



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 02.06.2003
COM(2003) 309 final

INFORME DE LA COMISION AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Experiencia de la aplicación de un tipo reducido del IVA a algunos servicios de gran intensidad de mano de obra

[SEC(2003) 622]

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
1. Origen y objetivos de la experiencia.....	7
2. mecanismo económico subyacente	9
2.1. Empleo: aumentar la demanda mediante una reducción de los precios.....	9
2.2. Economía sumergida.....	10
3. visión general del período de experimentación.....	11
3.1. Los distintos tipos del IVA y su importancia.....	11
3.2. Coyuntura económica general.....	13
3.3. Indicadores económicos de algunos sectores concretos.....	18
3.3.1. Sector de reparación y renovación de viviendas particulares	18
3.3.2. Los demás sectores.....	21
4. Evaluación de la experiencia.....	23
4.1. Método de evaluación	23
4.2. La reducción del tipo del IVA no repercutе plenamente sobre los precios	23
4.3. Expansión favorable a la demanda.....	24
4.4. Ausencia de efectos importantes sobre el empleo.....	24
4.5. Eficacia muy relativa de la medida	25
4.6. Economía sumergida: sigue siendo difícil evaluarla.....	26
5. Conclusión general.....	26

RESUMEN

Origen de la experiencia

El Consejo Europeo de diciembre de 1998 consideró el fomento del empleo, el crecimiento económico y la estabilidad como uno de los cuatro temas que más preocupan a los ciudadanos europeos y exigen una acción rápida y eficaz. Las conclusiones de la Presidencia precisan que «se invita a la Comisión a que permita, a los Estados miembros que lo deseen, probar tipos reducidos del IVA en los servicios de gran intensidad de mano de obra que no estén expuestos a la competencia transfronteriza».

La Directiva 1999/85/CE del Consejo, de 22 octubre de 1999, modifica la Directiva 77/388/CEE, por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter experimental, un tipo reducido del IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra. Los objetivos de esta experiencia son aumentar el empleo y reducir la economía sumergida.

Esta experiencia está limitada estrictamente en el tiempo y afecta sólo a los servicios definidos en un nuevo Anexo K añadido a la Directiva 77/388/CEE. Nueve Estados miembros decidieron participar en la experiencia.

Estados miembros y servicios afectados

1. Pequeños servicios de reparación de:	
- Bicicletas	B, L, NL
- Calzado y artículos de cuero	B, L, NL
- Prendas de vestir y ropa de casa	B, EL, L, NL
2. Renovación y reparación de viviendas particulares	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Limpieza de cristales	F, L
4. Asistencia a domicilio	EL, F, I, P
5. Peluquería	E, L, NL

Dado el carácter experimental de la medida, la Directiva 1999/85/CE prevé que los Estados miembros que participan en la experiencia elaboren una evaluación precisa de sus consecuencias en términos de empleo y eficiencia. Además, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación global y proponer, en caso necesario, medidas adecuadas que permitan decidir definitivamente el tipo del IVA aplicable a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

Seguimiento de la experiencia y plantilla común de evaluación

La Comisión se ha encargado de la aplicación y el seguimiento de la evaluación de esta experiencia. En julio de 2002, una reunión preparatoria con los Estados miembros participantes dio lugar a un intercambio de opiniones sobre los métodos de evaluación que deben utilizarse y las dificultades encontradas. En octubre de 2002, en otra reunión de todos los Estados miembros, los Estados miembros participantes en esta experiencia tuvieron la posibilidad de presentar y comentar los resultados de sus informes de evaluación respectivos.

La evaluación de la Comisión retoma el sistema de evaluación debatido en la reunión preparatoria de julio de 2002, analizando cada etapa del mecanismo económico con todo detalle. Esta plantilla común de referencia se utiliza para cada informe de evaluación de los Estados miembros.

El objetivo de la creación de empleo: una lógica económica muy delimitada

La conexión entre la reducción del tipo del IVA y el empleo no es directa; se basa en el hecho de que si el precio final de un producto baja de manera suficientemente importante, aumenta la demanda del mismo, asumiendo que todo lo demás permanece constante.

Para que el mecanismo funcione, una reducción del IVA debe suponer una reducción del precio del servicio en cuestión para el consumidor, que sea lo suficientemente importante como para generar un aumento de la demanda de dicho servicio. El incremento de la demanda debe traer consigo un aumento de la producción, a la que se debe hacer frente mediante la contratación y no incrementando la productividad (lo que significaría entonces producir más con el mismo número de personas) ni ampliando el tiempo de trabajo del personal ya existente.

Cuando el vendedor percibe la reducción del tipo del IVA como un modo de aumentar sus beneficios, el mecanismo ya no puede funcionar de la forma prevista. En ese caso, la reducción del tipo del IVA lo que hace es subvencionar un sector particular disminuyendo un impuesto que no representa un coste para la empresa. A fin de evitar esta situación no deseable, la Directiva 1999/85/CE dispone que debe haber una relación estrecha entre la disminución de precios derivada de la reducción del tipo impositivo y el aumento previsible de la demanda.

El objetivo de la reducción de la economía sumergida

La medida sólo puede tener repercusiones sobre las empresas que existen legalmente, pero que desarrollan parte de su actividad en la economía sumergida. La dificultad de evaluación reside en cómo medir una actividad que, por definición, no se somete a la obligación de declarar.

Respecto a todas las demás empresas cuya existencia no se ha declarado, la reducción del tipo del IVA no supone un incentivo para abandonar la economía sumergida, ya que realmente la totalidad de su producción queda sin declarar y, por tanto, no pagan impuestos por su producción. La razón principal de su presencia en la economía sumergida no es el IVA, sino más bien la ausencia total del pago de impuestos y cotizaciones sociales.

Ausencia de repercusión total de la reducción del tipo del IVA sobre los precios

Los Estados miembros constataron, en sus estadísticas de precios, que la repercusión en los precios al consumo de la reducción del tipo del IVA no es nunca total. Una parte de la reducción del tipo impositivo se utilizó para aumentar los márgenes de los proveedores de servicios.

La renovación y reparación de viviendas parece ser el sector en el que los profesionales reflejan con mayor facilidad la reducción del tipo del IVA. Esta situación puede explicarse por la importancia de los gastos medios comprometidos, si bien la disminución de los precios es a menudo solamente temporal.

Los servicios de peluquería, cuando repercutieron inmediatamente una parte de la reducción del tipo del IVA, aumentaron a continuación sus precios al consumo por encima de la inflación. La aplicación de un tipo reducido no ha hecho sino moderar temporalmente la subida habitual de los precios.

En algunos casos, en particular en el sector de la reparación de bicicletas, los proveedores de servicios se negaron a aplicar el tipo reducido alegando la complejidad de la medida.

Un contexto económico en expansión

Esta medida de disminución del tipo del IVA se produce en un momento en que la economía lleva varios años creciendo de forma dinámica y el desempleo y la inflación muestran tendencia a la baja. En el año 2000 se aprecia el efecto del recalentamiento de la economía con una reactivación de la inflación.

El crecimiento de la renta familiar disponible permite explicar el aumento de la demanda observado. Además se establecieron otras medidas, en particular fiscales, que han contribuido al mencionado crecimiento de la demanda, con independencia de la medida de reducción del tipo del IVA.

Los informes de los Estados miembros no permiten disociar los efectos del crecimiento, especialmente fuerte en esta época, de los posibles efectos de una repercusión parcial de la reducción del tipo del IVA sobre los precios.

Ausencia de grandes repercusiones sobre el empleo

Algunos Estados miembros han desarrollado una política voluntarista en cuanto al empleo y las ayudas, concentrada en algunos sectores de actividad y, en particular, en el sector de la construcción.

Al pretender los sectores producir más para hacer frente a un aumento de la demanda, encontraron dificultades para la contratación o recurrieron a las horas extraordinarias.

En estas circunstancias los informes de los Estados miembros no determinan de manera fehaciente la repercusión de la medida de reducción del tipo del IVA sobre el empleo.

Sólo dos Estados miembros, Francia e Italia, consignan en el sector de la renovación y la reparación de viviendas una cantidad bastante elevada de creación de empleo tras la reducción del tipo del IVA. Pero en el planteamiento de estos dos países no se han tenido en cuenta algunos factores pertinentes.

Se puede concluir, según las cifras del informe francés, que el coste de un empleo directo creado de esta manera sigue siendo muy elevado, alrededor de 89 000 euros por empleo y año.

Eficacia relativa de la medida

Los estudios empíricos sobre los efectos de la reducción del tipo del IVA ponen de manifiesto que una medida de este tipo no es nunca la más eficaz y supone un coste presupuestario elevado con relación a sus efectos económicos.

La Comisión efectuó, especialmente para el presente informe de evaluación, con ayuda de su modelo macroeconómico QUEST, un ejercicio de simulaciones. Comparada con otras medidas, sobre todo las que afectan directamente a los costes laborales, la reducción del tipo del IVA tiene siempre un coste presupuestario más alto. Los resultados obtenidos son enteramente coherentes con las conclusiones resultantes de los estudios anteriores.

Calculándolo en toda la Unión Europea, para un mismo coste presupuestario, una reducción de las cargas sobre el trabajo crea un 52% de empleo más que una reducción del tipo del IVA enteramente repercutido en los precios.

Economía sumergida: sigue existiendo dificultad de evaluación

Los informes de los Estados miembros no consiguieron superar la dificultad que entraña medir la economía sumergida. No se ha podido demostrar que la medida redujera la economía sumergida. La mayoría de los resultados siguen siendo hipótesis que no consiguen demostrar la posible causalidad entre la medida en cuestión y una reducción de la economía sumergida.

En la reconsideración del ámbito de aplicación de los tipos reducidos, prevista en el apartado 4 del artículo 12 de la Sexta Directiva, la Comisión tendrá en cuenta los resultados aportados por esta experiencia. Esta reconsideración cumplirá los objetivos de la nueva estrategia IVA, que son modernizar, simplificar, reforzar y aplicar de manera más uniforme el sistema común del IVA.

1. ORIGEN Y OBJETIVOS DE LA EXPERIENCIA

En 1997, el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de los días 20 y 21 noviembre destacó que «la cuestión del empleo constituye el centro de las preocupaciones del ciudadano europeo y que debe hacerse todo lo necesario para luchar contra el desempleo cuyo nivel inaceptable amenaza la cohesión de nuestras sociedades». Las conclusiones de la Presidencia invitan, pero no obligan, a cada Estado miembro a analizar la oportunidad de reducir el IVA sobre los servicios que requieren mucha mano de obra y que no están expuestos a la competencia transfronteriza.

Ese mismo año, la Comunicación¹ de la Comisión al Consejo «Creación de empleo: posibilidad de aplicar de forma optativa y durante un período experimental un tipo reducido del IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra» recuerda que el mejor modo de estimular el empleo mediante la fiscalidad consiste en una reducción de los costes laborales no salariales que sea neutra desde el punto de vista de la hacienda pública. Señala que una reducción concreta de las cotizaciones de la seguridad social es un instrumento probablemente más eficaz para la creación de empleo que la reducción de los tipos del IVA y que existen otros instrumentos fiscales de eficacia ya demostrada para combatir el desempleo.

El Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 1998 recoge en «La estrategia de Viena para Europa» el fomento del empleo, el crecimiento económico y la estabilidad como uno de los cuatro temas que más preocupan a los ciudadanos europeos y exigen una acción rápida y eficaz. El apartado treinta y cinco de las conclusiones de la Presidencia precisa que «se invita a la Comisión a que permita, a los Estados miembros que lo deseen, probar tipos reducidos del IVA en los servicios de gran intensidad de mano de obra que no estén expuestos a la competencia transfronteriza».

La propuesta de Directiva del Consejo de febrero de 1999² es una consecuencia de esta invitación. El apartado cuatro de la exposición de motivos de esta propuesta hace hincapié en el hecho de que «tal iniciativa puede tener consecuencias negativas para el buen funcionamiento del mercado interior y la neutralidad del impuesto; además, los efectos positivos de la reducción del IVA sobre la creación de empleo (en particular la repercusión efectiva de la reducción del tipo sobre los precios al consumo) distan mucho de haberse conseguido. La Comisión considera que el medio más adecuado de promover el empleo es continuar la política destinada a reducir las cargas que pesan sobre el factor trabajo, en particular cuando se trata de empleos poco cualificados y escasamente remunerados».

El Consejo adoptó el 22 octubre de 1999 la Directiva 1999/85/CE del Consejo que modifica la Directiva 77/388/CEE por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter experimental, un tipo reducido del IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

Los considerandos (2) y (3) de dicha Directiva fijan los objetivos de esta experiencia, es decir aumento del empleo y disminución de la economía sumergida.

Esta experiencia es estrictamente limitada en el tiempo y sólo se refiere a los servicios descritos en un nuevo Anexo K añadido a la Directiva 77/388/CEE.

¹ SEC(1997) 2089 final.

² COM(1999) 62 final.

Los servicios interesados cumplirán las siguientes condiciones:

- a) tener gran intensidad de mano de obra,
- b) prestarse directamente a los consumidores finales,
- c) ser servicios principalmente locales y no crear distorsiones de la competencia,
- d) presentar una relación estrecha entre el descenso de los precios derivado de la reducción del tipo del IVA y el aumento previsible de la demanda y el empleo.

Los Estados miembros pueden aplicar un tipo del IVA reducido a dos, excepcionalmente a tres, categorías de servicios definidas en este Anexo K. Los Estados miembros que deseen aplicar esta medida deben comunicar a la Comisión todos los elementos que demuestran que se cumplen las condiciones y una descripción precisa del ámbito de aplicación de la medida y los servicios afectados, así como el coste presupuestario previsto.

Dado el carácter experimental de la medida, la Directiva 1999/85/CE establece que los Estados miembros participantes en la experiencia deberá realizar una evaluación precisa de sus consecuencias en términos de empleo y eficiencia.

La Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación global y proponer, en caso necesario, medidas adecuadas que permitan decidir definitivamente el tipo del IVA aplicable a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

El objeto del presente informe es la evaluación global de la experiencia.

Nueve Estados miembros eligieron participar en la experiencia. La lista de los Estados miembros participantes y los servicios elegidos aparecen notificados en la Decisión³ del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar un tipo reducido de IVA a algunos servicios de gran intensidad de mano de obra de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 6 del artículo 28 de la Directiva 77/388/CEE.

Estados miembros y servicios afectados

1. Pequeños servicios de reparación de:	
- Bicicletas	B, L, NL
- Calzado y artículos de cuero	B, L, NL
- Prendas de vestir y ropa de casa	B, EL, L, NL
2. Renovación y reparación de viviendas particulares	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Limpieza de cristales	F, L
4. Atención a domicilio	EL, F, I, P
5. Peluquería	E, L, NL

³

2000/185/CE.

Con el fin de garantizar el seguimiento de la evaluación de esta experiencia, la Comisión envió a los Estados miembros que participaron en ella un cuestionario⁴ con los puntos principales necesarios para una evaluación fiable de la medida. En julio de 2002, la Comisión organizó una reunión preparatoria con estos Estados miembros. Esta reunión les permitió intercambiar opiniones sobre los métodos de evaluación que deben utilizarse y comentar las dificultades surgidas en la elaboración de los informes de evaluación de los Estados miembros.

En octubre de 2002, la Comisión recibió todos los informes de los Estados miembros. El mismo mes, dichos Estados miembros que participaron en esta experiencia tuvieron la posibilidad de discutir y presentar, en una reunión organizada por la Comisión, al conjunto de los Estados miembros y a la Comisión los resultados de sus informes de evaluación.

2. MECANISMO ECONÓMICO SUBYACENTE

Los objetivos de esta experiencia de la aplicación de un tipo reducido del IVA a los servicios que requieren mucha mano de obra eran el incremento del empleo y la reducción de la economía sumergida.

2.1. Empleo: aumentar la demanda mediante una reducción de los precios

El mecanismo económico subyacente a la medida se basa en el hecho de que si el precio final de un bien baja suficientemente, la demanda del mismo aumenta, asumiendo que todo lo demás permanece constante.

Por lo tanto, es indispensable que una reducción del IVA traiga consigo una reducción del precio para los consumidores del servicio en cuestión, la cual debería generar un aumento de la demanda de este servicio. A su vez, este aumento debería provocar un crecimiento de la producción. Para hacer frente a este incremento, debería aumentar el empleo, siempre que no haya otras posibilidades de intensificar la producción.

Queda claro que el vínculo entre la reducción del tipo del IVA y el empleo no es directo. El funcionamiento de este mecanismo supone que se cumplan una serie de hipótesis.

Concretamente, la reducción del IVA debe reflejarse en el precio que el vendedor fija para el consumo. Este precio debe bajar lo bastante como para aumentar la demanda. La reducción máxima posible de precios viene determinada por la diferencia entre el tipo normal y el tipo reducido aplicado. El incremento de la demanda debe traer consigo un aumento de la producción, al que se debe hacer frente mediante la contratación y no con una mayor productividad (lo que significaría producir más con el mismo número de personas) o una prolongación del tiempo de trabajo del personal ya existente.

⁴ Véase el Anexo.

Cuando el vendedor percibe la reducción del tipo del IVA como un modo de aumentar sus beneficios, el mecanismo ya no puede funcionar de la forma prevista. En ese caso, la reducción del tipo del IVA lo que hace es subvencionar un sector particular mediante una reducción de un impuesto que no representa un coste para la empresa. En realidad es el consumidor el único que soporta totalmente el IVA y quien, en ausencia de repercusión de la reducción impositiva sobre los precios, sufraga enteramente el coste de dicha subvención en un determinado sector. Con el fin de evitar este caso no deseable, la Directiva 1999/85/CE estipula que debe haber una relación estrecha entre la disminución de precios derivada de la reducción del tipo del IVA y el aumento previsible de la demanda.

En el caso de que este beneficio se dedique a la contratación, ello indica que existe en este mercado una demanda no satisfecha, la cual autorizaría márgenes de aumento de precios.

Dicho en otras palabras, no se pretende utilizar un impuesto al consumo para influir en los costes de producción.

En conclusión, el vínculo entre la reducción del tipo del IVA y el empleo no es directo. Para que funcione el mecanismo económico que conecta esta reducción del tipo del IVA con el empleo, debe haber toda una serie de repercusiones.

2.2. Economía sumergida

Las empresas que operan en la economía sumergida pueden dividirse en dos grupos:

- i) empresas que trabajan a la vez en la economía oficial y en la economía sumergida,
- ii) empresas (o particulares) enteramente al margen de la economía oficial.

La primera categoría agrupa a las empresas que están registradas regularmente con un número de IVA, que pagan sus cotizaciones sociales, el impuesto de sociedades y otras obligaciones fiscales. Estas empresas realizan, sin embargo, una parte de su producción de manera no declarada. La segunda categoría reúne toda la producción efectuada por productores no declarados. Éstos no pagan ni el IVA, ni el impuesto sobre la renta, ni ninguna clase de gravámenes o cotizaciones sociales.

Queda claro que para la segunda categoría de productores completamente inmersos en la economía sumergida, una reducción del tipo del IVA no constituye un incentivo suficiente para abandonar su situación de empresas (o particulares) no declarados. En efecto, toda su actividad es no declarada y no pagan ningún impuesto vinculado a ésta. La razón principal de su presencia en la economía sumergida no es el IVA, sino más bien la ausencia total de pago de impuestos y cotizaciones sociales.

Por ello, la medida sólo puede tener repercusiones sobre las empresas que existen legalmente pero que desarrollan una parte de su actividad en la economía sumergida.

Estas empresas pueden verse impulsadas a disminuir su actividad sumergida por un aumento posible de la exigencia de factura por parte del consumidor. En el caso de los servicios de renovación y reparación de viviendas, por ejemplo, la posesión de una factura por el consumidor puede ser una condición necesaria para una deducción fiscal sobre su renta.

En términos generales, para reducir el tamaño de la economía sumergida se tienen que eliminar las convergencias de intereses entre productor y consumidor. Un tipo alto del IVA incita a los consumidores a pedir la no facturación del IVA. Los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales animan a los vendedores a proponer a sus clientes la no facturación.

La dificultad de la evaluación reside en cuantificar una actividad que, por definición, no se observa directamente.

3. VISION GENERAL DEL PERÍODO DE EXPERIMENTACIÓN

La modificación del tipo del IVA para algunos servicios de gran intensidad de mano de obra implica cambios en la estructura de la base del IVA. Además, en función del nivel de los tipos del IVA vigentes, la diferencia entre el tipo normal y el tipo reducido varía según los Estados miembros.

Un período de fuerte crecimiento o, por el contrario, de fuerte recesión no tendrá los mismos efectos en la evolución de la demanda de servicios que requieren mucha mano de obra, ya que el ciclo económico imperante en el momento de solicitar la medida de reducción del tipo del IVA contribuye mucho a la evolución de la demanda de estos sectores. Por ello, antes de emitir un juicio sobre el impacto de esta disminución del tipo del IVA es necesario conocer este entorno económico.

3.1. Los distintos tipos del IVA y su importancia

Aplicar a un bien o un servicio un tipo del IVA reducido en vez del tipo normal puede tener repercusiones diferentes en función del nivel de estos dos tipos de IVA. Así pues, el efecto previsto de la reducción del tipo del IVA sobre los precios al consumo es diferente según los Estados miembros. El cuadro siguiente presenta el tipo normal y el tipo reducido, y la diferencia entre los dos para el conjunto de los nueve Estados miembros que participan en la experiencia.

Se constata que la reducción del tipo del IVA, al pasar de un tipo normal al tipo reducido, oscila desde 9 puntos porcentuales para Luxemburgo y España a 15 puntos porcentuales para Bélgica.

Cuadro 1: Tipo del IVA vigente en 2000 (en %)

Estado miembro	Tipo normal	Tipo reducido	Diferencia
Bélgica	21	6	15
Grecia	18	8	10
España	16	7	9
Francia	19,6	5,5	14,1
Italia	20	10	10

Luxemburgo	15	6	9
Países Bajos	17,5 ⁵	6	11,5
Portugal	17 ⁶	5 ⁷	12
Reino Unido	17,5	5	12,5

Fuente: servicios de la Comisión

El cuadro siguiente muestra la cuota de cada tipo del IVA en el total de las transacciones sujetas al mismo antes de la experiencia de la aplicación de un tipo reducido a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

La cuota correspondiente al tipo normal en las transacciones sujetas a IVA es muy heterogénea y está muy lejos del 100%. Todo indica que muchos bienes y servicios se gravan ya con un tipo diferente e inferior al tipo normal.

Seis Estados miembros de los nueve participantes en la experiencia presentan una cuota del tipo normal en el total de las transacciones sujetas a IVA inferior o igual a la media de la Unión Europea.

Cuadro 2: Cuota de cada tipo del IVA en el total de las transacciones sujetas al IVA, 1998⁸

Estado miembro	Tipo normal	Tipo reducido	Otros (0% ⁹ , superreducido, especial)
Reino Unido	77%	3%	20%
Países Bajos	74%	26%	0%
Bélgica	71%	27%	2%
Francia	68%	27%	5%
UE	68%	25%	7%
Portugal	62%	37%	0%
Italia	56%	31%	13%
Grecia	55%	42%	3%
España	48%	42%	10%
Luxemburgo	46%	2%	52%

Fuente: servicios de la Comisión

⁵ Paso del 17,5% al 19% el 1 de enero de 2001.

⁶ Paso del 17% al 19% a partir del 5 de junio de 2002.

⁷ Corresponde al más bajo de los dos tipos reducidos en vigor.

⁸ Clasificado según la parte del tipo del IVA normal.

⁹ Sujeto a IVA y con derecho a deducción.

Pasar de la aplicación de un tipo normal a un tipo reducido del IVA a un bien o un servicio no modifica solamente la estructura de la base del IVA sino también los ingresos procedentes del mismo. El cuadro siguiente presenta la parte de los ingresos en concepto del IVA en el total de las exacciones antes de realizar la experiencia de aplicar un tipo reducido a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

Cuadro 3: Ingresos por IVA en % del total de las exacciones, 1998

Estado miembro	Ingresos por IVA en % total de las exacciones ¹⁰
Bélgica	14,8
Grecia	21,0
España	16,6
Francia	17,6
Italia	14,4
Luxemburgo	14,4
Países Bajos	17,1
Portugal	22,0
Reino Unido	18,4
UE	16,6

Fuente: servicios de la Comisión

Los ingresos por IVA representan una parte importante del total de las exacciones (impuestos y cotizaciones sociales). Para los nueve Estados miembros afectados por la experiencia, la parte de los ingresos por IVA en el total de las exacciones oscila desde el 14,4% para Italia y Luxemburgo al 22% para Portugal. Seis Estados miembros están por encima de la media de la Unión Europea.

3.2. Coyuntura económica general

La aplicación de un tipo del IVA reducido a los servicios que requieren mucha mano de obra entró oficialmente en vigor el 1 de enero de 2000¹¹. Aunque esta medida no pretende ser un instrumento normativo coyuntural, se plantea la cuestión de la situación económica en el momento de instaurarla.

Es necesario, en efecto, conocer la situación económica para poder considerar aisladamente el impacto de la medida. Los indicadores económicos siguientes¹² presentan el cuadro económico general y describen las grandes tendencias del momento.

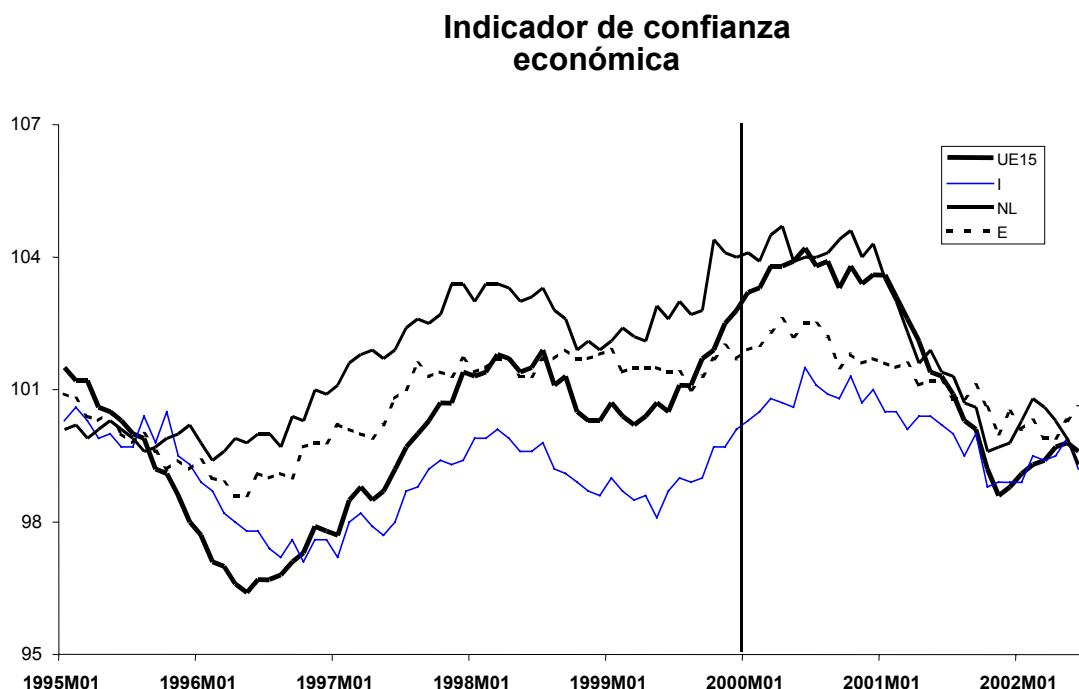
¹⁰ Incluidas las cotizaciones sociales.

¹¹ Con excepción de Francia, que la aplicó a partir del 15 de septiembre de 1999 a los servicios de renovación y reparaciones de viviendas particulares, y Grecia, el 1 de enero de 2001.

¹² En Luxemburgo, se trata del indicador de confianza de las empresas.

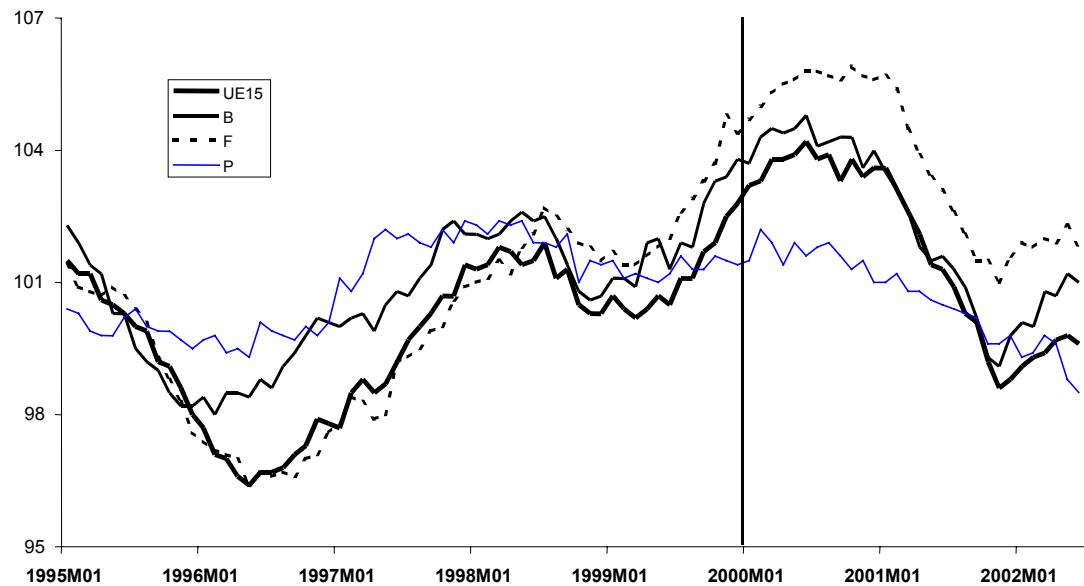
El indicador de la confianza económica es un estudio armonizado en los Estados miembros, que tiene en cuenta a la vez la opinión de las empresas y de los consumidores. Representa el saldo de las opiniones positivas y negativas y permite visualizar el ciclo económico. En los gráficos siguientes se presenta el indicador de la confianza económica de los Estados miembros que participan en la experiencia, marcando en negrita el indicador acumulado de la Unión Europea.

Al ver estos gráficos, se observa que toda la Unión Europea (curva en negrita) experimentó una fase de crecimiento desde 1996 hasta 2001, con un ligero descenso en 1998. Los Estados miembros siguen este esquema presentando distintos matices en la fase de desaceleración a finales de 2000 y principios de 2001. En el momento de establecerse la medida, en cambio, todos están en una fase de crecimiento.



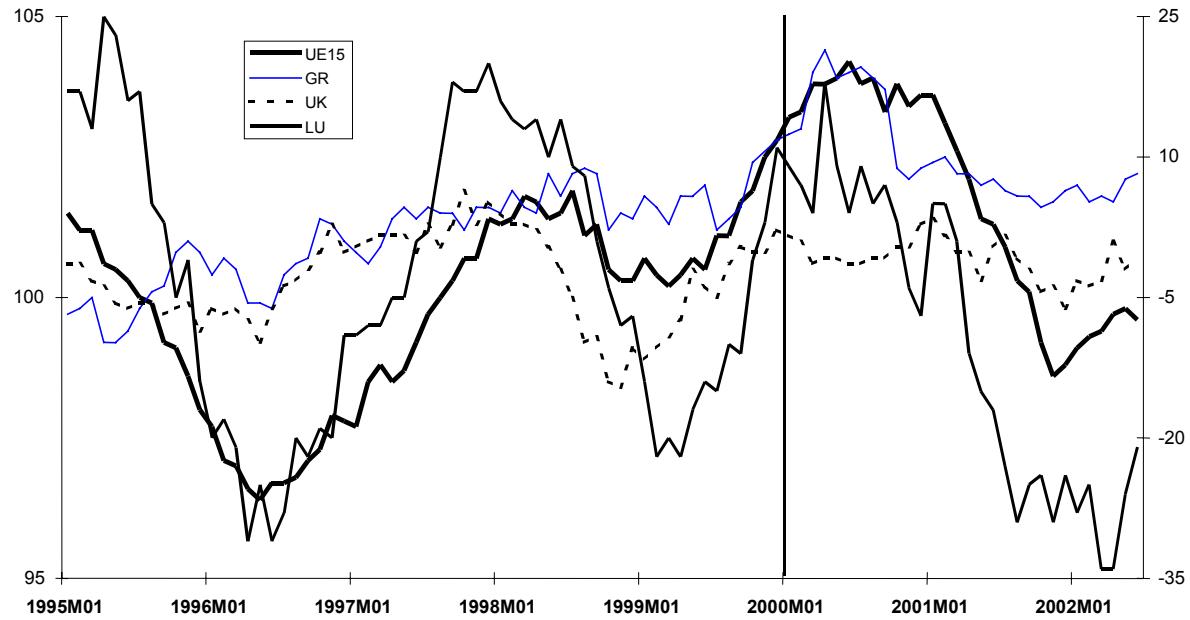
Fuente : EUROSTAT

Indicador de confianza económica



Fuente : EUROSTAT

Indicador de confianza económica



Fuente : EUROSTAT

Esta lectura del ciclo económico viene avalada por los hechos. El cuadro siguiente presenta los índices de crecimiento del PIB real a partir de 1995 para la Unión Europea y los nueve Estados miembros que participaron en la experiencia.

Los índices de crecimiento del PIB muestran la desaceleración de 1996. El crecimiento del PIB de la Unión Europea baja al 1,6% en 1996; esta caída se observa también en la mayoría de los Estados miembros¹³. El crecimiento vuelve a recuperar el dinamismo a partir de 1997 y la desaceleración aparece a partir del año 2001.

En enero de 2000, fecha de la instauración del tipo del IVA reducido para los servicios de gran intensidad mano de obra, el crecimiento sigue siendo dinámico; es a partir del año 2001 cuando el ritmo se aminora.

Queda pues claro que la medida de aplicación de un tipo del IVA reducido sobre los servicios que requieren gran intensidad de mano de obra tiene lugar en medio de una fase de crecimiento.

Cuadro 4: Índice de crecimiento del PIB real (en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	de 2002
UE	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
Bélgica	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Grecia	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
España	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
Francia	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Italia	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Luxemburgo	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Países Bajos	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portugal	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Reino Unido	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

Fuente : EUROSTAT

La medida de aplicación de un tipo reducido del IVA sobre los servicios que requieren mucha mano de obra tenía como objetivo disminuir el desempleo. El cuadro siguiente presenta la evolución del desempleo en la Unión Europea y en los Estados miembros participantes en esta experiencia.

En la Unión Europea, el desempleo experimentó una reducción continua desde el año 1998, tendencia que muestra signos de estabilización a partir de 2002. Los nueve Estados miembros siguen también esta tendencia general a la baja; en algunos de ellos, esta reducción comienza uno, a veces dos, años antes.

La medida de aplicación de un tipo reducido de IVA a los servicios que requieren mucha mano de obra se produce en un momento en que está asentada la tendencia a la baja del desempleo. En 1999, año anterior a la medida, la tasa de desempleo era de 8,7%, comparada con más del 10% en los años 1995 a 1997 en la Unión Europea.

¹³

Entre los nueve Estados miembros que participan en la experiencia, solamente Grecia y Luxemburgo tenían en 1996 un tipo de crecimiento del PIB superior al de 1995.

Cuadro 5: Tasa de desempleo (en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
Bélgica	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Grecia	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
España	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
Francia	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Italia	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Luxemburgo	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Países Bajos	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portugal	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Reino Unido	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

Fuente : EUROSTAT

Toda reducción del IVA, a partir del momento en que se repercute sobre los precios al consumo, tiene un efecto a la baja sobre la subida de los precios. El cuadro siguiente describe la evolución de la inflación a partir de 1995.

Desde 1995 y hasta 2000, la tendencia es a una disminución de la subida de los precios. En la Unión Europea, la inflación pasa de 2,8% en 1995 a 1,2% en 1999. A partir del año 2000, vuelve a aumentar ligeramente, 2,1% para toda la UE. Los nueve Estados miembros siguen más o menos de cerca esta tendencia.

La medida se aplica el año en que la inflación vuelve a aumentar en los Estados miembros en cuestión¹⁴.

Cuadro 6: Inflación, índice armonizado de los precios al consumo (índice de crecimiento anual en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
Bélgica	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Grecia	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
España	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Francia	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italia	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6

¹⁴

En el caso del Reino Unido, la experiencia se refiere únicamente a la Isla de Man.

Luxemburgo	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Países Bajos	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9
Portugal	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Reino Unido	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

Fuente : EUROSTAT

En conclusión, la experiencia de un tipo del IVA reducido sobre los servicios que requieren gran intensidad de mano de obra tiene lugar en un momento en que la economía lleva varios años creciendo y tanto el desempleo como la inflación muestran tendencias a la baja. El efecto de recalentamiento de la economía se hace sentir en 2000, con una subida de la inflación.

3.3. Indicadores económicos de algunos sectores concretos

Los sectores elegidos para esta experiencia de tipo reducido del IVA tienen muy poca influencia, prácticamente nula, sobre la economía, con la excepción de un único sector: la reparación y renovación de viviendas particulares. En función de la información disponible para el conjunto de la Unión Europea, se describe a continuación la situación económica de estos sectores.

3.3.1. Sector de reparación y renovación de viviendas particulares

Siete Estados miembros eligieron el sector de la reparación y renovación de viviendas particulares. La mayoría de ellos añadió condiciones relacionadas con la edad de la vivienda o restricciones sobre el tipo de obras, condiciones y restricciones que se detallan en la parte correspondiente a la evaluación efectuada por los Estados miembros. En el caso del Reino Unido, este sector se limita geográficamente a la Isla de Man¹⁵.

La reparación y renovación de viviendas particulares forma parte del sector de la construcción, pero no está definida como una subcategoría bien delimitada en las estadísticas.

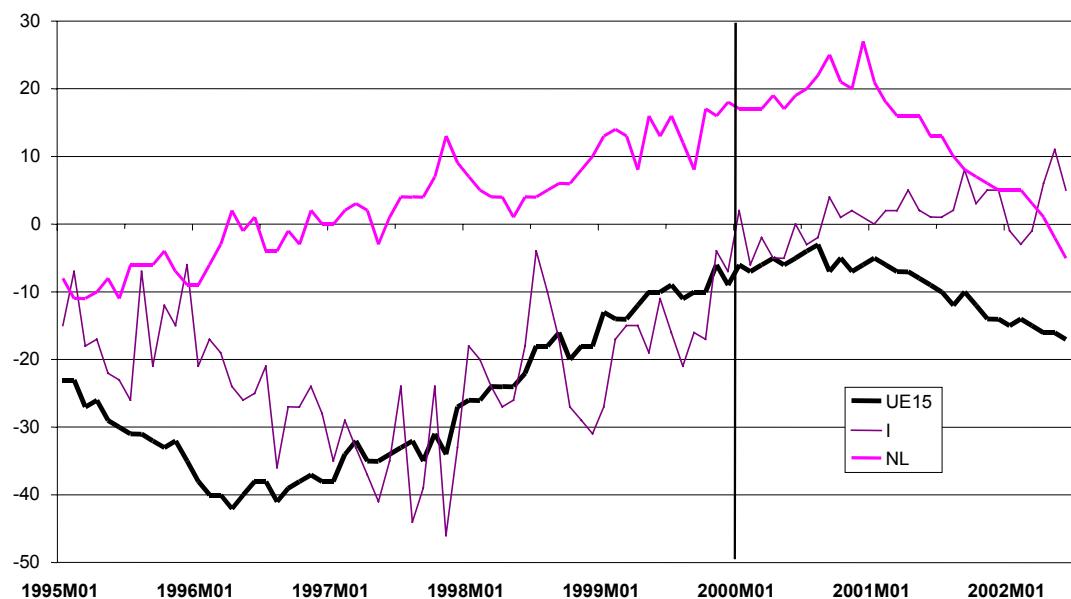
El indicador de confianza del sector de la construcción es un estudio elaborado sobre las mismas bases que el indicador de confianza económica presentado anteriormente. Ahora bien, este indicador sólo tiene en cuenta la opinión de las empresas de este sector. Los gráficos siguientes presentan este indicador para la Unión Europea en su conjunto (curva en negrita) y para los Estados miembros que han elegido el sector de la reparación y renovación de viviendas particulares.

El indicador de confianza de la construcción en el conjunto de la Unión Europea sigue la evolución observada en el análisis anterior del panorama económico, con la única excepción de la ausencia de desaceleración durante 1998. El sector, por tanto, experimentó una larga fase de expansión tras la caída del año 1996. Esta fase de expansión se ralentiza en 2001 y continúa haciéndolo en 2002. Los Estados miembros presentan un perfil similar en general. La evolución de España es más errática, apareciendo antes la ralentización, y en Italia y Portugal no aparece la caída de 1996. Francia, por el contrario, muestra un crecimiento fuerte e ininterrumpido desde 1997 hasta principios de 2001.

¹⁵

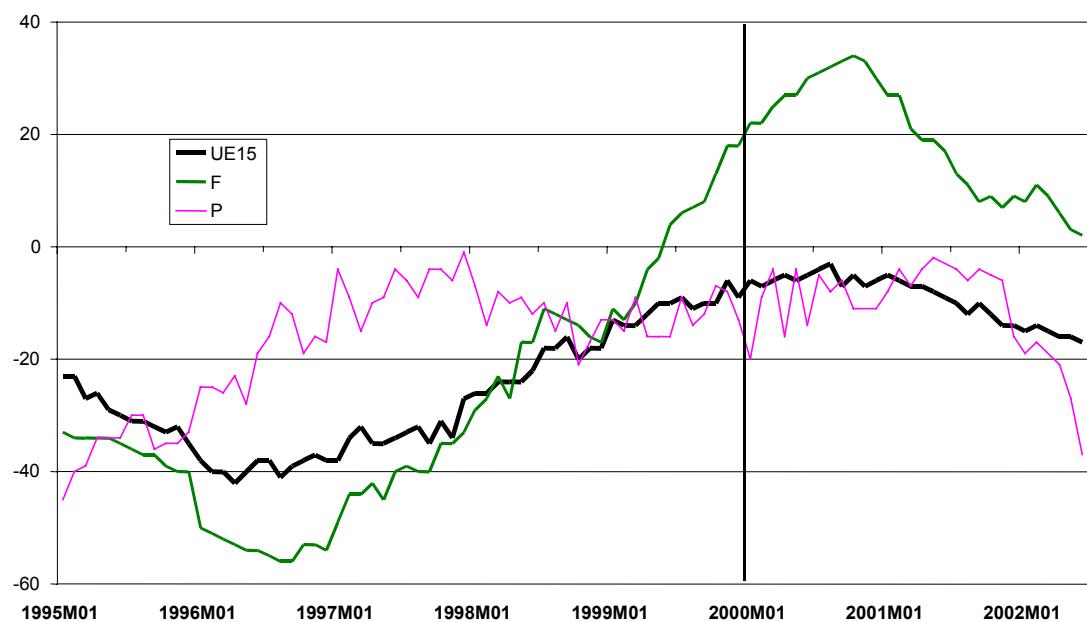
En consecuencia, el Reino Unido no se ha incluido en el examen de la situación económica de este sector.

Indicador de confianza : Construcción



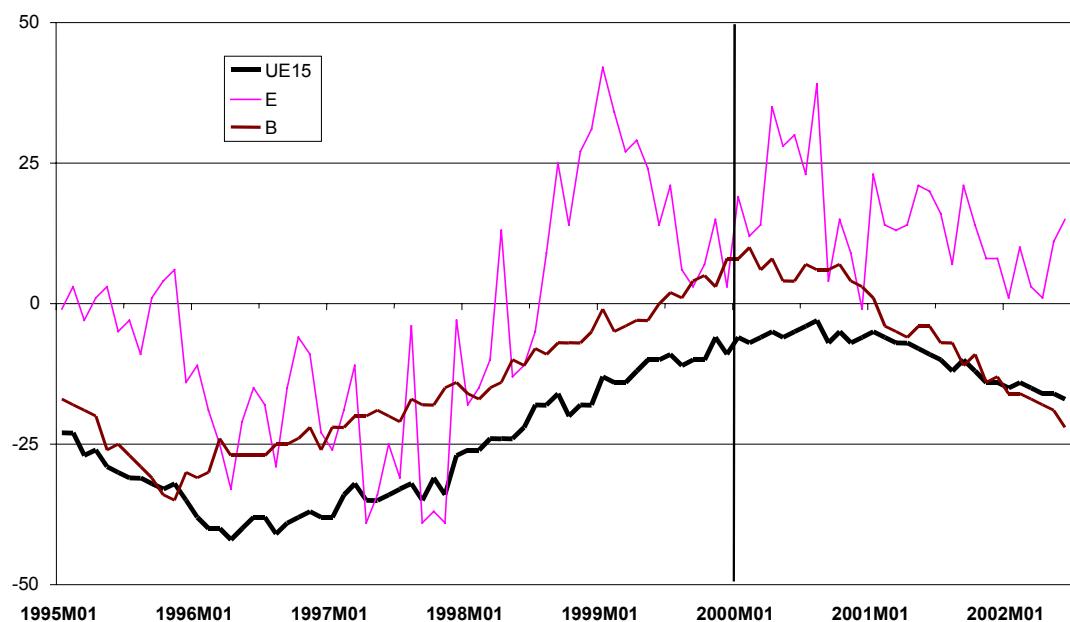
Fuente : EUROSTAT

Indicador de confianza : Construcción



Fuente : EUROSTAT

Indicador de confianza : Construcción



Fuente : EUROSTAT

Esta interpretación de la evolución del sector de la construcción se refleja también en los índices de crecimiento de la producción presentados en el cuadro siguiente.

Cuadro 7: Construcción: índice de producción (100=1995), índice de crecimiento en %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
Bélgica	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
España	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
Francia	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Italia	-	-	-	-	-	-
Países Bajos	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portugal	-	-	-	-	-	-

Fuente : EUROSTAT

En el conjunto de la Unión Europea el crecimiento del empleo en este sector va a la par con el crecimiento de la producción. Entre los Estados miembros para los cuales disponemos de datos, Bélgica y España muestran evoluciones paralelas del crecimiento de la construcción y el empleo.

Por el contrario, el aumento del empleo en Francia lleva un año de retraso respecto al crecimiento de la producción. En otros términos, en Francia el crecimiento de la producción en el sector de la construcción volvió a despegar en 1997, pero el del empleo en este mismo sector no se recuperó hasta un año más tarde. Este retraso se debe a problemas en la oferta de mano de obra. Según el *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*¹⁶ (INSEE), la recuperación de este sector en Francia data de 1998, ampliándose claramente a partir de 1999. No obstante, se da una escasez de mano de obra cualificada: más del 30% de las empresas afirman que encuentran dificultades para contratar mano de obra suficientemente cualificada¹⁷.

Cuadro 8: Construcción: índice de empleo (100=1995) índice de crecimiento en %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
Bélgica	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
España	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
Francia	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Italia	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4
Países Bajos	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-

Fuente : EUROSTAT

3.3.2. Los demás sectores

Los demás sectores tienen muy poca influencia sobre la economía, por lo que no se dispone de información armonizada para toda la Unión Europea. A título de ejemplo, en el cálculo del índice armonizado de los precios al consumo, la categoría de servicios de peluquería y tratamientos de belleza supone alrededor de un uno por ciento. El sector elegido para la experiencia de tipo del IVA reducido sólo incluye los servicios de peluquería.

No obstante, los índices armonizados de los precios al consumo permiten ya efectuar algunas comparaciones.

A título ilustrativo, el cuadro siguiente presenta, para los Estados miembros mencionados, la evolución de los precios al consumo en el índice de todos los productos y en el índice de los salones de peluquería y tratamientos de belleza.

El año en que entró en vigor la medida de reducción del tipo del IVA, la inflación en los servicios de peluquería y tratamientos de belleza se estaba reduciendo en Luxemburgo y en los Países Bajos. En España se redujo muy poco. En cambio, el año siguiente se produjo una fuerte aceleración de la inflación para estos servicios de peluquería y tratamientos de belleza en los tres Estados miembros mencionados.

Parece, pues, que la medida de reducción del tipo del IVA sólo tuvo un efecto temporal sobre los precios de los servicios en cuestión.

¹⁶ INSEE, 1 de julio de 1999.

¹⁷ INSEE, 1 de junio de 2000.

Cuadro 9: Índice armonizado de los precios al consumo (índice de crecimiento anual en %)

	España		Luxemburgo		Países Bajos	
	Todos los productos	Peluquerías	Todos los productos	Peluquerías	Todos los productos	Peluquerías
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Fuente : EUROSTAT

El cuadro siguiente presenta, para los Estados miembros en cuestión, la evolución de los precios al consumo en el índice de todos los productos y en el índice de las reparaciones y mantenimiento de la vivienda.

Para los servicios de reparaciones y mantenimiento de la vivienda se observa el mismo fenómeno de bajada temporal de los precios el año de entrada en vigor de la medida, seguida de un fuerte aumento el año siguiente en dos (B, F) de los tres Estados miembros afectados.

Cuadro 10: Índice armonizado de los precios al consumo (índice de crecimiento anual en %)

	Bélgica		España		Francia	
	Todos los productos	Reparación/mantenimiento de la vivienda	Todos los productos	Reparación/mantenimiento de la vivienda	Todos los productos	Reparación/mantenimiento de la vivienda
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Fuente : EUROSTAT

4. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA

4.1. Método de evaluación

El informe de evaluación de los servicios de la Comisión¹⁸ examina detalladamente cada etapa del mecanismo económico en todos los servicios afectados con arreglo a una plantilla de referencia común, que corresponde al sistema de evaluación acordado en la reunión preparatoria de julio 2002.

Los efectos de la reducción del tipo del IVA pueden evaluarse a través de varios métodos, que pueden implicar el análisis de datos económicos procedentes de la contabilidad nacional o las declaraciones del IVA. También se puede recurrir a estudios centrados directamente en los servicios en cuestión o, por el contrario, utilizar modelos sectoriales (generales, en su caso) combinados con pruebas estadísticas o econométricas. Existe una amplia gama de métodos posibles, pero hay que elegir aquél que ofrezca las respuestas más pertinentes.

Independientemente del método elegido, es indispensable que el análisis recoja la evolución histórica del sector en cuestión y las medidas de política económica. En efecto, sin un conocimiento previo del sector antes de la entrada en vigor de la medida, resulta imposible juzgar sus repercusiones.

En la práctica los Estados miembros aplicaron los métodos a su disposición de formas muy distintas. La diversidad de los métodos utilizados y la heterogeneidad de los sectores hacen que la síntesis de las evaluaciones resulte una tarea delicada. Para garantizar el mayor rigor y transparencia posible, la plantilla de referencia de los informes de evaluación de los Estados miembros recoge directamente el método de análisis acordado en julio de 2002.

La naturaleza de las respuestas dadas en los informes de evaluación a cada uno de los puntos anteriores podrá ser de tres tipos: bien los elementos aportados por el informe de evaluación al punto en cuestión permiten llegar a una conclusión sin ambigüedades, bien el informe de evaluación no trata este punto por razones obvias (falta de datos, por ejemplo) o, por último, es posible que los elementos disponibles en el informe de evaluación no permitan formular conclusiones sólidas.

Los apartados siguientes recogen los principales resultados observados con arreglo a esta plantilla de análisis.

4.2. La reducción del tipo del IVA no repercute plenamente sobre los precios

La primera etapa, indispensable, es la repercusión de la reducción del tipo del IVA sobre los precios al consumo. Si no se da tal repercusión, cualquier aumento de la demanda que pudiera observarse se debería necesariamente a factores ajenos a la medida IVA.

Al elaborar sus listas de precios, los Estados miembros constataron¹⁹ que la reducción del tipo del IVA nunca se reflejaba plenamente sobre los precios al consumo, ya que una parte de

¹⁸ SEC(2003) 622. Informe de evaluación de los Servicios de la Comisión. Experiencia de la aplicación de un tipo reducido del IVA sobre algunos servicios de gran intensidad de mano de obra.

¹⁹ Véase el Anexo, Informe de los servicios de la Comisión. Experiencia de la aplicación de un tipo reducido del IVA sobre algunos servicios de gran intensidad de mano de obra, SEC(2003)622.

dicha reducción se había utilizado para aumentar los márgenes de los proveedores de servicios.

A título de ejemplo, en Luxemburgo el 40% de los servicios de peluquería y el 80% de las empresas de reparación de calzado no repercutieron la reducción del IVA en sus precios. Una explicación posible podría ser la reticencia de los vendedores a asumir riesgos: prefieren un comportamiento conservador (mantener el mismo nivel de precios y aumentar sus beneficios) a arriesgarse (bajar los precios y esperar que ello aumente la demanda y, por tanto, sus beneficios).

La reforma y reparación de viviendas parece ser el sector en el que los profesionales muestran una mayor tendencia a repercutir la reducción del tipo del IVA. Ello puede explicarse por la importancia de los gastos medios involucrados.

Puede observarse que cuando algunos sectores, especialmente los de reparación del calzado, reparación de bicicletas y arreglo de prendas de vestir en los Países Bajos y el sector de la reparación de viviendas en Francia, repercuten inmediatamente una parte de la reducción del tipo del IVA, tienden a continuación a aumentar sus precios al consumo por encima de la inflación. La aplicación de un tipo reducido se limita a atenuar temporalmente la subida habitual de los precios.

En algunos casos, especialmente en el sector de la reparación de bicicletas, algunos proveedores de servicios se negaron a aplicar el tipo reducido alegando la complejidad de la medida.

Las dificultades surgidas en la repercusión de la reducción del tipo del IVA sobre los precios al consumo muestran que esta medida no funciona con arreglo al plan previsto en la Directiva.

4.3. Expansión favorable a la demanda

La coyuntura económica, extremadamente favorable en el momento en que se aplicó la medida, favoreció la demanda y el desarrollo del volumen de negocios de los proveedores de todos los servicios. El aumento de la renta familiar permite explicar el crecimiento observado en la demanda. Además, se establecieron otras medidas, concretamente fiscales, que contribuyeron al crecimiento de la demanda independientemente de la medida de reducción del tipo del IVA.

Los informes de los Estados miembros no permiten disociar los efectos del crecimiento, especialmente fuerte en esa época, de los posibles efectos de una repercusión parcial de la reducción del tipo del IVA sobre los precios.

4.4. Ausencia de efectos importantes sobre el empleo

Algunos Estados miembros aplicaron una política voluntarista en materia de empleo y ayudas centrada en algunos sectores de actividad, y especialmente en el sector de la construcción.

Por ejemplo, con anterioridad a la reducción del tipo del IVA, se habían introducido en Francia un conjunto de disposiciones destinadas a favorecer el acceso a la propiedad de la vivienda y, posteriormente, su rehabilitación. Este sector registró un crecimiento

extraordinario desde principios de 1999. Italia, además de aplicar un tipo reducido del IVA, autorizó la deducción fiscal de los gastos de renovación y reparación de viviendas particulares. España favoreció el entorno fiscal de las pequeñas y medianas empresas.

Cuando estos sectores intentaron aumentar la producción para hacer frente a una subida de la demanda, tropezaron con dificultades para la contratación o recurrieron a las horas extraordinarias. Portugal y el Reino Unido (Isla de Man) reconocen que se encontraban en situación de pleno empleo en el momento de la entrada en vigor de la medida.

En estas circunstancias, los informes nacionales no pueden demostrar de manera inequívoca, en ninguno de los Estados miembros afectados, que la reducción del tipo del IVA repercutiese sobre el empleo.

Sólo dos Estados miembros, Francia e Italia, atribuyen al sector de reparación y renovación de viviendas una cifra bastante elevada de creación de empleo, 40 000 y 65 000, respectivamente, con posterioridad a la reducción del tipo del IVA.

No obstante, los cálculos de Francia no tienen en cuenta los efectos de los vendavales e inundaciones de 1999 ni las medidas fiscales que favorecieron la construcción de nuevas viviendas y, en menor medida, la renovación y reparación de viviendas. Además, el sector francés de la construcción ya había experimentado dificultades de contratación a finales de 1999. Por último, según las cifras del informe francés, el coste de un empleo directo así creado sigue siendo muy elevado, alrededor de 89 000 euros por empleo y año. Italia se basa en un estudio de la organización profesional representativa del sector. El método de cálculo utilizado tampoco parece tener en cuenta las importantes medidas fiscales en materia de imposición directa.

4.5. Eficacia muy relativa de la medida

Los estudios empíricos que analizan los efectos de una reducción del tipo del IVA, generalmente en comparación con otras medidas, ponen de manifiesto que dicha reducción nunca es la medida más eficaz para estimular el empleo y el crecimiento del PIB, y que tiene un coste presupuestario elevado con respecto a sus efectos económicos.

Para este informe de evaluación específicamente, la Comisión realizó, con ayuda de su modelo macroeconómico QUEST, un ejercicio de simulación de una reducción del tipo del IVA en comparación con una reducción de los costes sociales del empleo.

Comparada con otras medidas, en particular las que afectan directamente a los costes del empleo, la reducción del tipo del IVA siempre tiene un coste presupuestario más elevado. Los resultados obtenidos son totalmente coherentes con las conclusiones de los estudios anteriores.

Calculado a escala de la Unión Europea, para un mismo coste presupuestario, una reducción de los costes del empleo crea un 52% más puestos de trabajo que una reducción del tipo del IVA repercutida totalmente sobre los precios.

4.6. Economía sumergida: sigue siendo difícil evaluarla

Los Estados han aportado muy poca información respecto a los efectos de la reducción del tipo del IVA sobre la economía sumergida. No ha sido posible demostrar que esta medida haya contribuido a reducir la economía sumergida. La mayoría de los resultados no son más que hipótesis, que no pueden demostrar un posible nexo causal entre la reducción impositiva y una disminución de la economía sumergida.

En cambio, independientemente de la medida de reducción del tipo del IVA, ha surgido una alternativa importante en la lucha contra el trabajo no declarado. Si el consumidor puede beneficiarse de una deducción del impuesto sobre la renta y dicha deducción está condicionada a la posesión de una factura, parece que se recurre menos a los servicios de la economía sumergida. Este efecto se observa en el ámbito de los trabajos inmobiliarios.

5. CONCLUSIÓN GENERAL

En el marco de la experiencia sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra, si se tienen en cuenta los datos aportados por los Estados miembros y los límites de los métodos de análisis utilizados, todo indica que, a raíz de la reducción de tipo del IVA, no es posible determinar inequívocamente que dicha reducción tenga efectos favorables sobre el empleo. Por lo que se refiere a la economía sumergida, también se observa esto mismo.

Cuando los Estados miembros analizaron detalladamente sus precios, se puso de manifiesto que la repercusión de la reducción del tipo del IVA sobre los precios al consumo siempre era parcial, o incluso inexistente. Lo que es más, generalmente tiene poco alcance y esta experiencia no ha demostrado que se mantenga en el tiempo. En consecuencia, el mecanismo económico de aumento de la demanda mediante una reducción sustancial de los precios no puede funcionar como prevé la Directiva.

Por otra parte, estos resultados son coherentes con las conclusiones derivadas de los estudios realizados anteriormente. Si se compara con otras medidas que abordan directamente los costes del empleo, las repercusiones de la reducción del tipo del IVA sobre el empleo tienen siempre un coste presupuestario más elevado por puesto de trabajo creado.

Para este informe de evaluación específicamente, la Comisión realizó, con ayuda de su modelo macroeconómico QUEST, un ejercicio de simulación de una reducción del tipo del IVA comparándolo con una reducción de los costes sociales del empleo. Se consideró la hipótesis más favorable a la medida de la reducción del tipo del IVA, es decir, una repercusión total de la misma sobre los precios interiores. A pesar de esta hipótesis favorable a la reducción del tipo impositivo, calculado para el conjunto de la Unión Europea, para un mismo coste presupuestario una reducción de los costes sociales del empleo crea un 52% más de empleo.

Habida cuenta del conjunto de estos resultados, y especialmente de la dificultad de repercutir sobre los precios todas las modificaciones a la baja del tipo impositivo, no parece que el IVA sea el instrumento adecuado que deba utilizarse para influir sobre la demanda a través de sus efectos sobre los precios. En términos de mercado interior, los servicios definidos en el Anexo K de la Sexta Directiva son de una naturaleza tal que el riesgo de distorsiones de la competencia resulta poco probable, ya que se trata de servicios dirigidos esencialmente a los consumidores finales y de un carácter fundamentalmente local. El Anexo K sólo incluye cinco categorías de servicios y los Estados miembros únicamente podían elegir un máximo de tres.

Probablemente unos servicios definidos de distinta manera en el Anexo K habrían dado lugar al riesgo de distorsiones. La Comisión no ha recibido ninguna denuncia referente a posibles distorsiones de la competencia derivadas de la aplicación de un tipo del IVA reducido a estos servicios.

Ahora es necesario examinar el futuro tratamiento del IVA para este tipo de servicios. Esta reflexión se realizará en el marco de la reconsideración bianual del ámbito de aplicación de los tipos reducidos, prevista en el apartado 4 del artículo 12. Deberá respetar los objetivos de la nueva estrategia IVA²⁰ de modernizar, simplificar, reforzar y aplicar de manera más uniforme el sistema común del IVA.

A lo largo de 2003 la Comisión preparará una propuesta de directiva que presentará al Consejo y al Parlamento Europeo. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta las conclusiones del presente informe, todos los elementos ya mencionados en su informe anterior sobre los tipos reducidos del IVA²¹, así como cualquier otro dato pertinente.

El objetivo principal de esta propuesta será mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante la racionalización del recurso a los tipos reducidos por parte de los Estados miembros, ofreciendo a todos los Estados las mismas posibilidades de aplicar tipos reducidos.

Conviene recordar las características del IVA, especialmente la obligación de garantizar su neutralidad, la necesidad de definir criterios claros de aplicación de los tipos reducidos y la necesidad de racionalizar las excepciones, así como el objetivo a largo plazo de una mayor armonización de los tipos.

²⁰ COM(2000) 348 final, 7 de junio de 2000.

²¹ COM(2001) 599 final, 22 de octubre de 2001.