

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que atañe al impuesto sobre el valor añadido aplicado en el sector de los servicios postales»

(COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

El 13 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. King).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor, 4 votos en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuesta de Comisión — Antecedentes

1.1. La Comisión Europea propone modificar la Sexta Directiva sobre el IVA de forma que los servicios del sector postal estén sujetos al IVA. Los servicios postales están exentos en virtud de la Sexta Directiva, que data de los años setenta.

1.2. Dicha exención se basa en un doble motivo:

- en primer lugar, se consideraba que formaban parte de las actividades de servicio público financiadas por el Estado y que siempre han gozado de diversas exenciones dentro del régimen del IVA;
- en segundo lugar, cuando se estableció el régimen del IVA, el sector postal se caracterizaba por una situación de monopolio y una gama limitada de servicios. Dichos servicios postales no estaban abiertos a ningún tipo de competencia.

1.3. El IVA es un impuesto que grava los gastos de los consumidores y no los bienes y servicios que una empresa mercantil compra como parte de sus actividades para generar beneficios. Dado que no se distingue a los compradores entre particulares y empresas, éstas últimas solicitan la devolución del IVA de sus compras a las autoridades tributarias.

1.4. Determinados sectores están exentos, esto es, no tienen que pagar el IVA sobre sus ingresos, pero ello supone que tampoco pueden solicitar la devolución del IVA que han pagado en los bienes y servicios adquiridos. Por lo tanto, aunque no se aplica el IVA a la venta, el consumidor paga el IVA sobre las compras que ha realizado el que efectúa la entrega exenta (esto es, el IVA no solicitado) que está «oculto» en el precio de venta.

1.5. Esta exención otorga una ventaja competitiva a los servicios postales públicos cuando operan con los clientes que no tienen derecho a deducir el IVA como, por ejemplo, particulares, entidades financieras y organizaciones sin ánimo de lucro, dado que dichos clientes obtendrán un precio inferior, pese al impuesto oculto. El Comité ha elaborado un anexo al respecto (compárense las columnas (c) y (e) de la situación 2 con las columnas (f) y (h) de la situación 3).

1.6. En cambio, los operadores postales públicos soportan una desventaja competitiva respecto del sector privado cuando realizan ventas a una empresa registrada a efectos del IVA. Ello se debe a que, aunque el precio global del operador privado llegue a ser superior, dicha empresa puede solicitar la devolución del IVA y, en principio, obtendrá un coste neto inferior. Ello se expone en el anexo del Comité: compárense la columna (d) de la situación 2 con la columna (g) de la situación 3 y la columna (j) de la situación 4. Si una empresa sujeta al impuesto recibe una entrega exenta, sufrirá costes de la empresa exenta entre los que figurará el IVA oculto, que no podrá deducirse. De este modo, los costes de la empresa sujeta al impuesto serán más elevados. Cuando esta última empresa aplique el IVA sobre sus ventas, el cálculo del valor añadido incluirá el IVA oculto en su base imponible. De este modo, el consumidor final pagará más impuesto, pues pagará IVA sobre el IVA oculto. La Comisión estima que este tipo de empresas supone actualmente algo más del 60 % del volumen de negocios de los operadores postales públicos de la Unión Europea.

1.7. Otras dos desventajas añadidas de los servicios públicos se deben a que la imposibilidad de solicitar la devolución del IVA sobre las compras de bienes y servicios desincentiva la inversión y favorece el autoabastecimiento. Un claro ejemplo de autoabastecimiento que presenta la Comisión es el de Royal Mail en el Reino Unido, que ha decidido recientemente dejar de transportar el correo por ferrocarril y hacerlo por carretera con su propia flota de camiones.

2. Recomendaciones de la propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión afirma que la situación que se acaba de exponer, en la que los operadores públicos y privados no pueden competir de forma efectiva en todos los mercados debido a la exención, es cada vez más difícil de justificar dado que todos los operadores junto con los clientes se ven desfavorecidos de una forma u otra. Ello suscita periódicamente las quejas de los operadores privados y públicos.

2.2. Por consiguiente, la Comisión propone suprimir la exención de forma que todos los servicios postales estén sujetos al IVA en el futuro. La Comisión es consciente de que, si se aplica a todos los servicios postales el tipo normal del IVA, se producirá una subida considerable de los precios para los consumidores privados, aunque dicho incremento no sea equivalente al tipo impositivo normal (dado que los operadores postales podrán solicitar la devolución del impuesto soportado).

