

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido»

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

El 28 de agosto de 2008, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido »

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 2 de febrero de 2009 (ponente: Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 171 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba las modificaciones técnicas, muchas de ellas imprescindibles, que la propuesta de Directiva introduce en la Directiva 2006/112/CE. Lamenta, en cambio, el limitado propósito de la reforma dada la falta de consenso político.

1.2 Un aspecto que resulta necesario contemplar, como ya está anunciado, es la aplicación del IVA en relación con los servicios y los materiales que favorezcan el ahorro energético y el cuidado del medio ambiente.

1.3 En lo concerniente al IVA reducido por la prestación de servicios de renovación, reparación transformación, mantenimiento y limpieza de viviendas, el CESE duda de la conveniencia de eliminar la referencia a viviendas «sociales». En cualquier caso, dada que la aplicación de tipos reducidos no es obligatoria, es una decisión que debe adoptar cada Estado miembro.

1.4 La generalización de la posibilidad de aplicar en todos los Estados miembros el IVA reducido en los servicios de restauración y catering –que algunos Estados miembros rechazan– obedece a criterios de equiparación de las condiciones puesto que la posibilidad de distorsión de la competencia con el régimen actual es limitada. El CESE aprueba la exclusión de las bebidas alcohólicas de la aplicación del tipo reducido.

1.5 En lo que respecta a «pequeñas reparaciones de bienes muebles corporales», las normas de los Estados miembros deberán especificar a qué servicios se aplica el tipo reducido, dada la amplitud de los términos.

1.6 El CESE propone que los productos dietéticos apropiados para determinadas enfermedades se declaren exentos del IVA (véase el punto 4.8.6 de este dictamen).

1.7 El CESE sugiere que, modificando el criterio del proyecto, se incluyan en el anexo III los servicios de reparación y mantenimiento de vehículos en los términos que se indican en el punto 4.8.5.1 de este dictamen.

1.8 El CESE está de acuerdo en que se apliquen los tipos reducidos a las categorías ampliadas de bienes y servicios en la medida de las disponibilidades presupuestarias específicas de los Estados miembros, de la situación económica y de los intereses del mercado interior de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.9 El CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión por avanzar hacia la armonización general del IVA, al mismo tiempo que lamenta la falta de una decisión política por parte del Consejo de la UE.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Directiva a la que se refiere el presente dictamen consiste en **modificaciones técnicas y añadidos** a la Directiva del año 2006, en adelante: «Directiva del IVA» (1).

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

2.2 Se trata, según la Comisión, de establecer algunas reformas urgentes para dar solución a «problemas jurídicos y políticos que han surgido, bien a causa de interpretaciones divergentes de la Directiva, bien debido a la inexistencia de condiciones equitativas para todos los Estados miembros en lo que respecta a la posibilidad de que éstos apliquen tipos reducidos en los sectores en los que el correcto funcionamiento del mercado interior no se vea afectado».

2.3 Se pretende conferir mayor autonomía y seguridad a los Estados miembros así como garantizarles la igualdad de trato.

2.3.1 Aunque no esté destinada exclusivamente a las PYME, uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia de Lisboa, tendrá efectos positivos para ellas en la medida en que los sectores de que se trata incluyen a muchas PYME y la propuesta aportará seguridad jurídica a la aplicación continuada en dichos sectores de tipos reducidos de IVA.

2.4 Las modificaciones a la Directiva del IVA son de cuatro tipos:

- ampliación de los servicios de ámbito local incluida la incorporación de disposiciones actualizadas de carácter permanente sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra enumerados en el anexo IV, cuyo plazo de vigencia finalizará el 31 de diciembre de 2010. Como consecuencia, este anexo IV será suprimido;
- supresión de artículos o párrafos de carácter temporal o referentes a situaciones particulares de los Estados miembros que ya carecen de vigencia;
- mejoras de redacción;
- cambios en la redacción del anexo III, que contiene la «Lista de entregas de bienes y prestaciones de servicios que podrán estar sujetas a los tipos reducidos del IVA a que se refiere el art. 98».

3. El nuevo anexo III

3.1 Modificaciones de redacción o añadidos a determinadas categorías.

3.1.1 Categoría 3: **productos farmacéuticos**. Se incluyen «los productos absorbentes de higiene personal», lo cual engloba la protección íntima femenina y los pañales para niños.

3.1.2 Categoría 4: **tratamiento de discapacitados**. Se añaden «aparatos, material eléctrico, electrónico o de otro tipo, y medios de transporte (...), así como su arrendamiento, con o sin opción de compra (...)». La propuesta incluye asimismo equipos o aparatos especialmente diseñados o adaptados para

discapacitados (por ejemplo, teclados Braille o coches adaptados).

3.1.3 Categoría 6: **libros**. Se incluyen también los «audiolibros, CD, CD-ROM o cualesquiera soportes físicos similares ...». Se amplía el ámbito de aplicación a los audiolibros en CD, CD-ROM o cualesquiera soportes físicos similares que reproduzcan fundamentalmente el mismo contenido informativo que los libros impresos.

3.1.4 Categoría 8: **servicios de radiodifusión y televisión**. Se aclara que los servicios imponible son estas prestaciones en sí y no su recepción.

3.1.5 Categoría 9: **servicios prestados por escritores, etc.** Queda aclarado que la categoría se refiere también a las «retribuidas mediante los derechos de autor adeudados a los mismos». Se ha reformulado el texto porque los derechos de autor no son servicios imponibles sino la contraprestación de determinados servicios.

3.1.6 Categoría 16: **prestación de servicios funerarios o de cremación**. La nueva redacción pretende separar el objeto de la definición de la calidad del prestador.

3.1.7 Categoría 18: **limpieza de vías públicas, tratamiento de residuos, etc.** Elimina incoherencias asignando también el tipo reducido a tres servicios que no entran en la actual redacción: «la depuración y reciclado de aguas residuales», «el alcantarillado» y «el reciclado de residuos y los servicios para su reutilización».

3.2 Ampliación de las prestaciones referidas al **sector de la vivienda y a algunos edificios no comerciales**

3.2.1 Modificando la categoría 10 y añadiendo la categoría 10 bis, se pretende:

- dar mayor margen de maniobra a los Estados miembros suprimiendo la referencia a «viviendas proporcionadas en el marco de la política social»;
- añadir lo servicios de «renovación, reparación y limpieza de viviendas» (véase el anexo IV actual) así como su mantenimiento;
- hacer extensiva la reducción a los servicios de renovación, reparación, transformación, mantenimiento y limpieza prestados «en lugares de culto, del patrimonio cultural y de monumentos históricos».

3.3 Inclusión de dos nuevas categorías

3.3.1 Servicios de restauración y catering

3.3.2 La categoría 12 del actual anexo III (que no sufre modificación) se refiere a:

«Alojamiento facilitado por hoteles y establecimientos afines, incluido el alojamiento para vacaciones y el arrendamiento de emplazamiento en terrenos para camping y espacio de estacionamiento para caravanas».

3.3.3 La nueva categoría (12 bis) incluye a:

«Servicios de restauración y catering, con exclusión de la entrega de bebidas alcohólicas».

3.3.3.1 Los fundamentos de esta inclusión son dos: a) la necesidad de dar trato equitativo a todos los Estados miembros, y b) porque estos servicios cumplen los mismos criterios que los demás servicios prestados a nivel local.

3.3.4 Servicios prestados a nivel local

3.3.4.1 Estas nuevas categorías comprenden cinco supuestos:

«19) Prestaciones de servicios de jardinería o paisajismo y mantenimiento de jardines;

20) Pequeñas reparaciones de bienes muebles corporales, incluidas bicicletas y triciclos de todo tipo, con exclusión, no obstante, de cualquier otro medio de transporte;

21) Servicios de limpieza y mantenimiento de bienes muebles corporales;

22) Prestaciones de servicios de asistencia a domicilio, como la ayuda doméstica o el cuidado de niños, ancianos, enfermos o discapacitados;

23) Cuidados personales como los dispensados en los salones de peluquería y estética».

3.3.4.2 Estas categorías incluyen servicios que figuran ya en el actual anexo IV, que establece un régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2010, pero incluyen asimismo algunos servicios nuevos de naturaleza similar.

4. Observaciones

4.1 El CESE ha debatido en profundidad el tema del presente dictamen al analizar la Comunicación de la Comisión Europea de 2007 sobre los tipos del IVA distintos del normal ⁽¹⁾, que, a

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, de 5 de julio de 2007.

su vez, se basó en el Estudio presentado por Copenhagen Economics, el 5 de julio de 2007.

4.2 En su dictamen ⁽²⁾ hizo hincapié el CESE en los siguientes aspectos:

— el IVA responde a criterios exclusivamente fiscales de los Estados miembros;

— la aplicación de tipos reducidos obedece a razones políticas y sociales;

— la armonización del IVA no se refleja en la realidad, por lo que resulta acertado (como pretende la Comisión) tratar de hacerlo en actividades que tienen repercusión transfronteriza o responden a criterios ya aceptados de política comunitaria;

— debe verificarse que toda reducción en los tipos del IVA responde **efectivamente** a razones sociales;

— la simplificación y la transparencia facilitan la tarea de las empresas y el control por las autoridades;

— dejando de lado el «espejismo» de lograr un régimen definitivo, debe darse mayor autonomía a los Estados miembros a la hora de determinar los tipos reducidos para **servicios locales**.

4.2.1 Los términos del citado dictamen conservan plenamente su vigencia.

4.3 La propuesta de Directiva sólo introduce en el régimen actual modificaciones parciales y requeridas por razones urgentes. No se trata, como aclara la Comisión, de una revisión en profundidad de la actual directiva, ya que el debate sobre ello «no ha hecho sino empezar». No obstante, aborda cuestiones relevantes desde el punto de vista social y económico, como es el caso del IVA en los restaurantes, en sectores intensivos en mano de obra y en los servicios de carácter local.

4.4 Modificaciones técnicas

En términos generales, las modificaciones de carácter técnico merecen una aprobación del CESE en cuanto son necesarias, mejoran la redacción y aclaran aspectos controvertidos.

4.5 Modificaciones referidas al sector de la vivienda

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los tipos del IVA distintos del tipo normal» (DO C 211 de 19.8.2008, p. 67).

4.5.1 Entrega y construcción de viviendas

4.5.1.1 La aplicación con carácter permanente a todo tipo de viviendas –no solamente a las que forman parte de una «política social», como establece la actual categoría 10– amplía considerablemente el ámbito de la reducción del IVA. Se argumenta este cambio aduciendo que los Estados miembros han interpretado de manera diferente qué debe entenderse por «política social» y porque, además, las normas sobre el lugar de imposición de dichas prestaciones, establecen que es el lugar en el que se encuentra el inmueble.

4.5.1.2 Si bien se logra así una armonización, cabe preguntarse si esta generalización no va demasiado lejos teniendo en cuenta la incidencia de la reforma⁽¹⁾. ¿Cumple un objetivo loable social y económicamente aplicar un tipo reducido a cualquier vivienda, sea cual sea su precio y su finalidad?

4.6 Reparación de viviendas y otros inmuebles

4.6.1 La renovación y reparación ya estaba incluida en el anexo III sobre la vivienda como componente de la política social junto con la renovación y la reparación de las viviendas privadas; además, la limpieza de los hogares ya figuraba en el anexo IV. Justificadamente se añaden los «lugares de culto, del patrimonio cultural y de patrimonios históricos».

4.6.2 Además, se suprime la exclusión referida a «los materiales que forman parte significativa del valor del suministro». Se propone, por lo tanto, generalizar la posibilidad de incluir ese suministro en el tipo reducido, cuando los bienes forman parte del servicio prestado.

4.6.2.1 Ambas modificaciones parecen razonables a criterio del CESE.

4.7 El IVA reducido en los servicios de restauración y catering

4.7.1 La reducción del IVA en el sector de restauración y de catering es una cuestión sensible cuya discusión lleva ya tiempo y todavía suscita la oposición de algunos Estados miembros.

4.7.2 Según el Informe de Evaluación de Impacto elaborado por la Comisión⁽²⁾, el sector de bares, restaurantes y servicios de catering representa el 6,1 % del consumo privado⁽³⁾ y el

1,9 % del valor añadido. Además, supone el 3,3 % del empleo total⁽⁴⁾. Por su parte, la asociación empresarial Hotrec, señala que en la UE existen en este sector 1 600 000 establecimientos⁽⁵⁾.

4.7.3 Como ya ha señalado el CESE, el tipo impositivo referido a este sector afecta a un servicio eminentemente local, pero incide en la distribución del turismo entre los Estados miembros. Esta circunstancia, unida al hecho de que la aplicación del IVA en los restaurantes tiene una gran importancia recaudatoria, ha dificultado la adopción de un criterio unánime en el seno de la UE, que hasta hoy no se ha conseguido⁽⁶⁾.

4.7.3.1 En cuanto al turismo, los efectos serán probablemente distintos según los Estados miembros. Además, en el sector hotelero (similar al de los servicios de restauración desde el punto de vista del mercado interior) que podría actualmente estar sujeto a los tipos reducidos del IVA, la Comisión Europea no tiene conocimiento de ninguna distorsión derivada del IVA. Por otra parte, los gastos de restaurante no parecen pesar mucho en el presupuesto de un viaje organizado.

4.7.4 El régimen actual, basado en disposiciones transitorias de la Directiva 2006/112/CE, conlleva una gran disparidad: once Estados miembros aplican ya tipos reducidos basándose en excepciones específicas⁽⁷⁾, mientras que los dieciséis restantes renunciaron a dicha posibilidad. Por lo tanto, la propuesta de modificación tiende a establecer una equiparación general en esta materia.

4.7.5 La exclusión de las bebidas alcohólicas resulta obligada para mantener la coherencia con lo que ya rige para su compra en un establecimiento para consumirlas posteriormente⁽⁸⁾.

4.7.6 Es bueno recordar, en cualquier caso, que la aplicación de tipos reducidos no es obligatoria, sino una posibilidad que tienen los Estados miembros.

4.8 Los servicios prestados a nivel local⁽⁹⁾

4.8.1 Las nuevas categorías 19 a 23 abarcan un amplio número de servicios, algunos de los cuales ya figuran en la actual Directiva con carácter transitorio, por lo que, si no se modifica el texto, a partir del 1 de enero de 2011 pasarían a tener el tipo normal de IVA.

⁽¹⁾ En total, el sector de la construcción representa el 6,2 % del valor añadido (UE-27), mientras que la construcción de viviendas supone la mitad de ese porcentaje, es decir, el 3,1 %.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190. Bruselas, 7.7.2008.

⁽³⁾ UE-25 (todos los Estados miembros excepto Bulgaria y Rumanía).

⁽⁴⁾ UE-27. Si se añaden los hoteles, suponen el 4,4 % del empleo total.

⁽⁵⁾ *Hotels, Restaurants y Cafes in Europe*. El dato se refiere a esos tres sectores. HOTREC eleva el número personas empleadas a 9 000 000.

⁽⁶⁾ Mientras que algunos Estados miembros, como Francia, están a favor de aplicar la reducción que ya existe en otros Estados, Alemania, entre otros, se opone a ello así como a cualquier ampliación del ámbito de aplicación de los tipos reducidos del IVA.

⁽⁷⁾ Son Grecia, España, Irlanda, Italia, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal y Eslovenia.

⁽⁸⁾ Directiva 2006/112/CE, anexo III, categoría 1 referida a: «Los productos alimenticios (incluidas las bebidas, pero con exclusión de las bebidas alcohólicas)».

⁽⁹⁾ Los servicios locales –incluyendo una parte importante de los servicios intensivos en mano de obra– representan el 4,8 % del consumo privado (UE-25, excepto Bulgaria y Rumanía) y el 2,1 % del valor añadido. Se considera que tienen poco peso en la economía, excepto en el caso de reparación de inmuebles.

4.8.2 En términos generales, en este tipo de servicios –que dan empleo a un importante número de personas– no existe posibilidad de falseamiento de la competencia.

4.8.3 La inclusión de los servicios de jardinería, etc., parece justificada, porque comparten las mismas características que los demás.

4.8.4 Reparación de «bienes muebles corporales»:

- a) se mantiene el criterio de que tales reparaciones deben ser «pequeñas»;
- b) pero, introduciendo un cambio conceptual importante, se opta por una definición genérica, en lugar de la mención específica de algunos bienes (como bicicletas, calzado, etc.). Son bienes **muebles** los que «se pueden transportar de un punto a otro» (según la definición del Código Civil español), y **corporales** deben interpretarse en el sentido de «tangibles» (como establecen algunos sistemas jurídicos europeos). La nueva categoría es sumamente amplia, por lo que las legislaciones nacionales deberán especificar a qué tipos de bienes se refiere la Directiva según el acervo jurídico de cada país, aunque el CESE sugiere no prever restricciones a las distintas clases de servicios.

4.8.5 Reparación y mantenimiento de automóviles:

- Teniendo en cuenta los importantes esfuerzos financieros que realizan la Unión Europea y los Estados miembros a favor de la industria automovilística, parece necesario que las actividades de reparación y mantenimiento de automóviles sean explícitamente incluidas entre los servicios prestados a nivel local para mejorar el poder adquisitivo de los automovilistas europeos, favorecer la calidad y la seguridad del parque de automóviles y asegurar el mantenimiento del empleo en este sector.

4.8.5.1 Como consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones en el anexo III del proyecto:

- (8) 20) Después, de «... triciclos de todo tipo»: sustituir «con exclusión, no obstante, de cualquier medio de transporte» por «y los vehículos automotores particulares e industriales».
- (8) 21) Añadir, después de «bienes corporales», lo siguiente: «comprendidos los concernientes a vehículos automotores particulares e industriales».

4.8.6 Alimentación específica para ciertas enfermedades:

- La alimentación dietética adaptada a determinadas enfermedades, como la fenilcetonuria y la celiaquía deberían considerarse exentas del IVA.

4.9 Servicios intensivos en mano de obra

4.9.1 Actualmente, estos servicios ya están incluidos en los servicios prestados a nivel local (punto 4.8).

4.9.2 Se trata, en general, de trabajos realizados –en comparación con la economía en su conjunto– en gran parte por hombres y mujeres de no especializados y con empleos temporales. El tratamiento fiscal más favorable puede favorecer su estabilidad laboral.

4.9.3 En cuanto a sus efectos, Copenhagen Economics facilita datos sobre el aumento estimado del PIB como consecuencia de la reducción del IVA sobre los servicios prestados a nivel local y los restaurantes dada la incorporación a la economía formal de tareas realizadas mediante «hágalo usted mismo» y de la economía sumergida.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI