



Bruselas, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

relativa a un plan de acción sobre el IVA

Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE- Es hora de decidir

Índice

1	Introducción: Razones en favor de un territorio único de aplicación del IVA en la UE ...	3
2	Iniciativas estratégicas recientes y en curso	5
2.1	Eliminación de los obstáculos al comercio electrónico vinculados con el IVA en el mercado único	6
2.2	Hacia un paquete sobre el IVA para las PYME	6
3	Medidas urgentes para eliminar la brecha del IVA	7
3.1	Mejora de la cooperación dentro de la UE y con terceros países	7
3.2	Hacia unas administraciones tributarias más eficaces	8
3.3	Mejorar el cumplimiento voluntario	8
3.4	Recaudación de impuestos	8
3.5	Excepción temporal que permita a los Estados miembros enfrentarse al fraude nacional y estructural	9
4	Medida a medio plazo para eliminar la brecha del IVA: hacia un sólido territorio único europeo de aplicación del IVA	10
5	Hacia una política de tipos impositivos moderna	12
5.1	Opción 1: Prolongación y revisión periódica de la lista de bienes y servicios a los que se podrán aplicar tipos reducidos	13
5.2	Opción 2: Supresión de la lista	14
6	Conclusión	14
7	Calendario	15

1 INTRODUCCIÓN: RAZONES EN FAVOR DE UN TERRITORIO ÚNICO DE APLICACIÓN DEL IVA EN LA UE

El presente plan de acción establece el camino hacia la creación de un territorio único de aplicación del IVA en la UE¹. Un territorio que pueda servir de apoyo a un mercado único más profundo y más justo, y contribuir a impulsar el empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad. Que además se adecue al siglo XXI.

El sistema común del IVA es un elemento esencial del mercado único europeo. Al eliminar los obstáculos que falseaban la competencia y restringían la libre circulación de mercancías, ha facilitado el comercio dentro del mercado único. Se trata de una importante y creciente fuente de ingresos en la UE, alcanzando casi el billón de euros en 2014, lo que corresponde al 7 % del PIB de la UE². Además, uno de los recursos propios de la UE se basa también en el IVA. Como se trata de un impuesto basado en gran medida en el consumo, es una de las formas de fiscalidad más favorables al crecimiento.

Sin embargo, el sistema del IVA no ha sido capaz de seguir el ritmo de los retos que plantea hoy la economía global, digital y móvil. El actual sistema del IVA, concebido como un sistema transitorio, está fragmentado y es complejo para el creciente número de empresas que operan a escala transfronteriza y deja la puerta abierta al fraude: las operaciones nacionales y transfronterizas son tratadas de manera diferente y los bienes o servicios pueden adquirirse sin IVA dentro del mercado único.

Ahora necesita una reforma urgente:

- Debe simplificarse su uso por parte de las empresas. Los costes de cumplimiento para las empresas son significativamente más elevados en el mercado único que en el nacional³, mientras que la complejidad está ahogando a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas (PYME)⁴.
- Debe combatir el creciente riesgo de fraude. La «brecha del IVA» entre los ingresos previstos y los realmente recaudados se estima en 170 000 millones EUR⁵, mientras que el fraude transfronterizo por sí solo representa cada año pérdidas de ingresos de 50 000 millones EUR⁶.
- Debe ser más eficiente, en particular a la hora de explotar las posibilidades de la tecnología digital y reducir los costes de la recaudación de impuestos.

¹ Impuesto sobre el valor añadido.

² El 17,5 % de los ingresos fiscales nacionales, incluidas las cotizaciones sociales (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study* (Aplicación del «principio del país de destino» a los suministros intracomunitarios de bienes entre empresas - Estudio de viabilidad y evaluación económica), 2015.

⁴ Los costes de cumplimiento para las empresas se estiman entre el 2 % y el 8 % de la recaudación del IVA (Instituto de Estudios Fiscales, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system - Evaluación retrospectiva de los elementos del sistema del IVA de la UE*, 2011).

⁵ Diferencia entre los ingresos previstos por IVA y el IVA efectivamente recaudado por las autoridades nacionales. La brecha del IVA ofrece una estimación de la pérdida de ingresos debida a fraude y evasión, elusión fiscal, concursos de acreedores, insolvencias financieras y errores de cálculo (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States - Estudio destinado a cuantificar y analizar la brecha del IVA en los Estados miembros de la UE*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

- Debe basarse en una mayor confianza: confianza entre las empresas y las administraciones fiscales, y entre las administraciones fiscales de la UE.

En resumen, el IVA debe modernizarse y renovarse. No será fácil conseguir este objetivo. El sistema actual ha resultado difícil de reformar y el requisito de unanimidad entre todos los Estados miembros para cambiar cualquier aspecto representa un serio desafío. Sin embargo, mantener la situación actual tampoco es la solución. Si se añaden simplemente nuevas obligaciones y controles para atajar el fraude, no se conseguirá otra cosa que aumentar los costes de cumplimiento y la inseguridad jurídica para todas las empresas, incluidas las que merecen más confianza, y dificultar aún más el funcionamiento del mercado único. Una simplificación fragmentaria también es poco probable que prospere.

Ha llegado la hora de actuar. Ha llegado el momento de crear un auténtico territorio único de aplicación del IVA en la UE para el mercado único.

Para ello, la Comisión tiene la intención de presentar una propuesta legislativa con el fin de establecer un régimen de IVA definitivo⁷. Este sistema definitivo reposará en el consenso entre los legisladores de la UE de que el sistema del IVA debe basarse en el principio de la tributación en el país de destino de las mercancías. Esto significa que la normativa fiscal en virtud de la cual el suministrador de los bienes recauda el IVA de su cliente se ampliará a las transacciones transfronterizas. Este cambio por sí solo debería ayudar a reducir el fraude del IVA transfronterizo en 40 000 millones EUR cada año⁸.

Dado que la elaboración y aprobación de un cambio tan importante en el funcionamiento del IVA llevará su tiempo, la Comisión presentará en paralelo otra serie de iniciativas vinculadas entre sí para ayudar a resolver los problemas que plantea el sistema del IVA. Algunas de estas iniciativas ya se han anunciado, y se completarán con otras medidas con la finalidad de ayudar a abordar inmediatamente la cuestión del fraude.

El actual sistema también tiene dificultades para hacer frente a los modelos empresariales innovadores y a los avances tecnológicos en el entorno digital. Las diferencias en los tipos del IVA entre los bienes y servicios físicos y los digitales no reflejan plenamente la realidad actual. Además, los Estados miembros se sienten indebidamente limitados en su política de fijación de los tipos. El cambio de paradigma que se ha producido en los últimos años hacia el principio del país de destino requiere una reflexión más amplia sobre las consecuencias que tiene para el sistema del IVA y para las normas de la UE en materia de tipos del IVA.

En conjunto, el presente plan de acción establece los pasos que deben darse hacia la creación de un territorio único de aplicación del IVA en la UE. Establece acciones inmediatas y urgentes para abordar la brecha del IVA y adaptar su sistema a la economía digital y a las necesidades de las PYME. También proporciona orientaciones claras a largo plazo sobre el sistema definitivo y los tipos del IVA. Ahora es necesario decidir sobre todas estas cuestiones. Por encima de todo, es necesario liderazgo político a fin de superar los obstáculos profundamente arraigados que han bloqueado los avances en el pasado y, en última instancia, adoptar las reformas necesarias para combatir el fraude, eliminar los obstáculos

⁷ Como parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

administrativos y reducir los costes que ocasiona la regulación con objeto de facilitar la vida a las empresas europeas.

2 INICIATIVAS ESTRATÉGICAS RECIENTES Y EN CURSO

La Comisión ha exhortado continuamente a la reforma del sistema del IVA. Recientemente, tras un debate público amplio y fructífero que se inició con el *Libro Verde sobre el futuro del IVA* en diciembre de 2010⁹, la Comisión presentó sus conclusiones en una *Comunicación sobre el futuro del IVA* en diciembre de 2011¹⁰ y estableció las acciones prioritarias para los años venideros.

En esa ocasión, al cabo de muchos años de intentos infructuosos, la Comisión abandonó el objetivo de aplicar un sistema de IVA definitivo basado en el principio de gravar las entregas transfronterizas de bienes en el Estado miembro de origen en las mismas condiciones que se aplican al comercio nacional, incluidos los tipos del IVA. El Parlamento Europeo¹¹ y el Consejo¹² acordaron que el sistema definitivo debería basarse en el principio de tributación en el Estado miembro de destino de las mercancías.

Entre las iniciativas que salieron adelante en su momento cabe citar las siguientes:

- el mecanismo de reacción rápida para combatir el fraude repentino y masivo del IVA¹³;
- la aplicación de las nuevas normas sobre el lugar de prestación, en línea con los principios generales, en el lugar de destino, para los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y teledifusión y electrónicos prestados a los consumidores finales con una ventanilla única para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales¹⁴;
- un nuevo sistema de gobernanza para el sistema del IVA de la UE más transparente, en el que todas las partes interesadas estuvieran más implicadas¹⁵.

Posteriormente, se pusieron en marcha otras iniciativas con el fin de eliminar los obstáculos relacionados con el IVA para el desarrollo digital y para las PYME en el mercado único, y de revisar las normas del IVA en el sector público¹⁶.

⁹ COM(2010) 695, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851 de 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//ES>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Se crearon el grupo de expertos sobre el IVA y el foro de la UE sobre el IVA, y se publicaron notas explicativas y orientaciones del Comité del IVA.

¹⁶ Con arreglo a normas especiales que datan de la década de los setenta, determinadas actividades de organismos del sector público o que se consideren de interés público están exentas de IVA. Desde entonces, se han ido liberalizando o abriéndose al sector privado, lo que ha acentuado la preocupación por el posible efecto distorsionador de estas normas sobre la competencia y su complejidad. La Comisión ha estudiado posibles soluciones.

2.1 Eliminación de los obstáculos al comercio electrónico vinculados con el IVA en el mercado único

El actual sistema del IVA para el comercio electrónico transfronterizo es complejo y costoso tanto para los Estados miembros como para las empresas. El coste medio anual del suministro de productos a otro país de la UE se estima en 8 000 EUR¹⁷. Por otra parte, las empresas de la UE están en una situación de desventaja competitiva, ya que los proveedores de terceros países pueden suministrar a los consumidores de la UE bienes exentos de IVA al amparo de la exención por importación de pequeños envíos (casi 150 millones de envíos exentos de IVA fueron importados en 2015¹⁸). La complejidad del sistema también dificulta a los Estados miembros garantizar su cumplimiento, con unas pérdidas estimadas en unos 3 000 millones EUR al año¹⁹.

Tal como se anunció en mayo de 2015 en la Estrategia para el Mercado Único Digital²⁰, la Comisión presentará una propuesta legislativa a finales de 2016 encaminada a modernizar y simplificar el IVA aplicado al comercio electrónico transfronterizo, en particular para las PYME. En ella se incluirá:

- la ampliación del mecanismo de ventanilla única a las ventas en línea destinadas a los consumidores finales de bienes tangibles de países de la UE y de terceros países;
- la introducción de una medida de simplificación común a escala de la UE (umbral del IVA²¹) para ayudar a las pequeñas empresas emergentes de comercio electrónico;
- la autorización para efectuar controles en el país de origen, incluida una auditoría única de las empresas transfronterizas;
- la supresión de la exención del IVA para las importaciones de pequeños envíos procedentes de proveedores extracomunitarios.

2.2 Hacia un paquete sobre el IVA para las PYME

De manera más general, las PYME soportan unos costes de cumplimiento de la normativa del IVA proporcionalmente más elevados que las grandes empresas debido a la complejidad y la fragmentación del sistema del IVA de la UE²². Además de la nueva Estrategia para el Mercado Único,²³ la Comisión está preparando un amplio paquete de simplificación para las PYME que tratará de crear un entorno propicio al crecimiento y favorable al comercio transfronterizo. En particular, se va a revisar el sistema especial para las pequeñas empresas. Este paquete se presentará en 2017.

La Comisión también va a aprender de la experiencia de la retirada de la propuesta de declaración de IVA normalizada²⁴, que sigue siendo un ámbito importante de simplificación,

¹⁷ Cifras preliminares del estudio de la Comisión en curso sobre los obstáculos al comercio electrónico transfronterizo relacionados con el IVA.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ COM(2015) 192 de 6.5.2015.

²¹ En virtud de la cual no es preciso efectuar ningún registro en otros Estados miembros o en la ventanilla única para los suministros transfronterizos.

²² Instituto de Estudios Fiscales, véase anteriormente.

²³ COM(2015) 550 de 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721 de 23.10.2013.

y seguirá reflexionando sobre la manera de reducir los costes de cumplimiento para las PYME en este sentido.

3 MEDIDAS URGENTES PARA ELIMINAR LA BRECHA DEL IVA

El nivel actual de la brecha del IVA precisa de medidas urgentes en tres frentes: mejorar la cooperación administrativa, mejorar el cumplimiento voluntario y mejorar el rendimiento colectivo de las administraciones fiscales europeas. Además, el auge del comercio electrónico requiere un nuevo enfoque para la recaudación de impuestos.

3.1 Mejora de la cooperación dentro de la UE y con terceros países

Tal como ha reconocido el Tribunal de Cuentas Europeo,²⁵ las herramientas de cooperación administrativa entre las administraciones fiscales no se están explotando suficientemente. Por otra parte, la aplicación de Eurofisc²⁶ no ha sido suficientemente ambiciosa. Por lo tanto, tenemos que pasar de los actuales modelos de cooperación basados en el intercambio de información entre Estados miembros a los nuevos modelos de intercambio y análisis conjunto de la información, y de actuación conjunta. Los Estados miembros deben beneficiarse de una capacidad de gestión de riesgos a escala de la UE, que les permitiría identificar y dismantelar las redes fraudulentas de manera rápida y eficaz.

Esto supone la búsqueda de formas de reforzar el papel y el impacto de la red Eurofisc con vistas a dar un salto cualitativo hacia una estructura más avanzada. Con el apoyo de la Comisión, funcionarios competentes que trabajan en Eurofisc deberían disponer de acceso directo a la información pertinente de que disponen diferentes Estados miembros, permitiéndoles intercambiar, compartir y analizar datos esenciales y poner en marcha auditorías conjuntas. En 2017 se presentará una propuesta legislativa para aplicar estas mejoras.

También es necesario reforzar la asistencia mutua en materia de cobro de deudas fiscales.

La lucha contra las redes de delincuencia organizada y contra el fraude en el IVA sobre las importaciones también exige que se eliminen los obstáculos para una cooperación efectiva entre las administraciones fiscales y las aduanas, y con las fuerzas y cuerpos de seguridad y las instituciones financieras a escala nacional y de la UE. En este contexto, podría desempeñar un papel importante la adopción de las propuestas de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE²⁷, de manera que se abarque el fraude del IVA en toda la UE, y de la propuesta de crear una Fiscalía Europea²⁸.

²⁵ Informe especial n.º 24/2015: Combatir el fraude intracomunitario en el IVA: necesidad de una mayor intervención, 3 de marzo de 2016.

²⁶ Eurofisc es una red de funcionarios nacionales creada para el intercambio rápido de información selectiva sobre el fraude en el ámbito del IVA.

²⁷ COM(2012) 363 de 11.7.2012, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

²⁸ COM(2013) 534 de 17.7.2013, Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea.

Por último, una mejor cooperación con organizaciones internacionales y países terceros sobre el IVA debería permitir ampliar el sistema de cooperación administrativa de la UE a países terceros, sobre todo para garantizar la tributación efectiva del comercio electrónico.

3.2 Hacia unas administraciones tributarias más eficaces

Es responsabilidad de las administraciones tributarias de los Estados miembros hacer cumplir la legislación fiscal. La recaudación del IVA y la lucha contra el fraude en un entorno económico mundial requieren unas administraciones fiscales fuertes que cuenten con los medios apropiados para asistirse mutuamente. Muchas de las recomendaciones del Semestre Europeo exhortan a los Estados miembros a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la capacidad de la administración tributaria. Por consiguiente, deben hacerse más esfuerzos para intercambiar y aplicar buenas prácticas en este ámbito.

La modernización de la recaudación del IVA también podría tener importantes beneficios. La administración electrónica y la contabilidad fiscal digital simplificarían los procedimientos para las autoridades fiscales y reducirían las cargas para las empresas, tanto dentro de los Estados miembros como de forma transfronteriza. Además, podría contribuir a generar confianza y luchar contra el fraude.

Ha llegado el momento de desarrollar una agenda común para las administraciones tributarias a fin de crear confianza y de reforzar su capacidad para combatir el fraude y adaptarse a la evolución económica a la vez que colaboran entre sí. La Comisión:

- facilitará un debate estratégico entre los responsables de las administraciones fiscales de los 28, y con las aduanas, a fin de establecer una agenda;
- facilitará acuerdos sobre unas normas mínimas de calidad para las funciones esenciales de la administración tributaria y para la evaluación;
- ofrecerá plataformas para compartir conocimientos y experiencia, y asistencia técnica para apoyar las reformas²⁹.

3.3 Mejorar el cumplimiento voluntario

También es importante mejorar el cumplimiento voluntario y la cooperación entre las empresas y las autoridades tributarias. La Comisión facilitará este proceso poniendo en marcha o patrocinando proyectos concretos, tales como mecanismos efectivos de prevención y resolución de litigios en el marco del foro de la UE sobre el IVA, y propiciará acuerdos entre las administraciones fiscales y los sectores empresariales.

3.4 Recaudación de impuestos

El comercio electrónico, la economía colaborativa y otras nuevas formas empresariales constituyen tanto un desafío como una oportunidad en términos de recaudación fiscal. Esto es cierto tanto a nivel nacional como transfronterizo. Los Estados miembros tienen que trabajar de manera conjunta y con el apoyo de la Comisión para definir e intercambiar las mejores prácticas a la hora de enfrentarse a estos retos. Los nuevos enfoques para la recaudación de

²⁹ El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión podría desempeñar un papel en todo ello.

impuestos pueden incluir, en particular: nuevos instrumentos para presentar la información, nuevas herramientas de auditoría, la definición de nuevos papeles para determinados intermediarios del mercado.

3.5 Excepción temporal que permita a los Estados miembros enfrentarse al fraude nacional y estructural

El fraude del IVA no afecta a todos los Estados miembros de la UE de la misma forma. La brecha del IVA varía desde menos del 5 % a más del 40 %. Algunos Estados miembros más afectados han solicitado que se les permita aplicar un sistema generalizado de inversión del sujeto pasivo que establezca excepciones a los principios generales de la Directiva sobre el IVA³⁰. Estas solicitudes tendrían como objetivo dar respuesta a un problema endémico del fraude del IVA, teniendo en cuenta las características del Estado miembro en cuestión.

La Comisión reconoce la necesidad de encontrar soluciones prácticas y a corto plazo para combatir el fraude del IVA. A la vez que va más allá de las posibilidades de la actual Directiva sobre el IVA³¹ y requiere, por tanto, una modificación legislativa, la Comisión toma muy en serio estas solicitudes y evaluará detalladamente sus implicaciones políticas, jurídicas y económicas antes de presentar sus conclusiones. Estas excepciones no perjudicarían desproporcionadamente al buen funcionamiento del mercado único y requerirían la unanimidad en el Consejo. Esta evaluación incluirá un análisis detallado a fin de garantizar una comprensión exhaustiva y precisa de la situación y las posibles implicaciones de las excepciones temporales. Un elemento crucial que deberá tenerse en cuenta serán los posibles efectos en las empresas y las administraciones tributarias, en particular en términos de costes de ajuste, así como de traslado del fraude a los países vecinos y a nivel minorista.

En todo caso, existen medidas administrativas creíbles que han demostrado su eficacia para contener el fraude en muchos Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión también está dispuesta a ayudar a los Estados miembros afectados a mejorar su capacidad recaudadora e inspectora. Podrían ponerse en marcha rápidamente programas completos de reformas basados en un análisis exhaustivo de la brecha del IVA y de los sistemas de fraude en dichos Estados miembros apoyados en las buenas prácticas. Esto podría incluir apoyo financiero de la Comisión y los conocimientos técnicos de las administraciones tributarias nacionales con un buen historial en este ámbito. Además Eurofisc podría contribuir a efectuar un análisis de riesgos, y podrían ponerse en marcha auditorías conjuntas, partiendo de la base de la participación voluntaria de las administraciones fiscales nacionales.

La evaluación de estas excepciones se hará sin perjuicio de las propuestas para la aplicación del sistema definitivo del IVA que presentará la Comisión. La Comisión presentará un informe sobre el estado de los trabajos relativos a este asunto para junio de este año.

³⁰ Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

³¹ Artículo 395 de la Directiva sobre el IVA.

4 MEDIDA A MEDIO PLAZO PARA ELIMINAR LA BRECHA DEL IVA: HACIA UN SÓLIDO TERRITORIO ÚNICO EUROPEO DE APLICACIÓN DEL IVA

El sistema actual, en vigor desde 1993 y que debía ser transitorio, divide cada transacción transfronteriza en un suministro transfronterizo exento y una adquisición transfronteriza imponible. Es como un sistema aduanero, pero carece de controles equivalentes y es, por lo tanto, la raíz del fraude transfronterizo.

Este fraude se produce cuando un proveedor hace ver que las mercancías se han transportado a otro Estado miembro pero en realidad se consumen localmente con exención del IVA o especialmente cuando un cliente de una transacción transfronteriza adquiere bienes o servicios exentos de IVA y luego lo cobra sin remitirlo a las autoridades fiscales al tiempo que su cliente puede deducirlo³².

Ya es hora de adoptar un enfoque unificado para combatir este tipo de fraude que sea plenamente compatible con las exigencias del mercado único. Incluso las ambiciosas acciones administrativas anteriormente expuestas para abordar la brecha del IVA, aunque útiles, no serían suficientes por sí solas para poner fin al fraude transfronterizo.

Un sólido territorio único europeo de aplicación del IVA trataría las transacciones transfronterizas de la misma manera que las operaciones nacionales, poniendo fin a la deficiencia endémica del sistema, e integraría la gestión y ejecución del IVA mediante una cooperación más estrecha entre las administraciones fiscales.

A raíz de las conclusiones del Consejo de mayo de 2012, la Comisión ha entablado un diálogo transparente con los Estados miembros y otras partes interesadas³³, con el fin de estudiar con detalle las opciones posibles para la aplicación del «principio del país de destino» en el comercio transfronterizo³⁴ entre empresas³⁵, incluida la aplicación de un sistema generalizado de inversión del sujeto pasivo.

En el marco de un sistema generalizado de inversión del sujeto pasivo, el IVA es «suspendido» a lo largo de toda la cadena económica y solo se cobra a los consumidores. Esto significa que toda la recaudación del IVA se transfiere a la fase minorista. Un sistema de este tipo no tiene el carácter autorregulador del actual sistema del IVA (conforme al principio de pagos fraccionados), que garantiza que un reducido número de sujetos pasivos fiables y de dimensión relativamente importante en la cadena económica representan la mayor parte del IVA.

Además, pueden surgir otros tipos de fraude, por ejemplo defraudadores que pretendan ser sujetos pasivos para obtener productos destinados al consumo final sin IVA. Existe, por tanto, un elevado riesgo inherente al sistema de que aumenten de forma acusada el fraude y el consumo privado exento de impuestos, habida cuenta, en particular, de los elevados tipos del IVA de los países de la UE (hasta el 27 %).

³² Fraude «intracomunitario del operador ficticio» y fraude «carrusel» .

³³ Representantes de las empresas y de los expertos fiscales, así como académicos, del grupo de expertos en IVA.

³⁴ SWD(2014) 338 de 29.10.2014 sobre la aplicación del sistema definitivo del IVA para el comercio transfronterizo.

³⁵ B2B-*Business to Business* (entre empresas).

La conclusión de la Comisión de este trabajo es, por lo tanto, que la mejor opción para el conjunto de la UE consistiría en gravar los suministros de bienes entre empresas dentro de la UE del mismo modo que los suministros nacionales, resolviendo de esta forma el gran defecto del régimen transitorio, manteniendo al mismo tiempo intactas las características estructurales del sistema del IVA.

Este sistema de imposición de los suministros transfronterizos garantizará un trato homogéneo de los suministros nacionales y transfronterizos a lo largo de toda la cadena de producción y distribución, y restablecerá las características básicas del IVA en el comercio transfronterizo, es decir, el sistema de pagos fraccionados con su carácter autorregulador.

Por lo tanto, esta modificación debería reducir el fraude transfronterizo en unos 40 000 millones EUR anuales (80 %) en la UE³⁶. Los consumos intermedio y final de las mercancías seguirán siendo gravados en el lugar al que son transportadas, que es una aproximación fiable al lugar de consumo. Este criterio objetivo dificultaría a los sujetos pasivos la planificación fiscal o la comisión de fraude. Ello permitirá a las administraciones tributarias concentrar los recursos en otros problemas.

Se van a adoptar algunas medidas importantes de simplificación para complementar este cambio. Por ejemplo, la ventanilla única que ya existe para los servicios de telecomunicación, de radiodifusión y teledifusión y electrónicos y que debe ampliarse a todas las transacciones de comercio electrónico³⁷, se aplicará y adaptará de forma incluso más generalizada, a fin de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la tecnología digital para simplificar, armonizar y modernizar los procesos. Las empresas solo tendrán que registrarse a efectos del IVA en los Estados miembros donde se hayan establecido. De forma agregada, las empresas deberían ahorrar una media de aproximadamente 1 000 millones EUR³⁸.

Este sistema requeriría una mayor confianza y cooperación entre administraciones tributarias, ya que el Estado miembro donde llegan las mercancías dependería del Estado miembro de partida para recaudar el IVA devengado sobre el suministro transfronterizo. La eficiencia en la recaudación del IVA y en la lucha contra el fraude entre las administraciones tributarias debería, por lo tanto, adaptarse al más alto nivel. Un sistema de este tipo permitiría además un cambio significativo para las empresas. Por lo tanto, su aplicación debería ser gradual con el fin de garantizar una transición sin sobresaltos para las empresas y permitir a los Estados miembros alcanzar unos niveles más elevados de cooperación y capacidad administrativa. También debería ser fácil de utilizar y basarse en las últimas tecnologías digitales disponibles.

Como primer paso legislativo, se restablecerá el principio de imposición de las entregas transfronterizas y se ampliará la ventanilla única con el fin de incluir los suministros de bienes transfronterizos entre empresas. Sin embargo, las empresas que cumplan las normas, certificadas por sus administraciones tributarias, incluidas las PYME, seguirían estando obligadas al pago del IVA por los bienes comprados a otros países de la UE. Como las empresas que cumplen las normas representan la inmensa mayoría de los sujetos pasivos que

³⁶ En Francia, por ejemplo, el fraude se reduciría en unos 10 000 millones EUR. En otros países las cifras serían las siguientes: Italia, 7 000 millones EUR; Reino Unido, 4 000 millones EUR; Rumanía, en torno al 17 % de los actuales ingresos por IVA; Grecia, 12 % [Ernst & Young (2015)].

³⁷ Véase la futura propuesta legislativa anteriormente expuesta.

³⁸ Ernst & Young, véase anteriormente.

realizan operaciones transfronterizas, esto reduciría considerablemente los importes de IVA canalizados a través de la ventanilla única y facilitaría la adaptación de las empresas.

En una segunda fase legislativa, la fiscalidad cubriría todos los suministros transfronterizos de modo que todas las entregas de bienes y servicios en el mercado único, ya sean nacionales o transfronterizas, serían tratadas de la misma manera. A tal fin sería necesario un importante salto cualitativo en los instrumentos de cooperación y aplicación conjunta para asegurar la confianza mutua entre las administraciones fiscales. Intensificar la cooperación a través de Eurofisc y mejorar las capacidades de las administraciones fiscales será la primera etapa en la consecución de este objetivo. Solo cuando los Estados miembros consideren que se ha logrado el salto cualitativo podría aplicarse plenamente el sistema definitivo.

5 HACIA UNA POLÍTICA DE TIPOS IMPOSITIVOS MODERNA

La Directiva sobre el IVA establece normas generales que regulan la libertad de los Estados miembros para fijar los tipos del IVA. Con estas normas se pretendía garantizar, sobre todo, la neutralidad, la sencillez y la viabilidad del sistema del IVA. El legislador optó por aplicar, como norma por defecto, un tipo normal de IVA para todas las entregas imponibles de prestaciones bienes y servicios, y establecer un tipo mínimo del 15 %. Permitió dos tipos reducidos, establecidos en el 5 % o más, limitados a determinados bienes y servicios enumerados en la Directiva sobre el IVA³⁹. Además, en algunos Estados miembros están permitidos otros tipos reducidos, incluidos tipos inferiores al 5 %, conforme a las «excepciones de mantenimiento del *statu quo*»⁴⁰.

Sin embargo, la normativa actual no tiene del todo en cuenta los avances tecnológicos y económicos. Es el caso, por ejemplo, de libros y periódicos electrónicos, que no pueden beneficiarse de los tipos reducidos de las publicaciones físicas. Esta cuestión va a abordarse en el contexto de la estrategia para el mercado único digital.

Además, estas normas se han diseñado a lo largo de dos décadas con el objetivo de llegar a un sistema de IVA definitivo basado en el principio del país de origen. Desde entonces, el IVA se ha ido desarrollado cada vez más hacia un sistema basado en el principio del país de destino. Las normas sobre tipos, sin embargo, no se han ajustado nunca para reflejar esta lógica, lo cual permite una mayor diversidad de los tipos del IVA. Las diferencias en los tipos del IVA pueden seguir afectando al funcionamiento del mercado único en un sistema en el que los consumidores cruzan la frontera con el fin de adquirir bienes y servicios. Pero, aparte de estos supuestos, a diferencia de lo que sucede en el marco de un sistema basado en el origen, los proveedores no obtienen un beneficio significativo por estar establecidos en un Estado miembro con tipos bajos, por lo que es menos probable que las diferencias entre los tipos del IVA distorsionen el funcionamiento del mercado único.

Las normas de la Directiva sobre el IVA tienen por objeto preservar el funcionamiento del mercado único y evitar distorsiones de la competencia. Conforme al principio de subsidiariedad, la Comisión recuerda que la UE solo puede intervenir en caso de que determinados objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y solo en la medida necesaria para conseguirlos y que, por consiguiente, puedan

³⁹ En el anexo III de la Directiva sobre el IVA.

⁴⁰ Artículos 109 a 122 de la Directiva sobre el IVA.

lograrse mejor a nivel de la Unión. Las normas actuales hacen que sea lento y difícil ampliar el régimen de tipos reducidos a nuevos ámbitos al tener que adoptar por unanimidad todas las decisiones. Como consecuencia de ello, la Directiva sobre el IVA se está quedando obsoleta, por ejemplo en lo relativo a los productos que están sujetos a los avances tecnológicos.

Peor aún, dados los largos plazos que son necesarios para la adopción de modificaciones en la legislación de la UE, los Estados miembros se encuentran en situación de infracción de las normas. Hasta la fecha, la Comisión ha tenido que incoar más de 40 procedimientos de infracción contra más de dos tercios de los Estados miembros. Una reforma que otorgara más libertad a los Estados miembros les permitiría adoptar con mayor rapidez las decisiones de política fiscal que deseen, evitando a la UE conflictos innecesarios.

Por otra parte, si se diera a los Estados miembros plena libertad para establecer los tipos, esto tendría sus costes y desventajas, aunque no suponga por sí mismo una amenaza para el funcionamiento del mercado único. Podría ocasionar una disminución de los ingresos procedentes del IVA, ya que los distintos sectores podrían reclamar un trato más favorable. A largo plazo, esto podría disminuir la base impositiva, lo cual iría en contra de las recomendaciones de política económica de la UE. En efecto, la diferencia entre los tipos reducidos y los tipos normales ha tendido a incrementarse en los últimos años, reduciendo la eficiencia del IVA y aumentando las distorsiones. Por otro lado, una mayor descentralización podría incrementar la complejidad, generando costes suplementarios para las empresas e inseguridad jurídica. En un sistema basado en el país de destino, en virtud del cual las empresas de cada Estado miembro deben aplicar el IVA de acuerdo con los tipos aplicables en los demás Estados miembros, es cada vez más importante que cada conjunto de normas nacionales sea sencillo y, en la medida de lo posible, utilice categorías de productos armonizadas.

La evaluación de un sistema más descentralizado depende, en última instancia, de las preferencias políticas. Por lo tanto, la aplicación de un sistema de este tipo no puede decidirse como una mera cuestión técnica, sino que requiere debate político. Hay varias subopciones posibles a nivel técnico, pero primero debe alcanzarse un consenso sobre las grandes líneas de la reforma. A continuación se describen dos opciones principales. No son contradictorias. Representan diferentes grados de la flexibilidad que podría concederse a los Estados miembros.

5.1 Opción 1: Prolongación y revisión periódica de la lista de bienes y servicios a los que se podrán aplicar tipos reducidos

Debería mantenerse el tipo mínimo de IVA del 15 %. La lista de bienes y servicios que pueden beneficiarse de la aplicación de un tipo reducido se revisaría en el contexto de la transición hacia el sistema definitivo y, posteriormente, a intervalos regulares, en particular teniendo en cuenta las prioridades políticas. Los Estados miembros tendrían la posibilidad de presentar a la Comisión su opinión sobre las necesidades de ajuste.

La Comisión, con la ayuda de los Estados miembros, debería analizar si estos cambios plantearían un riesgo para el funcionamiento del mercado único o falsearían la competencia, e informaría de sus conclusiones antes de proceder a cualquier cambio.

Con arreglo a esta opción, todos los tipos reducidos actualmente existentes, incluidas las excepciones que se aplican legalmente en los Estados miembros, se mantendrían y se podrían

incluir en la lista de tipos reducidos opcionales a disposición de todos los Estados miembros, garantizándose así la igualdad de trato.

5.2 Opción 2: Supresión de la lista

El enfoque más ambicioso a la hora de conceder a los Estados miembros más competencia para establecer los tipos consistiría en suprimir la lista y permitirles mayor libertad en el número de tipos reducidos y en su nivel.

Aunque los Estados miembros seguirían estando sometidos a la legislación de la UE, por ejemplo al mercado único o a las normas sobre competencia, y al marco de gobernanza económica de la UE, esta opción exigiría que se establecieran salvaguardias para evitar la competencia fiscal desleal en el mercado único, al tiempo que se garantiza la seguridad jurídica y la reducción de los costes de cumplimiento. La libertad para fijar los tipos del IVA debe ir, por lo tanto, acompañada de una serie de normas básicas que delimitarían los casos en los que podrían aplicarse tipos reducidos.

En particular, podría pedirse a los Estados miembros que informaran a la Comisión y a los demás Estados miembros sobre cualquier nueva medida y que evaluaran cualquier impacto que pudiera tener sobre el mercado único. Para evitar la competencia fiscal desleal en las compras transfronterizas, una posible solución podría consistir en evitar la aplicación de tipos reducidos a bienes y servicios de alto valor, en particular a los artículos fácilmente transportables. Para garantizar la coherencia general y la simplicidad del sistema de tipos, podría limitarse el número total de tipos reducidos autorizado por los Estados miembros. Estos elementos limitarían la posibilidad de conceder ventajas fiscales abusivas a sectores muy concretos.

En esta opción también se mantendrían todos los tipos reducidos aplicados legalmente en los Estados miembros, incluidas las excepciones, teniendo estos pues la posibilidad de seguir aplicándolos. El tipo mínimo del IVA del 15 % debería eliminarse.

6 CONCLUSIÓN

El plan de acción ha mostrado el camino a seguir para lograr un territorio único de aplicación del IVA en la UE. Las iniciativas que emanen de la presente Comunicación se elaborarán de acuerdo con las Directrices de la Comisión para la mejora de la legislación⁴¹.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo, con el apoyo del Comité Económico y Social Europeo, a elaborar orientaciones políticas claras tan pronto como sea posible y a confirmar su disposición a apoyar las acciones señaladas en la presente Comunicación.

Con el fin de garantizar la constante supervisión del proceso de revisión del sistema del IVA de la UE iniciado en 2011, la Comisión seguirá informando periódicamente sobre el estado actual del mismo y adoptará nuevas acciones.

⁴¹ SWD(2015) 111 de 19.5.2015.

7 CALENDARIO

Adaptación del sistema del IVA a la economía digital y a las necesidades de las PYME

2016	Propuesta para eliminar obstáculos al comercio electrónico transfronterizo vinculados con el IVA (mercado único digital — REFIT) — Publicaciones digitales
2017	Paquete sobre el IVA para las PYME

Hacia un sólido territorio único europeo de aplicación del IVA

2016	Medidas para mejorar la cooperación entre administraciones tributarias y con las aduanas y los cuerpos y fuerzas de seguridad y para reforzar la capacidad de las administraciones fiscales
2016	Informe de evaluación de la Directiva sobre la asistencia mutua en materia de cobro de deudas fiscales
2017	Propuesta encaminada a mejorar la cooperación administrativa en materia de IVA y Eurofisc
2017	Propuesta de sistema definitivo del IVA para el comercio transfronterizo (territorio único europeo de aplicación del IVA — primera etapa — REFIT)

Hacia una política de tipos impositivos moderna

2017	Reforma de los tipos del IVA (REFIT)
-------------	--------------------------------------