya la importancia de la neutralidad fiscal entre diferentes empresas y señala que los pagos del IVA no deben afectar negativamente a la liquidez de algunas empresas. A este respecto, los importadores de mercancías deben tener la obligación de pagar el IVA cuando los productos se comercialicen de manera efectiva y no cuando dichos productos simplemente han sido importados y depositados.

1.8. En lo relativo al sujeto pasivo certificado, el CESE señala que la Comisión considera que este concepto es importante para la transición hacia un régimen del IVA basado en el principio de destino, y comparte la opinión de que las empresas cuya fiabilidad fiscal esté demostrada deben poder beneficiarse de medidas de simplificación adecuadas.

1.9. El CESE llama la atención sobre el hecho de que, puesto que los Estados miembros necesitarán cierto tiempo para alcanzar un acuerdo sobre el sujeto pasivo certificado y para certificar a la mayoría de las empresas, y puesto que las soluciones rápidas descritas en la propuesta son tan importantes para el funcionamiento del régimen del IVA, el CESE animaría a los Estados miembros a adoptar las soluciones rápidas para todas las empresas antes de que se desarrolle plenamente el concepto de sujeto pasivo certificado.

1.10. En lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias incluidas en la propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011, el CESE señala que la solicitud del Consejo por la que pide a la Comisión que simplifique y aclare el marco jurídico relativo a las exenciones parece ser una herramienta útil para reducir el fraude y limitar los costes de cumplimiento para las pymes.

1.11. El CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de la legislación, con el objetivo de determinar (incluido en términos cuantitativos) las repercusiones prácticas del Plan de Acción del IVA en conjunto para las personas físicas, las empresas y las autoridades fiscales.

1.12. El CESE vuelve a señalar que debe hacerse todo lo posible para aplicar el régimen definitivo del IVA en un plazo razonable, ya que, de lo contrario, existe un riesgo de que los objetivos marcados no se cumplan o solo se cumplan parcialmente, lo que supondría un perjuicio para el mercado interior, y las empresas y consumidores europeos.

## 2. Introducción y antecedentes

2.1. Con su Comunicación titulada *Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir*, publicada el 7 de abril de 2016, la Comisión presentó su plan de acción dirigido a la modernización del régimen del IVA de la UE y anunció una serie de propuestas específicas con este fin.

2.2. En particular, el plan de acción prevé: **i)** modernizar el régimen del IVA, adaptándolo a las nuevas tecnologías digitales; **ii)** facilitar el cumplimiento del IVA por parte de las pymes; **iii)** desarrollar una política adecuada para el establecimiento de los tipos del IVA; **iv)** reducir la brecha del IVA en los Estados miembros y hacer frente al fraude fiscal.

2.3. Puesto que el comercio transfronterizo en la UE asciende a más de 4,1 billones de euros (exportaciones) y 3,9 billones de euros (importaciones), un régimen del IVA que funcione adecuadamente es primordial para todos los ciudadanos europeos.

2.4. El 1 de diciembre de 2016, la Comisión publicó dos propuestas: una sobre el IVA aplicado al comercio electrónico transfronterizo <sup>(1)</sup> y otra sobre los tipos del IVA aplicados a las publicaciones electrónicas <sup>(2)</sup>.

2.5. El 21 de diciembre de 2016, con el fin de reducir el fraude en el ámbito del IVA y responder a las solicitudes de algunos Estados miembros en el Consejo, la Comisión publicó una propuesta sobre la aplicación temporal de un mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los suministros de bienes y las prestaciones de servicios cuyo valor sea superior a 10 000 euros.

2.6. En octubre de 2017, la Comisión Europea publicó otro paquete de medidas en materia de IVA. Este paquete incluye: **i)** una propuesta por la que se modifica la actual Directiva 2006/112/CE sobre el IVA mediante la introducción del concepto de sujeto pasivo certificado, además de ciertas medidas correctoras <sup>(3)</sup>; **ii)** medidas para sentar las bases de una transición gradual hacia el principio de imposición en el Estado miembro de destino y la responsabilidad del proveedor como norma general <sup>(4)</sup>; **iii)** una propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011 para armonizar y simplificar las normas relativas a la prueba del transporte intracomunitario de los bienes para fines de exención del IVA <sup>(5)</sup>; **iv)** una propuesta por la que se modifica la normativa en materia de cooperación administrativa entre autoridades nacionales en el ámbito del IVA <sup>(6)</sup>.

2.7. Concretamente, la Comisión ha presentado cuatro «soluciones rápidas» con el objetivo de reducir la carga administrativa que recae sobre las empresas en el régimen actual. Estas cuatro soluciones rápidas son: **i)** la simplificación de las normas en materia de IVA para las empresas que transportan bienes de un Estado miembro a otro en el que se almacenan antes de ser suministrados a un cliente conocido de antemano; **ii)** la simplificación y armonización de las normas relativas a las operaciones en cadena; **iii)** la simplificación de la prueba del transporte de bienes entre dos Estados miembros. Estas simplificaciones se limitan a las empresas consideradas como sujetos pasivos certificados. La cuarta solución rápida, relativa al número de IVA de los socios comerciales registrados en el sistema electrónico de verificación del número de IVA de la UE (VIÉS), estará disponible tanto para las empresas consideradas como sujetos pasivos certificados como para las que no lo son.

2.8. De cara al futuro, la intención de la Comisión es reemplazar gradualmente el actual sistema transitorio para la fiscalidad del comercio entre Estados miembros por un acuerdo definitivo basado en el principio de aplicar impuestos a los bienes en el país de destino, mediante una serie de medidas legislativas y ajustes progresivos.

### 3. Observaciones generales: la lucha contra el fraude y la cooperación entre autoridades nacionales

3.1. El actual régimen del IVA está muy fragmentado y es muy complejo, por lo que reduce y distorsiona el comercio y las inversiones creando cargas administrativas extensas e innecesarias y obstáculos comerciales para las empresas.

3.2. El CESE opina que el régimen del IVA de la UE debe estar orientado a facilitar el funcionamiento adecuado del mercado interior. Concretamente, debe reducirse la fragmentación del régimen del IVA de la UE y su administración debe ser más eficiente, sobre todo en lo relativo al comercio transfronterizo, y debe modernizarse dado el aumento de la globalización y la digitalización de la economía.

3.3. Al mismo tiempo, el Comité comparte el punto de vista de la Comisión en cuanto a que el fraude del IVA constituye un problema importante (según muestran los datos que sitúan la pérdida de ingresos por fraude en 151 000 millones de euros), en torno al cual deben adoptarse medidas prácticas y cada vez más eficaces para reducir las prácticas ilegales, aunque sin debilitar la consolidación del mercado único <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 757 final

<sup>(2)</sup> COM(2016) 758 final

<sup>(3)</sup> COM(2017) 567 final

<sup>(4)</sup> COM(2017) 566 final

<sup>(5)</sup> COM(2017) 568 final

<sup>(6)</sup> COM(2017) 569 final

<sup>(7)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derogación del IVA — Inversión del sujeto pasivo», concretamente los puntos 1.2–3.2. (DO C 288 de 31.8.2017, p. 52).

3.4. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de cerrar la brecha del IVA, así como la reciente Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, que prevé la participación de la Fiscalía Europea en casos de fraude en el ámbito del IVA que supongan un perjuicio superior a 10 millones de euros.

3.5. Por consiguiente, es importante otorgar prioridad al objetivo de garantizar un auténtico mercado interior y combatir el fraude obteniendo sin demora resultados tangibles en este ámbito mediante **una mayor cooperación entre las autoridades fiscales** en lo que respecta al **intercambio de información** y a la creación de bases de datos y plataformas para el intercambio de datos entre las diferentes autoridades nacionales en apoyo a una aplicación eficaz de la normativa fiscal. Concretamente, el CESE insta a la Comisión y a las autoridades fiscales nacionales a cooperar diariamente de forma más estrecha e intensa para garantizar que se reúnen los requisitos de un mercado interior y que se reducen los costes administrativos tanto para las empresas como para las autoridades fiscales. Además, la Comisión Europea y las autoridades fiscales, en cooperación con la sociedad civil organizada y otras partes interesadas, deben investigar cómo las tecnologías del futuro pueden contribuir a luchar contra los fraudes en el ámbito del IVA, puesto que las nuevas tecnologías pueden ser una herramienta útil para simplificar la carga administrativa que recae sobre las empresas y las administraciones tributarias, así como para aportar la transparencia necesaria.

3.6. El CESE subraya que los Estados miembros necesitan crear foros adecuados para el intercambio de buenas prácticas en la recaudación de ingresos y sobre cómo desarrollar tecnologías que faciliten una recaudación de impuestos adecuada en las situaciones de comercio transfronterizo. En particular, es preciso debatir sobre regímenes eficientes de devolución del IVA y formularios y procesos fiscales además de sobre sistemas eficientes para el intercambio de información sobre defraudadores. La Comisión Europea debe contribuir al establecimiento de tales foros institucionales, impulsando de este modo el crecimiento y reduciendo las pérdidas de ingresos.

#### 4. Principio de destino y tipos impositivos

4.1. Como afirma en su Dictamen acerca del tema «Plan de acción sobre el IVA»<sup>(8)</sup>, el CESE opina que la revisión del régimen actual debe dar lugar a un régimen del IVA definitivo que no solo sea **claro**, sólido y **global**, sino también **proporcionado** para las empresas y adaptado a la rapidez de los cambios en la economía y los mercados.

4.2. En este contexto, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de optar por el principio del **país de destino** como base para el sistema definitivo de IVA, en la medida en que se espera que cree unas condiciones de competencia equitativas a todos los proveedores de un mismo mercado nacional y provoque menos distorsiones en el mercado de la UE.

4.3. Una ventanilla única operativa es una parte esencial de un sistema basado en el Estado miembro de destino. Por tanto, acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión, como la propuesta de extensión de la miniventanilla única para todos los servicios de empresa a consumidor y las ventas de bienes de empresa a consumidor, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países. Sin una ventanilla única que funcione plenamente, basada en auditorías en el país de origen, simplificaciones expansibles y la capacidad de compensar el IVA soportado de todos los Estados miembros, cualquier sistema basado en el Estado miembro de destino aumentará considerablemente la carga administrativa, sobre todo para las pymes.

4.4. El CESE subraya la importancia de la neutralidad fiscal entre diferentes empresas y señala que los pagos del IVA no deben afectar negativamente a la liquidez de algunas empresas. A este respecto, los importadores de mercancías en mercados nacionales específicos deben tener la obligación de pagar el IVA cuando los productos se comercialicen de manera efectiva y no cuando dichos productos simplemente han sido importados y depositados a la espera de su posterior comercialización.

4.5. En lo que respecta a la primera fase del plan de acción, que se centra en determinados suministros de bienes, el Comité pide a todas las instituciones implicadas en el proceso de reforma del régimen del IVA que exploren cómo puede introducirse **lo antes posible** un régimen común para los **servicios** y los bienes, con lo que se aliviarán los problemas que se prevé que surjan debido a la existencia de dos regímenes, uno para los bienes y otro para los servicios.

4.6. Esto es especialmente relevante dado que, en la economía digital, la línea que separa a los bienes y los servicios es **cada vez menos clara**, y probablemente siga cambiando en el entorno actual, en el que la tecnología evoluciona a un ritmo mucho más rápido que las normas desarrolladas por las instituciones pertinentes. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión Europea que tenga en cuenta y, en su caso, aborde esta cuestión dentro de la reforma en curso del sistema del IVA.

<sup>(8)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 43.

4.7. El CESE considera que la política de tipos de IVA que persigue la Comisión y que está dirigida a otorgar a los Estados miembros una mayor flexibilidad en cuanto a tipos reducidos debería, en principio, ser compatible con el principio del país de destino, dado que es probable que en este régimen haya una menor distorsión del comercio.

4.8. Sin embargo, otorgar a los Estados miembros una mayor libertad para definir sus propios tipos impositivos no debe dar lugar a una fragmentación y una complicación excesivas del sistema en conjunto. Por tanto, conviene adoptar un enfoque proporcionado, que dé lugar a un marco de aplicación **claro y predecible**, sobre todo por el bien de las pymes y con el fin de reducir los costes de cumplimiento para los operadores económicos en general <sup>(9)</sup>.

4.9. Por consiguiente, es preciso limitar el número de excepciones a **casos específicos y debidamente justificados**, con el objetivo de garantizar un marco regulador uniforme y predecible.

4.10. En cuanto a las posibles excepciones, el Comité considera que el objetivo adoptado por la Comisión de apoyar la innovación social y reforzar el pilar social europeo podría justificar tipos reducidos para las empresas sociales y el sector de los servicios sociales, sobre la base de las iniciativas específicas que los Estados miembros decidan emprender con este fin dentro del nuevo marco jurídico por el que se regula el IVA.

4.11. Es importante crear una herramienta de información en línea que permita a las empresas mantenerse al corriente de los diferentes regímenes de tipos impositivos de los veintiocho Estados miembros. Esta herramienta debe ser de fácil acceso, fiable y preferiblemente disponible en todas las lenguas de la UE.

## 5. Sujeto pasivo certificado

5.1. En lo relativo al sujeto pasivo certificado, el CESE señala que la Comisión considera que este concepto es importante para la transición hacia un régimen del IVA basado en el principio de destino, y comparte la opinión de que las empresas cuya fiabilidad fiscal esté demostrada deben poder beneficiarse de medidas de simplificación adecuadas.

5.2. Aunque el concepto de sujeto pasivo certificado y su uso como inversión del sujeto pasivo pueden ofrecer un alivio considerable para las empresas, creemos que para que las empresas, y sobre todo las pymes, puedan solicitar esta certificación es fundamental que se apliquen criterios y normas armonizados, claros y proporcionados entre los Estados miembros, con el fin de facilitar el acceso más generalizado posible al estatuto de sujeto pasivo certificado.

5.3. Puesto que los Estados miembros necesitarán cierto tiempo para alcanzar un acuerdo sobre el sujeto pasivo certificado y para certificar a la amplia mayoría de las empresas, y puesto que las soluciones rápidas descritas en la propuesta son tan importantes para el funcionamiento del régimen del IVA, el CESE animaría a los Estados miembros a adoptar las soluciones rápidas para todas las empresas antes de que se desarrolle plenamente el concepto de sujeto pasivo certificado.

5.4. El CESE también coincide en que, para sacar el máximo partido al estatuto de sujeto pasivo certificado, es preciso crear sistemas de almacenamiento electrónico adecuadamente desarrollados, que deben ser fácilmente accesibles para las autoridades fiscales nacionales.

5.5. No obstante, dado el texto actual de la propuesta de la Comisión, no es posible ofrecer una evaluación más rigurosa y detallada de este concepto, puesto que **aún es poco preciso** y no está claro cuáles serán las repercusiones prácticas de su aplicación.

5.6. Por ello, en este momento el CESE simplemente señalaría que el instrumento del sujeto pasivo certificado debe completarse con criterios de aplicación claros y transparentes. En este sentido, cabe señalar que establecer criterios similares a los que regulan el concepto de operador económico autorizado podría dar lugar a un acceso limitado al régimen del sujeto pasivo certificado y a las soluciones rápidas, ya que solo englobaría a una pequeña minoría de la comunidad empresarial. Existe un riesgo de que el régimen del sujeto pasivo certificado solo sea accesible a muy pocas empresas.

5.7. Este concepto debe someterse a un **control minucioso** por parte de la Comisión Europea, especialmente durante la primera fase de su aplicación, con el objetivo de evitar que los beneficios generados por el uso del concepto de sujeto pasivo certificado en términos de simplificación fiscal y facilidad de cumplimiento se vean superados por una pérdida de seguridad jurídica y uniformidad normativa en el mercado interior.

---

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE acerca del tema «Plan de acción sobre el IVA» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 43), puntos 3.1.6 y 3.1.7.

5.8. En cuanto a la propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011 en lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias, el CESE señala que la solicitud del Consejo por la que pide a la Comisión que aclare y simplifique el marco jurídico relativo a las exenciones parece ser una herramienta útil para reducir el fraude y limitar los costes de cumplimiento para las pymes.

#### 6. Próximos pasos y observaciones finales

6.1. En general, el CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de la legislación, con el objetivo de determinar (incluido en términos cuantitativos) las repercusiones prácticas del Plan de Acción del IVA en conjunto para las personas físicas, las empresas y las autoridades fiscales.

6.2. Por último, el CESE señala, en referencia a su anterior Dictamen acerca del tema «Plan de acción sobre el IVA» <sup>(10)</sup>, que es importante aplicar todas las diferentes partes del plan de acción como un conjunto indivisible.

6.3. El Comité vuelve a señalar que debe hacerse todo lo posible para aplicar el régimen definitivo del IVA en un plazo razonable, ya que, de lo contrario, existe un riesgo de que los objetivos marcados no se cumplan o solo se cumplan parcialmente, lo que supondría un perjuicio para el mercado interior y para las empresas europeas que operan en el mismo.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(10)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 43