2.3. Para reducir las repercusiones de este cambio sobre el consumidor, la propuesta de la Comisión incluye la posibilidad de que los Estados miembros apliquen un tipo reducido del IVA a los servicios postales clásicos, esto es, sobres o paquetes con destinatario de un peso inferior o igual a 2 kg por envío. Esta posibilidad también cubrirá una parte de los servicios postales comerciales. Tal como se demuestra en el anexo del Comité, las repercusiones en cuanto a aumento de los precios para los consumidores serán mínimas. La explicación es que, cuando los operadores postales estén sujetos al IVA, también podrán solicitar la devolución del IVA soportado y, por lo tanto, sus costes globales serán inferiores. La Comisión estima que los costes se reducirán de media en un 4,2 %, incluso si se tiene en cuenta que los salarios y los costes correspondientes representan entre el 40 y el 60 % de los costes totales, en función del país.

2.4. Para los servicios no considerados básicos, los servicios de envío sin destinatario y los que comporten envíos de un peso superior a 2 kg, la Comisión propone que estén sujetos a las disposiciones generales del IVA sobre el lugar de entrega aplicables en el ámbito del transporte, por lo que no podrá aplicárseles el tipo reducido.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que la exención de los servicios postales públicos está creando distorsiones ahora que dichos servicios están cada vez más liberalizados en diversos Estados miembros. No obstante, el CESE también señala que la Comisión no menciona en absoluto la función social esencial que realizan el correo ordinario y demás servicios postales, tal que como se establece en las disposiciones sobre el servicio postal universal que cada Estado miembro debe garantizar. Ello supone que todos los ciudadanos, incluidos los que viven en zonas geográficamente alejadas, deben disponer de un servicio postal a un precio asequible.

3.2. Por lo tanto, el Comité se muestra convencido de que debe concederse la misma prioridad a las repercusiones para el consumidor en cuanto a servicios postales a un precio asequible y al servicio universal. Aunque el límite de 2 kg de peso responde en cierta forma a dichos criterios, el CESE considera que tiene que establecerse de forma más explícita y que el Consejo debe garantizar que los particulares no afrontarán un incremento significativo del precio de los servicios postales cuando se suprima la exención del IVA.

3.3. El CESE, para garantizar que los incrementos de precios serán mínimos, propone que cada Estado miembro pueda elegir el tipo reducido adecuado de forma que la supresión de la exención no tenga ninguna repercusión para los consumidores privados de los servicios postales.

3.4. El CESE reconoce que, si no se adopta ninguna iniciativa de carácter legislativo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas podría imponer el tipo normal del IVA. De hecho, el Tribunal está estudiando en la actualidad la manera de interpretar la exención vigente en un mercado postal cada vez más liberalizado. A este respecto, resultan muy interesantes las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto C-169/02 entre Dansk Postordreforening y Skatteministeriet (Ministerio de Hacienda), en las que se expone que:

«Un Estado miembro debe aplicar el IVA a los servicios que no están “reservados” con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 97/67/CE [...]. El concepto de “servicios públicos postales” que se utiliza en el artículo 13. A. 1. a) de la Sexta Directiva 77/388/CEE [...] debe interpretarse de forma que también se aplique a las empresas comerciales, en la medida en que cuenten con servicios reservados tal como se especifican en el artículo 7 de la Directiva 97/67/CE.»

Si el Tribunal sigue dicho razonamiento en su sentencia, todos los servicios postales que no están cubiertos por el ámbito reservado dentro de los Estados miembros estarán sujetos al tipo normal del IVA, habida cuenta del efecto directo e inmediato de la jurisprudencia del Tribunal.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE señala que la imposición de los operadores del sector privado mientras que el sector público está exento infringe el principio de neutralidad, que constituye uno de los aspectos notables del IVA. No obstante, el CESE defiende con firmeza que es importante que no haya incrementos de precios ni reducción del compromiso de servicio universal para los consumidores de servicios postales.

4.2. El Comité se muestra preocupado por que el establecimiento de la plena imposición a un tipo normal puede producir una subida de los precios para los consumidores privados y las organizaciones exentas.

4.3. El Comité apoya la solución de permitir la aplicación, con carácter limitado, de un tipo reducido a las cartas y los paquetes pequeños, ya que ello evitaría el incremento de los precios para las personas y asociaciones que no pueden deducir el impuesto.

4.4. Sin embargo, el Comité no comparte la opinión de que «aplicar el tipo reducido también a las empresas no cambia la situación», dado que los bancos y las empresas de seguros continuarán estando exentas y, por lo tanto, el consumidor final de dichos servicios seguirá pagando más impuestos, ya que pagará el IVA oculto de dichas entidades.

4.5. A juicio del CESE, lo más idóneo sería que la supresión de la exención del IVA coincidiera con la plena liberalización del sector.

4.6. El Comité apoya la propuesta de que todos los servicios postales que comporten envíos con destinatario, de un peso igual o inferior a 2 kg, estén sujetos a una norma especial sobre el lugar de entrega, con el fin de minimizar las consecuencias para los consumidores finales y los sistemas de control.

4.7. El CESE acepta que los servicios no considerados básicos, como el correo exprés, y los que comporten envíos de un peso superior a 2 kg estén sujetos a las disposiciones generales del IVA sobre el lugar de entrega de bienes aplicables en el ámbito del transporte y no pueda aplicárseles el tipo reducido, dado que se trata, por lo general, de servicios prestados a las empresas y es el ámbito en el que se concentra la competencia.

4.8. Sin embargo, el Comité critica que no pueda aplicarse el tipo reducido a los servicios de envío sin destinatario, dado que no hay motivos que justifiquen dicha distinción. En determinados Estados miembros, las organizaciones benéficas utilizan el envío de publicidad directa para captar nuevos donantes y fondos destinados a su labor caritativa. Dado que dichas organizaciones ahora están exentas, ello supondrá un incremento significativo de sus gastos postales. Asimismo, ello puede gravar y complicar de forma excesiva los servicios postales, en clara contradicción con la afirmación de la Comisión de «simplificar los sistemas de control».

4.9. El Comité acepta las propuestas generales de que los servicios postales se traten simplemente como una prestación de servicios de transporte y de que los sellos postales se consideren una prueba de pago por adelantado.

4.10. No obstante, respecto de la propuesta de que las entregas de sellos postales con fines filatélicos se consideren entregas de bienes gravables al tipo normal, debe reconocerse

que ello sólo puede aplicarse a sobres de primer día de emisión o si existe una zona específica para las ventas filatélicas. De lo contrario, se generaría una carga pesada e inaceptable para los servicios postales, que deberían clasificar y separar las compras con fines filatélicos de las compras clásicas de sellos postales.

5. Conclusiones

5.1. El Comité se muestra convencido de que la obligación de servicio universal que garantice servicios postales a un precio asequible para todos debe salvaguardarse y recibir la misma prioridad que la supresión del falseamiento de la competencia en el mercado de los servicios postales. Asimismo, el CESE defiende con firmeza que la supresión de la exención no debe tener ninguna repercusión para los consumidores privados de los servicios postales.

5.2. El Comité se muestra de acuerdo con la recomendación de establecer un tipo reducido para los servicios postales clásicos, pero tiene la sospecha de que algunos Estados miembros quizá no lo aplicarán.

5.3. El Comité considera que el regulador debe rechazar todo intento de las autoridades responsables de los servicios postales de utilizar el fin de la exención como excusa para incrementar las tarifas postales.

5.4. El Comité acepta la propuesta de la Comisión referida a los envíos postales de un peso superior a 2 kg.

5.5. El CESE comparte el contenido de los puntos en los que se aborda el tratamiento de los gastos terminales y de los envíos con franqueo pagado.

5.6. El Comité se muestra preocupado por la propuesta de un régimen especial de contabilización del IVA para los operadores de servicios postales, ya que les obligaría a contabilizar tres tipos de IVA (tipo normal, tipo reducido y tipo cero). La Comisión recomienda que cada Estado miembro establezca un método específico para calcular el importe del IVA adeudado por las operaciones postales.

5.7. El Comité sabe por experiencias anteriores que las soluciones a medida de cada Estado miembro suelen generar confusión, divergencias y falta de coherencia dentro de la Comunidad. Incluso si cada Estado miembro establece un sistema que funcione perfectamente en su territorio, dicho sistema puede resultar incompatible con el de uno o varios Estados miembros. Es fundamental que todo sistema que se instaure sea válido para toda la UE.

5.8. Por dichos motivos, el Comité recomienda firmemente que la Comisión facilite directrices sobre dicho régimen especial que permitirá a los operadores postales desarrollar un método específico para calcular el importe del IVA adeudado por las operaciones postales.

5.9. Asimismo, el Comité señala que la Comisión no propone nada, ni hace mención alguna, sobre la manera en que las empresas van a recuperar el IVA sobre los servicios postales. Es esencial que todo sistema que pueda establecerse en la materia sea sencillo y requiera pocos recursos, especialmente por lo que se refiere a las PYME.

5.10. La Comisión tampoco aborda las repercusiones de la propuesta en los ingresos de los Estados miembros por el IVA. Puede parecer obvio que el paso de la exención a la imposición

supondrá un incremento de los ingresos, pero no necesariamente será así. De hecho, cada Estado miembro recaudará el IVA sobre las ventas de los servicios postales públicos, pero deberá efectuar dos tipos de devoluciones: la primera a los servicios postales públicos por los bienes y servicios que adquieran y la segunda a los clientes de los servicios postales registrados a efectos del IVA. La suma de ambas devoluciones podría ser superior al impuesto recaudado, especialmente si es elevado el porcentaje de ingresos de los servicios postales correspondiente a los clientes registrados a efectos del IVA.

5.11. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la supresión de la exención incrementará ligeramente la base de recursos propios de la Comunidad procedentes del IVA. Dicho beneficio para la Comunidad no se verá afectado por el tipo de IVA para los servicios postales que elijan los Estados miembros.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH