



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

**por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del
impuesto sobre el valor añadido**

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La presente iniciativa forma parte del paquete fiscal justo para la creación en la UE de un territorio único para el impuesto sobre el valor añadido (IVA) anunciado en la carta de intenciones del presidente Juncker que acompañaba al discurso sobre el Estado de la Unión de 2017¹. El paquete incluye dos propuestas de modificación de la Directiva del IVA², una en relación con el sistema definitivo del IVA aplicable a los intercambios transfronterizos³ y otra, adoptada junto con la presente iniciativa, en relación con las pequeñas empresas, y una propuesta de Reglamento del Consejo sobre la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA⁴.

El IVA es el impuesto sobre el consumo más antiguo de Europa. En 1967, se asumió el compromiso de implantar un sistema definitivo del IVA aplicable dentro de la Comunidad Europea como si se tratase de un solo país⁵, sin consensuar normas específicas sobre los tipos del IVA, excepto la de aplicar un tipo normal del IVA. Se autorizaba a los Estados miembros a aplicar un número ilimitado de tipos del IVA reducidos e incrementados y no se imponían tipos máximos ni mínimos⁶.

La supresión de las fronteras fiscales entre los Estados miembros a finales de 1992 impuso la necesidad de reexaminar las modalidades de tributación de los intercambios de mercancías dentro de la Comunidad. El objetivo perseguido era que las mercancías se gravaran en el país de origen, plasmando con fidelidad la idea de un auténtico mercado interior. Como aún no se daban las condiciones técnicas y políticas necesarias para el establecimiento de un sistema de ese tipo, se adoptó el régimen transitorio del IVA⁷.

Este régimen transitorio exigía el establecimiento de normas sobre los tipos del IVA a fin de evitar distorsiones en las adquisiciones y el comercio transfronterizos a raíz de la supresión de las fronteras fiscales. En octubre de 1992, el Consejo alcanzó un acuerdo sobre las normas

¹ Estado de la Unión 2017. Carta de intenciones al presidente Antonio Tajani y al primer ministro Jüri Ratas, 13 de septiembre de 2017, disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_es.pdf. Véase también el anexo I del Programa de trabajo de la Comisión para 2017, COM(2016) 710 final, Estrasburgo, 25.10.2016, p. 3, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_es.pdf.

² 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).

³ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros [COM(2017) 569 final].

⁴ Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido [COM(2017) 706 final].

⁵ Primera Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios.

⁶ Segunda Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido.

⁷ Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras, la Directiva 77/388/CEE (DO L 376 de 31.12.1991, p. 1).

para limitar la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de fijar los tipos del IVA⁸. Los Estados miembros estaban obligados a aplicar un tipo normal del IVA del 15 % o más, y podían aplicar uno o dos tipos impositivos reducidos que no fueran inferiores al 5 % a determinados bienes y servicios (anexo III de la Directiva del IVA). Se permitía a los Estados miembros seguir aplicando, mediante excepciones, tipos reducidos, incluidos tipos nulos, y aplicar un tipo reducido a los bienes o servicios no incluidos en la lista, si dichos tipos ya estaban en vigor el 1 de enero de 1991.

El objetivo que se perseguía con estas excepciones era permitir, durante un período transitorio, la adaptación progresiva de las legislaciones nacionales en determinados ámbitos a las normas comunes⁹, dada la necesidad de normas armonizadas para establecer a todos los efectos un sistema definitivo del IVA basado en la imposición en el país de origen. Por consiguiente, estas excepciones debían expirar en el momento en que el régimen transitorio de tributación de los intercambios entre los Estados miembros fuera sustituido por el sistema definitivo del IVA.

En julio de 2003, la Comisión propuso simplificar las normas sobre los tipos reducidos del IVA¹⁰ suprimiendo todos los tipos reducidos aplicados a bienes y servicios fuera del ámbito de aplicación del anexo III, pero el Consejo no pudo alcanzar un acuerdo sobre esta supresión parcial de las excepciones¹¹ y hasta el día de hoy todas ellas siguen en vigor.

La supresión o expiración de las excepciones estaba justificada en tanto en cuanto se considerara que el sistema definitivo del IVA debía basarse en el principio de imposición en el Estado miembro de origen, que requiere una aproximación de los tipos del IVA.

Sin embargo, en 2012, debido a la falta de avances significativos en materia de convergencia de los tipos, la Comisión, de acuerdo con el Consejo y el Parlamento Europeo, decidió abandonar el objetivo de un sistema definitivo del IVA basado en el origen a favor de uno basado en el principio de destino¹².

Paralelamente, desde 2010 el lugar de imposición de los servicios también se ha ido trasladando de forma progresiva al país de destino. La decisión data de 2008, con la adopción por parte del Consejo de una propuesta destinada a evitar distorsiones de la competencia entre los Estados miembros que aplican tipos del IVA diferentes¹³. Como consecuencia de ello, actualmente casi todas las prestaciones de servicios se gravan con arreglo al principio de destino. La implementación final de la imposición de los servicios basada en el destino tuvo lugar en 2015. Desde entonces, todas las prestaciones de servicios de telecomunicaciones, de

⁸ Directiva 92/77/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, por la que se completa el sistema común del impuesto sobre el valor añadido y se modifica la Directiva 77/388/CEE (aproximación de los tipos del IVA).

⁹ Sentencia de 12 de junio de 2008, Comisión/Portugal, C-462/05, ECLI:EU:C:2008:337.

¹⁰ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al ámbito de aplicación de los tipos reducidos del IVA [COM(2003) 397 final].

¹¹ Directiva 2006/18/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido (DO L 51 de 22.2.2006, p. 12).

¹² Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro del IVA: Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único [COM(2011) 851 final], sección 4.1. Sus conclusiones sobre el sistema de destino fueron refrendadas por las conclusiones del Consejo de 15 de mayo de 2012.

¹³ Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios (DO L 44 de 20.2.2008, p. 11).

radiodifusión y televisión o electrónicos de empresa a consumidor se han gravado en el lugar de residencia del cliente y no en el lugar de establecimiento del prestatario del servicio.

Este proceso culminó con el plan de acción sobre el IVA de 2016¹⁴, en el que la Comisión propuso sustituir el actual régimen transitorio de tributación de los intercambios comerciales entre los Estados miembros por un régimen definitivo basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino, con el fin de crear un territorio único y sólido de aplicación del IVA en la UE. Al mismo tiempo, la Comisión anunció que la imposición en destino permitiría a los Estados miembros actuar con mayor flexibilidad a la hora de fijar los tipos del IVA y que todos los tipos reducidos actualmente existentes, incluidas las excepciones, que se aplican legalmente en los Estados miembros, debían mantenerse y podían ponerse a disposición de todos los Estados miembros, garantizándose así la igualdad de trato. En el programa de trabajo de la Comisión para 2017¹⁵ se incluyó una propuesta legislativa relativa a los tipos del IVA.

En sus Conclusiones¹⁶, el Consejo tomó nota del rumbo de actuación establecido por la Comisión en el plan de acción sobre el IVA en lo que respecta al régimen de tipos del IVA y de su intención de presentar en 2017 una propuesta legislativa de reforma para conceder mayor libertad a los Estados miembros a la hora de fijar los tipos. El Consejo acogió favorablemente la intención de la Comisión de presentar una propuesta más flexible que permitiera a los Estados miembros beneficiarse de tipos reducidos y tipos nulos, como era el caso en otros Estados miembros. Sin embargo, destacó la necesidad de que siga existiendo un nivel de armonización suficiente en la UE y de que la solución adoptada sea cuidadosamente equilibrada para evitar distorsiones de la competencia, el incremento de los costes empresariales y repercusiones negativas en el funcionamiento del mercado único.

El 4 de octubre de 2017, la Comisión adoptó la primera propuesta por la que se introduce un régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros¹⁷ y esbozó las etapas y subetapas sucesivas de la introducción de este régimen en su Comunicación relativa a las medidas de seguimiento del plan de acción sobre el IVA¹⁸. En ella, la Comisión confirmó que iba a proponer una reforma de los tipos del IVA que sería coherente con el sistema definitivo basado en el principio de destino y que iría sustituyendo gradualmente al actual régimen transitorio. Con una imposición de los bienes y servicios en el Estado miembro de destino, los proveedores no obtienen ningún beneficio significativo del hecho de estar establecidos en un Estado miembro con tipos más bajos, por lo que la diversidad de los tipos del IVA ya no perturba el funcionamiento del mercado único, siempre que vaya acompañada

¹⁴ 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 [COM(2016) 148 final].

¹⁵ Programa de Trabajo de la Comisión para 2017: Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad [COM(2016) 710 final].
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c9d57f13-9b80-11e6-868c-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

¹⁶ Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros [COM(2017) 569 final].

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al seguimiento del plan de acción sobre el IVA – Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE – Es hora de decidir [COM(2017) 566 final].

de las salvaguardas correspondientes para evitar posibles riesgos, como la erosión de los ingresos, la distorsión de la competencia, la complejidad y la inseguridad jurídica.

En consonancia con el plan de acción sobre el IVA y teniendo en cuenta el mandato dado por el Consejo, se proponen modificaciones de la Directiva del IVA. La adopción de estas modificaciones debe coincidir en el tiempo con la entrada en vigor del sistema definitivo del IVA a fin de evitar que la expiración de las excepciones impida a los Estados miembros mantener los alrededor de 250 tipos reducidos y exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior existentes.

En el marco de un sistema definitivo del IVA, todos los Estados miembros estarían sometidos a las mismas normas y tendrían el mismo grado de libertad para fijar los tipos del IVA. Esta normativa armonizada y menos restrictiva permitiría a todos los Estados miembros aplicar, además de los dos tipos reducidos de al menos el cinco por ciento y una exención con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior autorizados actualmente, otro tipo reducido de entre cinco y cero por ciento. En lugar de ampliar la ya larga lista de bienes y servicios a los que pueden aplicarse tipos reducidos, el anexo III se sustituiría por una lista negativa de bienes y servicios a los que no pueden aplicarse tipos reducidos.

Aunque menos restrictivas, estas nuevas normas permitirían una aplicación más amplia del principio de neutralidad fiscal, que en el actual régimen transitorio del IVA se ve desvirtuado por las disposiciones del anexo III y por las excepciones temporales, que tienen, por definición, un alcance limitado. En virtud de las nuevas normas armonizadas, también se exigiría a los Estados miembros que velen por que los tipos reducidos redunden en beneficio del consumidor final y que la fijación de estos tipos persiga un objetivo de interés general. Además, los Estados miembros tendrían que garantizar que el tipo medio ponderado del IVA aplicado a las operaciones respecto de las cuales no puede deducirse el IVA es siempre superior al 12 %.

Antes de la entrada en vigor de las nuevas normas armonizadas, la Comisión se compromete, de conformidad con el artículo 100 de la Directiva del IVA, a proceder a una revisión del anexo III para tener en cuenta las solicitudes específicas de los Estados miembros. La revisión tendría lugar en el seno del Comité del IVA e iría seguida de una propuesta legislativa de la Comisión con miras a la adaptación del anexo III.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Al ajustar las normas sobre tipos a un sistema basado en el destino, la presente propuesta es coherente con la propuesta de un sistema definitivo del IVA para los intercambios entre los Estados miembros.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta es coherente con los objetivos del Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La Directiva modifica la Directiva del IVA sobre la base del artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dicho artículo dispone que el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al

Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Según el principio de subsidiariedad, enunciado en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, solo debe actuarse a escala de la UE cuando los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados de manera satisfactoria por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a las dimensiones o los efectos de la acción propuesta, pueda alcanzarlos mejor la UE.

La Directiva del IVA en vigor impide a los Estados miembros aplicar tipos reducidos del IVA a la entrega de bienes y a la prestación de servicios distintos de los enumerados en el anexo III de la Directiva del IVA, aun en los casos en que la aplicación de tipos reducidos del IVA no puede falsear la competencia ni distorsionar el funcionamiento del mercado interior.

Además, las excepciones existentes a las normas generales (la posibilidad de aplicar tipos reducidos a la entrega de bienes y a la prestación de servicios no incluidos en el anexo III o la aplicación de tipos reducidos inferiores al 5 %) expirarán en un sistema definitivo del IVA, lo que limitará aún más la discrecionalidad de los Estados miembros.

Una iniciativa legislativa a nivel de la UE destinada a la modificación de la Directiva es imprescindible para evitar la expiración de las excepciones y garantizar la igualdad de trato de los Estados miembros.

- **Proporcionalidad**

La propuesta de reforma de los tipos del IVA se atiene al principio de proporcionalidad, ya que no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. La fijación y limitación de los tipos del IVA deben ser competencia de los Estados miembros, a condición de que quede garantizado el funcionamiento del mercado interior. La iniciativa impediría que los Estados miembros tengan que suprimir los tipos del IVA que se aplican actualmente de forma temporal, y les permitiría aplicar plenamente normas que respeten el principio de neutralidad fiscal.

- **Elección del instrumento**

La modificación de la Directiva del IVA en vigor requiere una Directiva

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluación *ex post***

En 2011, se encargó a un consultor externo la realización de una evaluación retrospectiva de los elementos del sistema del IVA de la UE¹⁹. Los resultados de esta evaluación se han utilizado como punto de partida para el examen del actual sistema del IVA. La evaluación se complementó con un estudio sobre los efectos económicos de la estructura actual de los tipos

¹⁹

Informe final, Londres, 2011, disponible en:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

del IVA en 2013²⁰ y sobre la reforma de las normas de la UE sobre los tipos del IVA en 2017²¹.

- **Consultas con las partes interesadas**

A lo largo de doce semanas, entre el 21 de diciembre de 2016 y el 21 de marzo de 2017, se celebró una consulta pública abierta que permitió recabar 327 aportaciones²². El 42 % de los encuestados apoyó la autorización de excepciones a todos los Estados miembros, mientras que el 25 % se manifestó a favor de su supresión. Una cuarta parte de los encuestados no se pronunció al respecto y el 8 % se mostró contrario a la ampliación de las excepciones a todos los Estados miembros, pero a favor de mantenerlas para aquellos que se benefician actualmente de ellas.

Los Estados miembros fueron consultados a través del Grupo sobre el futuro del IVA (GFV, por sus siglas en inglés), un grupo de expertos informal compuesto por representantes de las administraciones tributarias nacionales que proporciona a la Comisión un foro para consultar a los expertos en IVA de los Estados miembros sobre iniciativas prelegislativas.

- **Evaluación de impacto**

La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta fue examinada por el Comité de Control Reglamentario. El Comité emitió en un primer momento un dictamen negativo y, tras la presentación de una evaluación de impacto modificada, un dictamen positivo con reservas²³. La evaluación de impacto definitiva tiene en cuenta todas las recomendaciones formuladas por el Comité, y en el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de impacto se incluye una relación detallada de cómo se han tenido en cuenta dichas recomendaciones.

Se examinaron dos opciones de actuación que abordan la expiración de las excepciones para permitir la entrada en vigor del sistema definitivo del IVA. La primera opción consiste en autorizar en todos los Estados miembros las excepciones existentes, integrando las disposiciones nacionales en la Directiva del IVA. Sin embargo, esta fórmula sería compleja desde un punto de vista técnico y jurídico y, en el futuro, podría entrar en conflicto con el principio de neutralidad fiscal. La segunda opción, que es la preferida, respondería a esta cuestión suprimiendo las restricciones que crearon la necesidad de las excepciones, a saber, la lista de bienes y servicios a los que pueden aplicarse tipos reducidos del IVA (anexo III) y el mínimo del 5 % para los tipos reducidos adicionales. Sustituiría el principio actual, según el cual solo pueden introducirse tipos reducidos si se autoriza expresamente, por el principio en virtud del cual se permite un número limitado de tipos reducidos para toda entrega de bienes o prestación de servicios, a menos que se excluya específicamente.

Con el fin de reducir el riesgo de una mayor complejidad, se exigiría a los Estados miembros que limiten los tipos reducidos en la medida de lo posible a las operaciones entre empresas y consumidores y que faciliten información sobre los tipos reducidos aplicados sobre la base de

²⁰ Informe final, Viena, 2013, disponible en:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reforma de las normas de la UE en materia de tipos del IVA, informe final (de próxima publicación).

²² Las contribuciones de los participantes y el informe completo sobre los resultados están disponibles en [CIRCABC](#).

²³ SEC(2017)

la clasificación estadística de productos por actividades (CPA, por sus siglas en inglés), y la Comisión publicaría esta información a través de la base de datos «Impuestos en Europa» (el portal web TEDB).

El riesgo de litigios entre Estados miembros no puede reducirse frente a la opción de mantenimiento del *statu quo*, porque, con independencia de cualquier cambio de la Directiva del IVA, los Estados miembros siguen estando obligados a respetar el principio de neutralidad fiscal y las disposiciones del TFUE, en particular el artículo 107 (ayudas estatales), el artículo 110 (fiscalidad proteccionista) y el artículo 113 (distorsión de la competencia), cuando aplican tipos reducidos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene ninguna incidencia negativa en el presupuesto de la UE. Los recursos propios procedentes del IVA se calculan como porcentaje de una base armonizada que se obtiene al dividir los ingresos procedentes del IVA por un tipo medio ponderado del IVA, lo que elimina todas las diferencias en los tipos del IVA.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Hasta la entrada en vigor del sistema definitivo del IVA, la Comisión seguirá controlando que los Estados miembros, al aplicar tipos reducidos, respetan los tipos mínimos, el ámbito de aplicación del anexo III y el de las excepciones que se les hayan concedido.

Tras la entrada en vigor del sistema definitivo del IVA, la Comisión supervisaría la aplicación del tipo normal a los productos incluidos en la lista negativa, la aplicación de tipos reducidos en beneficio del consumidor final y la salvaguarda presupuestaria, para la cual los datos son calculados por los Estados miembros y controlados por la Comisión al determinar los recursos propios procedentes del IVA.

La Comisión prepararía un informe de evaluación en el que se revisaría la lista negativa y la salvaguarda presupuestaria cada cinco años después de la entrada en vigor de las nuevas normas. El informe se comunicaría al Consejo.

- **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

La propuesta no requiere documentos explicativos sobre su transposición.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Modificaciones de la Directiva 2006/112/CE con efectos a partir de la entrada en vigor del régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros

Se derogan las disposiciones transitorias del capítulo 4 del título VIII, que permiten apartarse temporalmente de la normativa general y que son aplicables hasta la adopción del régimen definitivo.

El artículo 98 autoriza a los Estados miembros a aplicar un máximo de dos tipos reducidos no inferiores al 5 %. Con el fin de permitir que cada Estado miembro siga aplicando los tipos actualmente en vigor, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato, también se les permitirá aplicar un tipo reducido para el que no se requiere el mínimo del 5 % y una exención con derecho a deducción del IVA.

Los Estados miembros tendrán que respetar que tales tipos reducidos y la exención deben redundar en beneficio del consumidor final y del interés general. Se entiende por «consumidor final» la persona que adquiere bienes o servicios para uso personal, en contraposición a una actividad económica y, de esta forma, se convierte en sujeto pasivo del impuesto. De ello se deduce que tales tipos no podrían aplicarse a los bienes y servicios que pudieran ser utilizados únicamente como insumo intermedio. Ello no excluye la aplicación a bienes y servicios que se utilizan como insumo intermedio si se trata de bienes o servicios que se venden habitualmente a consumidores finales.

El artículo 99 bis garantiza que al fijar los tipos los Estados miembros aplican un tipo medio ponderado del IVA superior al 12 %. El tipo medio ponderado del IVA en un Estado miembro tiene en cuenta todos los tipos del IVA en vigor y cada tipo del IVA se pondera con la parte del valor de las operaciones a las que se aplica ese tipo, como porcentaje del total de las operaciones imponibles. El tipo medio ponderado funciona como salvaguarda de ingresos, pues debería calcularse teniendo únicamente en cuenta las operaciones para las cuales el IVA no es deducible. Se trata sobre todo de los suministros a los consumidores finales, pero también de aquellos destinados a los sectores de la economía exentos, incluidos los organismos públicos.

El artículo 100 obliga a la Comisión a transmitir cada cinco años al Consejo un informe en el que se examinará el ámbito de aplicación de la lista negativa de bienes y servicios a los que debe aplicarse el tipo normal. La revisión debería empezar con una consulta al Comité del IVA e incluiría una revisión de la salvaguarda de ingresos mencionada en el artículo 99 bis.

El artículo 105 autoriza a Portugal a seguir aplicando tipos regionales más bajos en las regiones autónomas de las Azores y Madeira, porque esta excepción se concedió con carácter permanente. En un sistema definitivo del IVA, Portugal, no obstante, tendrá que garantizar que en estas regiones se respeta el tipo normal mínimo del 15 %.

Un nuevo anexo III bis recoge la lista negativa e incluye las entregas de productos sujetos a impuestos especiales y las entregas de bienes o prestaciones de servicios, para las cuales la aplicación de tipos reducidos o una exención con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior podrían dar lugar a una distorsión de la competencia. La lista se estructura con arreglo a la clasificación estadística de productos por actividades²⁴, a la que se añade la entrega de ciertos bienes de consumo con objeto de contrarrestar el aumento de flexibilidad para los Estados miembros.

Se suprimen los artículos 101, 102, 103 y 104 bis y el anexo III, dado que las nuevas normas dejarán obsoletas sus disposiciones.

Se suprimen el artículo 94, el artículo 316, apartado 1, letra c), el artículo 378, apartado 2, letra b), y el artículo 387 como consecuencia de la inclusión de los suministros realizados en el marco del régimen especial aplicable a los bienes de ocasión, objetos de arte y de colección en el anexo III bis.

²⁴ Reglamento (UE) n.º 1209/2014 de la Comisión, de 29 de octubre de 2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 451/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece una nueva clasificación estadística de productos por actividades (CPA) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3696/93 del Consejo.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las normas relativas a los tipos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) actualmente establecidas en la Directiva 2006/112/CE del Consejo³ tienen por objeto preservar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia. Las normas se han diseñado a lo largo de dos décadas sobre la base del principio de origen. En su plan de acción sobre el IVA⁴ y en el seguimiento de este⁵, la Comisión anunció su intención de adaptar dichas normas con miras a un sistema definitivo del IVA aplicable a los intercambios transfronterizos de bienes de una empresa a otra entre Estados miembros, que se basaría en la tributación en el Estado miembro de destino.
- (2) En el marco de un sistema definitivo en el que la entrega de bienes y la prestación de servicios se grave en el Estado miembro de destino, los proveedores no obtienen ningún beneficio significativo por el hecho de estar establecidos en un Estado miembro en el que se apliquen tipos más bajos. Una mayor diversidad de los tipos del IVA no perturbaría, en el marco de dicho régimen, el funcionamiento del mercado interior ni crearía distorsiones de la competencia. En estas circunstancias, sería oportuno conceder un mayor grado de flexibilidad a los Estados miembros a la hora de fijar los tipos.

¹ DO C [...] de [...], p. [...].

² DO C [...] de [...], p. [...].

³ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁴ 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, [COM(2016) 148 final, de 7 de abril de 2016].

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al seguimiento del plan de acción sobre el IVA – Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE – Es hora de decidir [COM(2017) 566 final, de 4 de octubre de 2017].

- (3) La eliminación de las restricciones existentes, en paralelo a la entrada en vigor de un régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros, debe permitir a estos seguir aplicando los tipos reducidos del IVA permitidos actualmente como excepciones en virtud del capítulo 4 del título VIII y del anexo X de la Directiva 2006/112/CE, que de lo contrario expirarían con la entrada en vigor de dicho régimen.
- (4) En un sistema definitivo del IVA, todos los Estados miembros deben recibir el mismo trato y, por lo tanto, estar sometidos a las mismas restricciones a la hora de aplicar tipos reducidos del IVA, que deben seguir siendo la excepción a la aplicación del tipo normal. Esta igualdad de trato sin restringir la flexibilidad de que gozan actualmente los Estados miembros a la hora de fijar el IVA puede lograrse permitiendo a todos ellos aplicar un tipo reducido al que no se aplique el requisito mínimo, así como una exención con derecho a deducción del IVA soportado, además de un máximo de dos tipos reducidos de al menos el 5 %.
- (5) Podrían producirse distorsiones de la competencia cuando el mecanismo utilizado para la imposición no se base en el principio de destino. Así ocurre, en particular, con las facilidades de viaje prestadas como servicio único en el marco del régimen del margen de beneficio aplicable a las agencias de viajes y con los bienes entregados en el marco del régimen especial aplicable a los bienes de ocasión, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, pero también en determinados casos relacionados con bienes o servicios, como los servicios financieros, que están exentos sin derecho a deducción, pero para los que puede concederse un derecho de imposición. Con el fin de atenuar tales distorsiones, conviene establecer una lista de las entregas de bienes y las prestaciones servicios sujetas al tipo normal del IVA («lista negativa»), sobre la base de la clasificación estadística de productos por actividades. La lista debe ser objeto de revisión cada cinco años.
- (6) A fin de evitar la innecesaria complejidad y el consiguiente aumento de los costes empresariales, en particular para los intercambios intracomunitarios, los bienes y servicios que solo pueden utilizarse como insumos intermedios en una actividad económica no deben poder acogerse a tipos reducidos de un sistema definitivo del IVA. Tales tipos deben aplicarse únicamente en beneficio de los consumidores finales y su fijación debe garantizar la igualdad de trato de los productos o servicios similares suministrados por distintos sujetos pasivos. Deben aplicarse, por tanto, para perseguir, de manera consistente, un objetivo de interés general.
- (7) En aras de la solvencia de la hacienda pública de los Estados miembros y a fin de prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos, ha de garantizarse un nivel adecuado de ingresos. Puesto que el IVA constituye una importante fuente de ingresos, es esencial, como salvaguarda para los presupuestos nacionales, fijar un mínimo para el tipo medio ponderado que los Estados miembros deben respetar en todo momento.
- (8) Aunque sigue siendo posible aplicar tipos diferentes en ciertas zonas remotas, es necesario velar por que el tipo normal respete el mínimo del 15 %.
- (9) El objetivo de la presente Directiva es garantizar que los Estados miembros tengan un acceso equitativo a la aplicación de tipos reducidos. Dado que este objetivo no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a las limitaciones existentes, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad

enunciado en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para la consecución de dicho objetivo.

- (10) De conformidad con la Declaración política conjunta, de 28 de septiembre de 2011, de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos⁶, los Estados miembros se han comprometido a adjuntar, en casos justificados, a la notificación de las medidas de transposición uno o varios documentos que expliquen la relación entre los componentes de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.
- (11) Las excepciones en virtud del capítulo 4 del título VIII y del anexo X de la Directiva 2006/112/CE deben expirar en la fecha de entrada en vigor de la Directiva en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del sistema definitivo del IVA basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino. La presente Directiva y la Directiva relativa a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del sistema definitivo del IVA basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino deben transponerse a más tardar en la misma fecha, y las disposiciones nacionales necesarias para dar cumplimiento a dichas Directivas deben aplicarse a partir de la misma fecha. Hasta esa fecha, las disposiciones en vigor sobre los tipos previstas en la Directiva 2006/112 CE, incluidos sus anexos, deben seguir siendo aplicables.
- (12) Procede, por lo tanto, modificar la Directiva 2006/112/CE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 2006/112/CE se modifica como sigue:

- (1) En el artículo 94, se suprime el apartado 2.
- (2) El artículo 98 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 98

1. Los Estados miembros podrán aplicar un máximo de dos tipos reducidos.

Los tipos reducidos se fijarán como un porcentaje de la base imponible que no será inferior al 5 %.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán aplicar, además de los dos tipos reducidos, un tipo reducido inferior al mínimo del 5 % y una exención con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior.

3. Los tipos reducidos y las exenciones aplicados conforme a los apartados 1 y 2 solo beneficiarán al consumidor final y se aplicarán para perseguir, de manera consistente, un objetivo de interés general.

Los tipos reducidos y las exenciones contemplados en los apartados 1 y 2 no se aplicarán a los bienes o servicios de las categorías que figuran en el anexo III *bis*.».

- (3) Se suprime el artículo 99.

⁶ DO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

- (4) Se inserta el artículo 99 *bis* siguiente:

«Artículo 99 bis

Al fijar los tipos contemplados en los artículos 97 y 98, los Estados miembros velarán por que el tipo medio ponderado, calculado de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo(*), supere el 12 % en todo momento.

(*) Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido (DO L 155 de 7.6.1989, p. 9).».

- (5) El artículo 100 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 100

A más tardar el 31 de diciembre de 2026 y posteriormente cada cinco años, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre el ámbito de aplicación del anexo III *bis*, acompañado en su caso de propuestas para modificar dicho anexo.».

- (6) Se suprimen los artículos 101, 102, 103 y 104 *bis*.

- (7) El artículo 105 se modifica como sigue:

a) se suprime el apartado 1;

b) el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«2. Portugal podrá aplicar a las operaciones realizadas en las regiones autónomas de las Azores y Madeira y a las importaciones directas a dichas regiones, tipos inferiores a los aplicados en el territorio continental. Sin embargo, el tipo normal no será inferior al 15 %.».

- (8) En el título VIII, se suprime el capítulo 4.

- (9) En el artículo 316, apartado 1, se suprime la letra c).

- (10) En el artículo 378, apartado 2, se suprime la letra b).

- (11) En el artículo 387, se suprime la letra c).

- (12) Se suprime el anexo III.

- (13) Se inserta un anexo III *bis* cuyo texto figura en el anexo de la presente Directiva.

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar en la fecha correspondiente a la fecha de transposición de la Directiva en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del sistema definitivo del IVA basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán tales disposiciones a partir de la fecha correspondiente a la fecha de la aplicación de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva en lo que respecta a la

introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del sistema definitivo del IVA basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino.

La Comisión publicará un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, indicando las fechas a las que se hace referencia en los párrafos primero y segundo.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*