



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.12.2011
COM(2011) 851 final

**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

ÍNDICE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción | 3 |
| 2. | Conclusiones generales de la consulta pública | 3 |
| 3. | Objeto de la presente Comunicación..... | 4 |
| 4. | Características fundamentales del sistema revisado del IVA de la UE | 5 |
| 4.1. | Un sistema de IVA de la UE basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino | 5 |
| 4.2. | Un sistema de IVA más simple, robusto y eficaz | 6 |
| 5. | Áreas prioritarias para los trabajos posteriores | 6 |
| 5.1. | Hacia un sistema de IVA simplificado..... | 6 |
| 5.1.1. | El modelo de ventanilla única | 7 |
| 5.1.2. | Proporcionar a las empresas información más accesible y de mejor calidad a escala europea | 8 |
| 5.1.3. | Mejorar la gobernanza del IVA a escala europea | 9 |
| 5.1.4. | Homogeneizar las obligaciones relativas al IVA | 9 |
| 5.2. | Hacia un sistema de IVA más eficiente | 10 |
| 5.2.1. | Ampliar la base impositiva..... | 10 |
| 5.2.2. | Revisar la estructura de tipos | 11 |
| 5.3. | Hacia un sistema de IVA más robusto y a prueba de fraude | 13 |
| 5.3.1. | Un mecanismo de reacción rápida para atajar el fraude ocasional | 13 |
| 5.3.2. | La lucha contra el fraude del IVA..... | 14 |
| 5.3.3. | Revisar los métodos de recaudación y control del IVA..... | 16 |
| 5.4. | Un sistema de IVA adaptado al mercado único | 17 |
| 6. | Otras medidas que deberán adoptarse a medio plazo..... | 18 |
| 7. | Conclusión..... | 18 |

1. INTRODUCCIÓN

La globalización acelerada y la competencia cada vez más intensa de las regiones emergentes en el marco de la economía mundial, unidas a los rápidos cambios en los modelos de negocio y a los avances técnicos, constituyen nuevos desafíos para la eficacia y eficiencia del sistema fiscal europeo.

Por otra parte, la crisis financiera ha confrontado a los Estados miembros con un doble reto en el ámbito de la política económica, a saber, la consecución del crecimiento económico sostenible y la consolidación de las finanzas públicas. Como se reconoce en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012¹, las políticas fiscales representan un mecanismo importante para superar dichos retos. Es preciso prestar una mayor atención al diseño y organización de los sistemas impositivos para hacerlos más eficaces, eficientes y equitativos, y esto es especialmente cierto en lo relativo al sistema del IVA de la UE.

En este contexto, la Comisión adoptó el 1 de diciembre de 2010 el Libro Verde sobre el futuro del IVA², en el que se invitaba a las partes interesadas a examinar críticamente todos los aspectos del sistema de IVA de la UE que viene siendo aplicado desde hace más de 40 años.

La reacción mayoritaria de las empresas, instituciones académicas, ciudadanos y autoridades tributarias (con más de 1 700 contribuciones)³ corroboró la necesidad de este debate.

El Parlamento Europeo⁴, el Comité Económico y Social Europeo⁵ y el Grupo de Política Fiscal, integrado por los representantes personales de los ministros de Finanzas, acogieron con satisfacción el Libro Verde y confirmaron la necesidad de reformar el sistema del IVA de la UE.

En paralelo, la Comisión llevó a cabo una evaluación económica del sistema del IVA⁶ y propuso crear un nuevo sistema de recursos propios basado en el IVA para financiar el presupuesto de la UE⁷.

2. CONCLUSIONES GENERALES DE LA CONSULTA PÚBLICA

Entre las partes interesadas existe la percepción generalizada de que la fragmentación del sistema común europeo del IVA en 27 regímenes nacionales distintos constituye el principal obstáculo para un comercio intracomunitario eficiente, e impide que los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios de un auténtico mercado común.

¹ COM (2011) 815, 23.11.2011.

² COM(2010) 695, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

³ Se encuentran disponibles, junto con un informe resumen de sus principales contenidos, en http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm.

⁴ Resolución del 13 de octubre de 2011, P7_TA(2011)0436.

⁵ DO C 318 de 29.10.2011, p. 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

⁷ COM(2011) 510, 29.6.2011.

Las empresas que operan a nivel internacional consideran que el precio que se ven obligadas a pagar por esta falta de armonización se traduce en la práctica en un exceso de complejidad, costes de cumplimiento añadidos y mayor inseguridad jurídica. Las PYME no siempre cuentan con los medios necesarios para hacer frente a la situación, y por tal motivo evitan realizar actividades transfronterizas.

Las repercusiones de estas deficiencias sobre las prácticas comerciales pueden impedir la adopción de las decisiones empresariales más adecuadas. Cuando la normativa fiscal influye sobre las decisiones relativas al lugar apropiado para comprar o vender mercancías y servicios, la neutralidad económica del IVA deja de estar garantizada y el funcionamiento del mercado único resulta gravemente perjudicado.

Varios de los consultados llegaron incluso a señalar que, como consecuencia de todo lo anterior, cada vez resultaba más fácil y rentable hacer negocios con socios comerciales extracomunitarios, en vez de con las empresas de la UE.

Aquellos grupos de interesados que disfrutaban actualmente de exenciones, derogaciones o tipos reducidos se manifiestan casi siempre a favor de mantenerlos, mientras que otros proponen ampliar este trato preferente a su propia actividad.

En general, el Libro Verde ha creado grandes expectativas de cambio. Al propio tiempo, por lo general se reconoce que una reforma fundamental del IVA tendrá que ser, inevitablemente, un proyecto a largo plazo.

Resulta comprensible que los Estados miembros no deseen asumir ningún riesgo que, como consecuencia de las reformas, pudiera poner en peligro la recaudación del IVA, que en 2009 ascendió a alrededor de 784 000 millones de euros, el 21 % de los ingresos fiscales nacionales⁸. Por consiguiente, solo parecen dispuestos a estudiar aquellos cambios graduales cuyos riesgos, beneficios y costes estén claros, de forma que sea posible comprenderlos bien y valorarlos exhaustivamente.

Estas son las conclusiones generales más destacadas que pueden extraerse de la consulta pública; las restantes conclusiones de carácter más específico se mencionarán seguidamente, al analizar cada uno de los temas a que se refieren.

3. OBJETO DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN

La confrontación con esta situación inquietante, casi 20 años después de la introducción del mercado único, revela claramente que no basta con adoptar la actitud confiada de «aquí no ocurre nada». La respuesta a estos desafíos exige una reforma más ambiciosa del actual sistema del IVA. Esta reforma desempeñará un papel crucial para la consecución de los objetivos de la Estrategia *Europa 2020*⁹ y el retorno a la senda del crecimiento, gracias a su capacidad para revitalizar el mercado único y apoyar los actuales esfuerzos de consolidación fiscal de los Estados miembros.

⁸ Incluyendo las cotizaciones a la seguridad social, *Taxation trends in the European Union*, 2011, anexo A, tabla 8.

⁹ COM(2010) 2020, 3.3.2010.

La presente Comunicación, basada no solo en los resultados de la consulta pública, sino también en las discusiones con los Estados miembros y en las opiniones expresadas por las instituciones europeas, tiene un doble propósito:

- Determinar las características fundamentales de un futuro sistema de IVA de la UE capaz de seguir cumpliendo su función de generar ingresos y de mejorar al mismo tiempo la competitividad de la UE. Tales características deberían responder a los objetivos a largo plazo que han de presidir todos los trabajos futuros relativos al IVA.
- Definir las áreas prioritarias para las acciones de los próximos años, con vistas a avanzar en la consecución de los objetivos propuestos.

4. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN REVISADO DEL IVA DE LA UE

4.1. Un sistema de IVA de la UE basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino

El *Acta del Mercado Único*¹⁰ puso de relieve la importancia fundamental de establecer un sistema de IVA definitivo aplicable a las transacciones transfronterizas.

El Libro Verde brindó la oportunidad ideal para examinar si el compromiso asumido en 1967¹¹ de establecer un sistema de IVA definitivo, capaz de funcionar a escala de la UE como si fuera un único país y basado en el principio de imposición en el Estado miembro de origen, seguía teniendo vigencia.

Las recientes discusiones con los Estados miembros han confirmado que este principio continúa siendo políticamente inalcanzable. Esta situación de estancamiento la reconoce incluso el Parlamento Europeo —hasta ahora firme defensor del principio de imposición en el Estado miembro de origen— que, recientemente, ha instado a avanzar hacia el principio de imposición en el Estado miembro de destino.

También los grupos interesados admiten que el principio de imposición en el Estado miembro de origen, aunque en teoría les resulta más atractivo, no se podrá implantar en un futuro inmediato. Propugnan por consiguiente, como solución pragmática y políticamente realizable, un sistema basado en la imposición en el Estado miembro de destino que funcione adecuadamente.

Así pues, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no subsisten ya razones válidas para mantener este objetivo, por lo que propondrá la renuncia al mismo. En efecto, mantener dicho compromiso sin posibilidad de avanzar por esta vía afectaría políticamente a la credibilidad del proceso europeo de toma de decisiones.

La renuncia al principio de imposición en el Estado miembro de origen permite dedicar esfuerzos importantes a diseñar planteamientos alternativos para un sistema

¹⁰ COM(2011) 206, 13.4.2011.

¹¹ Primera Directiva 67/227/CEE del Consejo y Segunda Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967.

de IVA de la UE que, basado en el Estado miembro de destino, sea capaz de funcionar correctamente. Desde 1993 no se ha llevado a cabo ningún otro trabajo en este ámbito, porque la opción correspondiente había sido descartada en aras del compromiso con el principio de imposición en el Estado miembro de origen.

Los principios que deberán inspirar este trabajo son, en primer lugar, que la realización de actividades comerciales a nivel de la UE debe ser tan simple y segura como la práctica de las mismas actividades en el propio país y, en segundo lugar, que es necesario reducir los costes de cumplimiento en materia de IVA que soportan en Europa las transacciones comerciales. Sean cuales fueren las circunstancias, el comercio transfronterizo nunca deberá generar costes añadidos.

4.2. Un sistema de IVA más simple, robusto y eficaz

El proceso de reforma iniciado por el Libro Verde deberá conducir, en última instancia, a un sistema de IVA caracterizado por los atributos siguientes:

- **«Simple»:** Los sujetos pasivos del impuesto que realicen actividades en cualquier lugar de la UE deberán disponer de un conjunto de normas claras y sencillas relativas al IVA, es decir, de un código de IVA de la UE. Dicho código deberá establecer normas ajustadas a los modelos de negocio modernos, y obligaciones normalizadas que tengan plenamente en cuenta los progresos de las nuevas tecnologías. Cada sujeto pasivo solamente tendrá que responder ante la administración tributaria de un único Estado miembro.
- **«Eficaz y neutral»:** La ampliación de la base impositiva y la aplicación del principio de gravamen al tipo normal permitirían generar un mayor volumen de ingresos con un coste menor, o alternatively reducir el tipo normal con un efecto neutral sobre los ingresos. Cualquier excepción a estos principios deberá justificarse racionalmente y aplicarse uniformemente. La neutralidad exige, además, normas equitativas en cuando al derecho a deducción, y límites estrictos al ejercicio de este derecho.
- **«Robusto y a prueba de fraude»:** La aplicación de métodos modernos en la recaudación y control del IVA debería maximizar los ingresos realmente percibidos y reducir todo lo posible el fraude y la evasión fiscal. Para ello se requerirá que, además de facilitar el cumplimiento a las empresas, las autoridades tributarias nacionales se concentren en aquellas prácticas que implican un mayor riesgo y en los defraudadores reales, llegando incluso a actuar colectivamente como autoridad europea en materia de IVA. Para alcanzar esta meta será imprescindible un intercambio de información más completo, automatizado y rápido entre las autoridades tributarias nacionales.

5. ÁREAS PRIORITARIAS PARA LOS TRABAJOS POSTERIORES

A continuación se agrupan en cuatro secciones los diversos temas prioritarios, si bien todos ellos se encuentran íntimamente interrelacionados, teniendo en cuenta que un sistema de IVA más sencillo para las transacciones nacionales e intra-UE facilita el cumplimiento y contribuye a hacerlo más robusto.

Algunas de las medidas necesarias de mayor calado pueden aplicarse con relativa rapidez, mientras que otras, evidentemente, requerirán más tiempo. La Comisión llevará a cabo, cuando proceda, la evaluación de impacto habitual.

5.1. Hacia un sistema de IVA simplificado

Las respuestas recibidas durante el proceso de consulta reclaman de forma enérgica y urgente una simplificación. Esta reclamación se refiere a la legislación en materia de IVA de la UE, pero también abarca temas relativos a la administración tributaria. Las prácticas divergentes en este terreno se señalan cada vez con mayor frecuencia como una carga que provoca frustración. Aunque la gestión tributaria pertenece a la esfera de competencias de los Estados miembros, la Comisión tiene el propósito de incrementar de manera importante las iniciativas de coordinación y cooperación en este ámbito.

La evaluación económica llega a la conclusión de que los costes de cumplimiento que soportan las empresas son elevados, con estimaciones que oscilan entre el 2 % y el 8 % del IVA recaudado. Las empresas de menor tamaño soportan una carga muy superior a su capacidad, y estos costes no disminuirán en el futuro, salvo que intervengan iniciativas políticas específicas.

Por otra parte, las empresas se enfrentan a cargas adicionales cuando llevan a cabo transacciones intra-UE. La evaluación económica indica que con la eliminación de las obligaciones de carácter nacional más estrictas que los requisitos de la UE, o bien con la reducción en un 10 % de las discrepancias entre los Estados miembros en lo concerniente a los procedimientos administrativos, el comercio intracomunitario aumentaría respectivamente en el 2,6 % o 3,7 %, y el PIB en el 0,2 % o 0,4 %. Aunque el informe admite que estas cifras podrían ser exageradas, queda claro en cualquier caso que la armonización de los procedimientos relativos al IVA redundaría en unos beneficios sustanciales para el comercio y el PIB.

Las PYME, en particular, resultarían beneficiadas por las actuaciones descritas a continuación, ya que cuentan con menos recursos para hacer frente a las dificultades derivadas de las diferentes normas y obligaciones. La evaluación económica muestra que en su caso los costes son además relativamente mayores.

La prioridad que se desea otorgar durante los próximos años a la simplificación es congruente con el principio «pensar primero a pequeña escala», inspirador de una Ley de la pequeña empresa europea¹² en la que se promueven las soluciones basadas en el uso de la administración electrónica y la ventanilla única, al objeto de simplificar el entorno reglamentario y administrativo en que operan las PYME.

5.1.1. El concepto de ventanilla única

A la vista de las dificultades señaladas por las empresas que operan en varios Estados miembros, el régimen de ventanilla única, una medida propuesta por la Comisión en el programa de acción para reducir las cargas administrativas¹³, y apoyada por el

¹² COM(2008) 394, 25.6.2008.

¹³ COM(2009) 544, 22.10.2009, anexo, p. 83.

Grupo de Alto Nivel de partes interesadas independientes sobre cargas administrativas¹⁴ sigue siendo lógicamente una de las principales prioridades.

En 2015 comenzará a funcionar una «miniventanilla única» para los proveedores de servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o televisión y electrónicos a los consumidores finales de la UE. Algunas empresas dedicadas al comercio transfronterizo no entienden por qué no se permite que sus actividades puedan acogerse a un régimen similar, a pesar de que se enfrentan con idénticas dificultades.

Son numerosos los Estados miembros y las empresas que ven en la introducción de esta «miniventanilla» un hito importante. Su funcionamiento sin trabas debería allanar el camino hacia un uso más generalizado del modelo. Sin embargo, ante la falta de experiencia relativa a una posible ventanilla única para el comercio intra-UE, los Estados miembros se muestran algo reticentes a la hora de ampliar el alcance de la misma en una fase tan temprana.

La Comisión sigue estando convencida de que, con un sistema de IVA basado en la imposición en el Estado miembro de destino, la ventanilla única representa un mecanismo esencial para facilitar el acceso al mercado único, en particular a las PYME.

- | |
|---|
| <p>(1) <i>Lograr la introducción sin problemas de una «miniventanilla única» en 2015 es una prioridad importante para la Comisión, que manifiesta su confianza en que los Estados miembros aportarán los recursos necesarios.</i></p> <p>(2) <i>A partir de 2015, la Comisión estudiará la ampliación controlada y progresiva de este concepto.</i></p> |
|---|

5.1.2. *Proporcionar a las empresas información más accesible y de mejor calidad a escala europea*

Los grupos interesados hicieron hincapié en que la disponibilidad de información exacta, fiable y puntual sobre los detalles concretos de los sistemas de IVA actualmente vigentes en los Estados miembros constituye un factor clave para facilitar el cumplimiento por parte de las empresas, en tanto llega la fecha en que existan unas normas similares para toda la UE. Por otra parte, las distintas lenguas se siguen percibiendo como una barrera que frena el comercio intra-UE.

La Comisión considera que, en buena lógica, el paso siguiente debería ser la creación de un portal de Internet que facilite información en varias lenguas sobre temas relacionados con el IVA, como registro, facturación, devoluciones, tipos impositivos, obligaciones especiales, limitaciones del derecho a deducción, etc. Las propias empresas podrían contribuir a definir la información que necesitan.

- | |
|--|
| <p>(3) <i>La Comisión creará un portal de Internet dedicado al IVA en la UE con la colaboración de los Estados miembros, por lo que invita a estos a confirmar la buena disposición mostrada en el seno del Grupo de Política Fiscal</i></p> |
|--|

¹⁴

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

comprometiéndose a facilitar la información necesaria y a actualizarla oportunamente.

5.1.3. Mejorar la gobernanza del IVA a escala europea

Las partes interesadas desean una mayor implicación y transparencia en el proceso de definición e interpretación de la normativa europea en materia del IVA.

La Comisión asumirá sus responsabilidades y responderá positivamente a esta justa petición. El intercambio de opiniones entre la Comisión y las partes interesadas se organizará de un modo más estructurado. La Comisión velará por que se divulgue entre el público más información relativa a la legislación de la UE en materia de IVA.

No obstante, la petición de una mejor gobernanza también se dirige en parte al Consejo, dado que el marco jurídico que regula la adopción de las propuestas legislativas excede de las competencias de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión invita al Consejo a examinar la mejor forma de involucrar a los interesados en la formulación de las propuestas.

Estos últimos han defendido la creación de un canal de comunicación a nivel de la UE que permita a las autoridades tributarias, a la Comisión y a los representantes de las empresas intercambiar opiniones sobre los problemas prácticos relacionados con la gestión del IVA. En la actualidad solo pueden comentar estos temas con las autoridades tributarias nacionales, y carecen de un foro más amplio en el que participen también las restantes autoridades tributarias y que permita tratar, en particular, los problemas de tipo transfronterizo.

Los Estados miembros se han declarado dispuestos a participar en un foro de este tipo. La identificación de las buenas prácticas podría servir para agilizar el sistema de IVA, reduciendo así los costes de cumplimiento sin afectar a los ingresos derivados de este impuesto.

(4) *La Comisión publicará en 2012 las directrices aprobadas por el Comité del IVA en relación con la legislación de la UE y, cuando sea apropiado, las notas explicativas sobre la nueva legislación, con el fin de informar a las empresas antes de su entrada en vigor y de promover una aplicación más coherente.*

(5) *La Comisión organizará en 2012 un foro tripartito sobre el IVA de la UE (formado por la Comisión, los Estados miembros y las partes implicadas).*

5.1.4. Homogeneizar las obligaciones relativas al IVA

La armonización de las normas sobre facturación ha recibido recientemente un nuevo impulso, y el principio de igualdad de trato de las facturas impresas y electrónicas se ha incorporado a la legislación europea en materia de IVA. Sin embargo, las diferencias existentes en las restantes normas relativas al IVA siguen obligando a las empresas a adaptar sus especificaciones y procesos informáticos a las peculiaridades del Estado miembro en que operan. Esta situación limita los beneficios generados por los centros de servicios compartidos que gestionan las obligaciones contables y tributarias a escala europea.

- (6) *La Comisión propondrá en 2013 la introducción de una declaración del IVA normalizada, disponible en todas las lenguas y de carácter opcional para las empresas de la UE.*
- (7) *Se podría adoptar esta misma estrategia de normalización para otras obligaciones, como las relativas al registro, facturación y justificación de las exenciones o autoliquidaciones.*

5.2. Hacia un sistema de IVA más eficiente

La ampliación de la base impositiva y la aplicación más restringida de los tipos reducidos permitirían generar nuevas fuentes de ingresos con un coste inferior o, como alternativa, rebajar significativamente el tipo normal actualmente en vigor, lo que no tendría incidencia sobre los ingresos. Por lo tanto, un sistema de IVA más eficiente responde principalmente al interés de los Estados miembros, pero también contribuye a reducir la carga administrativa de las empresas.

5.2.1. Ampliar la base impositiva

Organismos públicos

Un estudio reciente sobre el IVA del sector público y sobre las exenciones por motivos de interés público¹⁵ ha puesto de relieve las deficiencias de la normativa actual desde el punto de vista económico, es decir, su falta de neutralidad, sus efectos distorsionadores para la competencia y su complejidad. Por otro lado, los procesos de privatización y desregulación frecuentemente han llevado a situaciones en las que los organismos públicos compiten con las empresas privadas.

La supresión con carácter generalizado de las exenciones actuales, como por ejemplo las aplicables a la enseñanza o a la sanidad, tendría unas repercusiones potencialmente significativas sobre el coste de los bienes y los servicios públicos o de la seguridad social, por lo que se estudiará cuidadosamente la aplicación de un enfoque gradual.

- (8) *La Comisión presentará una propuesta relativa a las actividades en las que el sector privado tiene un mayor grado de participación, o que llevan aparejado un mayor riesgo de distorsionar la competencia.*

Servicios de transporte de viajeros

El Parlamento Europeo sostiene la opinión, confirmada asimismo por los resultados de la consulta pública, de que las exenciones otorgadas en algunos Estados miembros a los servicios de transporte de viajeros, dependiendo del medio de transporte utilizado, provocan distorsiones de la competencia que afectan al mercado único. Y en los casos en que no se aplican exenciones, la complejidad de las normas actuales relativas al lugar de prestación incrementan los costes de cumplimiento de las empresas que operan en varios países, pudiendo ser causa de errores e incluso de evasión fiscal.

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

La consulta pública revela la existencia de dos principales corrientes de opinión en conflicto: el mantenimiento del *statu quo* o la supresión de las exenciones. Esta segunda alternativa se halla en consonancia con el objetivo de mejorar la neutralidad y eficiencia del impuesto.

(9) *La Comisión propondrá un marco más neutral y simplificado para el IVA aplicable a las actividades de transporte de viajeros.*

Otras exenciones

Se deberán analizar las restantes exenciones que conlleven limitaciones de la base impositiva o posibles distorsiones, al objeto de comprobar si los motivos económicos, sociales o técnicos en que se basaron siguen siendo válidos y si es posible mejorar su aplicación. Al tratar de ampliar la base impositiva, en esta primera fase no se debería descartar ninguna opción. Sin embargo, algunos interesados abogan por el mantenimiento, e incluso por la ampliación, del alcance de determinadas exenciones.

El régimen de IVA aplicado a las organizaciones sin ánimo de lucro ha suscitado numerosas reacciones. Sin embargo, estas organizaciones ya se benefician de la exención que se aplica a sus actividades de interés general. Por lo tanto, las restantes actividades no cubiertas por esta exención son el único motivo de preocupación. Pero estas últimas actividades podrían quedar cubiertas por el régimen general de exenciones concedidas a las pequeñas empresas con un volumen de negocio por debajo de un determinado límite, y ser objeto de las medidas y procedimientos adicionales de simplificación adoptados por los Estados miembros, los cuales podrían introducir asimismo mecanismos específicos de compensación, ajenos al régimen del IVA, para reducir la carga fiscal que grava las adquisiciones realizadas por dichas organizaciones.

(10) *La Comisión invita a los Estados miembros a explotar las posibilidades existentes para aliviar la carga del IVA que soportan las organizaciones sin ánimo de lucro. Para ello se declara dispuesta a proporcionarles orientaciones sobre el sistema de IVA aplicable a las mismas.*

5.2.2. *Revisar la estructura de tipos*

Muchos de los interesados señalaron que las diferencias en los tipos del IVA generaban costes de cumplimiento añadidos. La evaluación económica incluye una estimación de esos efectos. Dicha evaluación determinó que una reducción del 50 % en las desigualdades de la estructura de tipos del IVA entre los Estados miembros podría suponer aumentos del 9,8 % en el comercio intra-UE y del 1,1 % en el PIB real, pero advirtió al mismo tiempo de que estas cifras podrían estar sobrevaloradas.

Confirmó asimismo la opinión expresada en anteriores estudios económicos¹⁶, con arreglo a la cual la aplicación del tipo reducido no suele ser el instrumento más adecuado para el logro de los objetivos políticos, particularmente para una

¹⁶ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, informe final, 21.6.2007

redistribución que favorezca a los hogares pobres o para el fomento del consumo de un determinado bien considerado conveniente desde el punto de vista social.

Los grupos interesados que disfrutan de tipos reducidos invocan estos objetivos para justificar el mantenimiento de los mismos e incluso su ampliación, especialmente para los productos que favorecen el medio ambiente. Del mismo modo, el problema del trato equitativo de los productos disponibles en ambos formatos, convencional y electrónico, ha provocado numerosas reacciones durante la consulta pública. Es preciso dar una respuesta adecuada a estas cuestiones.

Conviene señalar que la aplicación de los actuales tipos reducidos ya equivale a la concesión de importantes subvenciones. Su cuantía varía ampliamente entre los Estados miembros, dependiendo del grado de aplicación de los tipos reducidos. La evaluación económica ha calculado que, en una muestra de nueve Estados miembros¹⁷, estas subvenciones representan entre el 8,2 % y el 53,3 % de la recaudación del IVA de estos países. La eliminación de los tipos reducidos permitiría teóricamente que el tipo normal descendiese entre 1,9 y 7,5 puntos porcentuales.

El principio fundamental sigue siendo la aplicación generalizada del tipo normal, y la Directiva del IVA no obliga a los Estados miembros a aplicar los tipos reducidos. Por consiguiente, corresponde en primer lugar a los Estados miembros restringir en la medida de lo posible el ámbito de aplicación de estos tipos cuando supongan un incentivo fiscal injustificado. El actual contexto económico y financiero, que exige una enérgica consolidación fiscal de los presupuestos nacionales, constituye un motivo añadido para limitar su aplicación, en vez de tener que incrementar los porcentajes correspondientes a los tipos normales. No obstante, conviene no desestimar los beneficios potenciales derivados de un uso restringido de los tipos reducidos, siempre que se defina y aplique de forma razonable.

Existen, por lo tanto, diversos factores que justifican la revisión de la actual estructura de tipos del IVA. La Comisión considera que dicha revisión debería basarse en una evaluación de impacto completa de todos los aspectos y en los siguientes principios rectores:

- Supresión de los tipos reducidos que supongan un obstáculo para el correcto funcionamiento del mercado interior. Los tipos reducidos que en el pasado estuvieron justificados pueden provocar hoy efectos distorsionadores debido a los cambios que entre tanto se han producido en el entorno económico, empresarial y legislativo.
- Supresión de los tipos reducidos para las bienes y servicios cuyo consumo haya sido desaconsejado por otras políticas de la UE. Este podría ser el caso, en especial, de los bienes y servicios perjudiciales para el medio ambiente, la salud y el bienestar.
- Los mismos bienes y servicios deberían estar sujetos al mismo tipo de IVA, y en este contexto es preciso tener presentes los avances tecnológicos, de tal

¹⁷ Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia y el Reino Unido.

forma que se aborde el problema de la convergencia entre el entorno digital y el físico.

- (11) *Al objeto de mejorar la eficiencia de sistema del IVA, la Comisión apoya un uso restringido de los tipos de IVA reducidos. En 2012 llevará a cabo una evaluación de la estructura actual de tipos a la luz de los principios rectores mencionados anteriormente, y posteriormente formulará las correspondientes propuestas después de realizar una amplia consulta entre las partes implicadas y los Estados miembros antes de finales de 2013.*
- (12) *Para atajar la inseguridad jurídica y reducir los costes de cumplimiento derivados de las 27 estructuras de tipos distintas, la Comisión propondrá la inclusión en el portal de Internet dedicado al IVA de información clara y vinculante relativa a la lista de los bienes y servicios gravados con los tipos normales en cada uno de los Estados miembros. Para ello se podría utilizar la nomenclatura combinada.*

5.3. Hacia un sistema de IVA más robusto y a prueba de fraude

Un estudio realizado hace algunos años por encargo de la Comisión puso de manifiesto que, en general, el 12 % del IVA teóricamente devengado no se llega a recaudar. El fraude es un aspecto importante de la denominada brecha recaudatoria del IVA, aunque intervienen también otros factores, como el IVA que no llega a recaudarse por error, negligencia o insolvencia.

Por tal motivo la Comisión considera que, más allá de la permanente necesidad de combatir el fraude del IVA, también es necesario adoptar una visión más amplia y explorar otras alternativas mejores para recaudar y controlar el IVA.

5.3.1. Un mecanismo de reacción rápida para atajar el fraude ocasional

Las experiencias recientes con los fraudes organizados, masivos y ocasionales demuestran que el procedimiento para modificar la legislación o conceder exenciones a los Estados miembros no siempre tiene la suficiente flexibilidad para garantizar una reacción rápida y apropiada.

Muchos Estados miembros han aprovechado las posibilidades de su propio ordenamiento jurídico para adoptar, aunque sea de forma provisional, medidas inmediatas de ámbito nacional dirigidas contra determinadas prácticas defraudatorias.

- (13) *La Comisión presentará en 2012 una propuesta relativa a un mecanismo de reacción rápida.*

5.3.2. La lucha contra el fraude del IVA

La Estrategia contra el fraude puesta en marcha en 2006¹⁸ ha dado como resultado un plan de acción a corto plazo, formulado por la Comisión en diciembre de 2008¹⁹.

¹⁸ COM(2006) 254, 31.5.2006; COM(2007) 758, 23.11.2007.

¹⁹ COM(2008) 870, 1.12.2008.

Desde entonces, la Comisión ha presentado todas las propuestas legislativas anunciadas en dicho plan de acción, la mayoría de las cuales han sido adoptadas por el Consejo.

El resultado es un conjunto de nuevas medidas, por ejemplo la creación de Eurofisc²⁰ y la mayor automatización de los intercambios de información, que han entrado en vigor recientemente o que están a punto de hacerlo.

Su eficacia a efectos de la reducción del fraude del IVA deberá ser cuidadosamente evaluada, lo que solamente podrá hacerse una vez que todas las medidas estén plenamente vigentes. Si estas medidas se revelan insuficientes posiblemente será preciso adoptar nuevas iniciativas.

Algunas de las medidas propuestas no ha sido adoptadas, o bien fueron «rebajadas» por el Consejo en aras de la unanimidad, entre ellas el acceso automatizado a la información. La Comisión volverá a examinar estas medidas con el objetivo de alcanzar un consenso en torno a las mismas. Explorará, en particular, la posibilidad de ampliar el alcance de la información accesible de forma automatizada que podrá ser objeto de intercambio entre aquellos Estados miembros que lo deseen.

Los controles multilaterales (MLC) han demostrado ser un mecanismo útil para tratar los casos de fraudes complejos en lo que participan operadores de diferentes Estados miembros. A largo plazo es posible contemplar la creación de un equipo europeo de auditores transfronterizos dependiente de Eurofisc, que permitiría llevar a cabo de forma más sistemática auditorías transfronterizas y aprovechar los conocimientos y experiencia adquiridos en este terreno por los inspectores y coordinadores MLC.

- (14) *La Comisión velará por la plena aplicación de las las medidas antifraude, vigilará su cumplimiento y en 2014 informará sobre su eficacia y la necesidad de actuaciones ulteriores.*
- (15) *La Comisión invita al Consejo a progresar en la adopción de las propuestas pendientes. Examinará las posibles fórmulas para ampliar de forma importante el acceso a la información.*
- (16) *La Comisión explorará la posibilidad de establecer un equipo de auditoría transfronteriza que permita facilitar y mejorar los controles transfronterizos.*

El éxito de cualquier medida antifraude depende directamente de las capacidades administrativas de las autoridades tributarias nacionales. Esto se ha podido ver más claramente todavía a la luz de las actuales dificultades presupuestarias por las que atraviesan algunos Estados miembros, y para cuya superación se aboga por una administración tributaria eficiente y eficaz.

En virtud del vigente Reglamento sobre la recaudación de los recursos propios del IVA²¹, la Comisión está obligada a informar periódicamente acerca de los procedimientos aplicados por los Estados miembros para la gestión y control del IVA, y a examinar las posibles mejoras (informe sobre el «artículo 12»).

²⁰ Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010.

²¹ Reglamento n° 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989.

En su próximo informe, la Comisión definirá algunos parámetros de referencia para medir el desempeño de cada administración tributaria. Este método permitirá a los Estados miembros realizar una autoevaluación y compararse con las medias de la UE.

Las estrategias aplicadas con buenos resultados por algunos Estados miembros en los sectores más proclives al fraude deberían compartirse de forma más sistemática. Las autoridades tributarias se enfrentan a problemas comunes, por lo que podrían realizar grandes economías de recursos adoptando medidas que tengan en cuenta las experiencias de otros Estados miembros. En este contexto, la Comisión seguirá de cerca las actividades de Eurofisc, y más en particular las relacionadas con las nuevas modalidades de fraude (Observatorio del IVA).

(17) La Comisión reforzará la vigilancia de la eficiencia y eficacia de las administraciones tributarias de los Estados miembros en el próximo informe sobre el artículo 12.

(18) Con la colaboración de los Estados miembros, la Comisión intensificará el intercambio de experiencias de buenas prácticas en la lucha contra el fraude en los sectores de alto riesgo.

(19) La Comisión continuará supervisando el trabajo de Eurofisc, e insta a los Estados miembros a seguir desarrollando esta herramienta con el fin de descubrir nuevos sistemas de fraude o de impedir su aparición.

La Comisión considera asimismo que el planteamiento de «normativa blanda» (para la gestión del impuesto) es un paso en la dirección correcta a la hora de luchar contra el fraude del IVA. Se invita por lo tanto a los Estados miembros a esforzarse en promover el cumplimiento a través de la mejora de sus relaciones con las empresas y de los procedimientos relativos al IVA.

Uno de los principales objetivos de este planteamiento debe consistir en impedir que los potenciales defraudadores accedan al sistema del IVA, y en facultar a las autoridades tributarias para que dediquen personal a perseguir los incumplimientos.

(20) La Comisión apoyará los esfuerzos de los Estados miembros dirigidos a promover el cumplimiento a través del foro sobre el IVA mencionado en el apartado 5.1.3.

Dado que los mecanismos del fraude se modifican rápidamente e implican a terceros países, hará falta un nuevo impulso para responder a la necesidad de una cooperación más estrecha y mejor coordinada con estos países. Las modalidades de fraude cambiantes requieren asimismo una mayor colaboración e intercambio de información entre las autoridades tributarias y aduaneras.

(21) La Comisión explorará las posibilidades de reforzar la cooperación con terceros países con vistas a intercambiar información en el ámbito de los impuestos indirectos, y solicitará un mandato de la UE para suscribir acuerdos con estos terceros países.

(22) *La Comisión pondrá en marcha y favorecerá las iniciativas dirigidas a una mayor colaboración entre las autoridades tributarias y aduaneras.*

5.3.3. Revisar los métodos de recaudación y control del IVA

Los nuevos métodos de recaudación mencionados en el Libro Verde fueron el tema que probablemente provocó las reacciones más enérgicas.

En particular, el modelo de pago fraccionado²², considerado como el cambio de mayor calado entre los propuestos, suscitó reacciones generalmente adversas por parte de las empresas y expertos fiscales. Estos últimos expresaron su preocupación por las consecuencias del modelo en relación con la tesorería, los costes de cumplimiento y los aspectos comerciales. Por otra parte, albergaban dudas sobre su capacidad para reducir efectivamente la brecha recaudatoria del IVA. No obstante, algunos Estados miembros siguen mostrándose interesados en continuar explorando esta vía.

La falta de datos detallados sobre su impacto y las imprecisiones en cuanto a su funcionamiento explican en parte tales críticas. A la vista de todo lo anterior, la Comisión considera que sería prematuro descartar definitivamente este modelo.

Por cuanto se refiere al modelo de almacén de datos (SAFT)²³, que ya se está aplicando en algunos Estados miembros, muchos interesados señalaron que su aplicación debería ser más fácil y uniforme.

(23) *La Comisión seguirá analizando la viabilidad del modelo de pago fraccionado y la forma de disipar los temores manifestados, al objeto de adoptar una decisión sobre el rumbo a seguir en una fase posterior.*

(24) *La Comisión tratará de identificar un planteamiento común sobre el modelo SAFT a nivel de la UE, con vistas a simplificar la aplicación del mismo.*

5.4. Un sistema de IVA adaptado al mercado único

El Libro Verde describe diversas soluciones relacionadas con la imposición en el Estado miembro de destino. En este contexto es preciso abordar dos cuestiones fundamentales: primeramente la definición del lugar de destino y, en segundo lugar, si en las transacciones intra-UE es el vendedor quien debe ingresar el IVA, o si, por el contrario, el comprador es responsable de ingresar el impuesto (inversión del sujeto pasivo).

Las actuales disposiciones transitorias en materia del IVA aplicable a las transacciones entre empresas dentro de la UE ya están basadas en la imposición en el Estado miembro de destino. Sin embargo, teniendo en cuenta las deficiencias

²² Modelo en el que el comprador ingresa el IVA soportado en una cuenta bancaria bloqueada de la administración tributaria, que solamente podrá ser utilizada por el vendedor para ingresar a su vez el IVA cargado por sus proveedores en las cuentas bancarias bloqueadas correspondientes a estos últimos.

²³ Modelo en el que el sujeto pasivo introduce un conjunto predefinido de datos de cada transacción, organizados con arreglo a un formato acordado, en una base de datos del IVA mantenido por el propio sujeto pasivo y accesible para las autoridades tributarias.

señaladas en el apartado 2, la mayoría de los interesados se oponen a la incorporación de estas disposiciones al régimen definitivo. En su redacción actual no son conformes con el principio fundamental de que las transacciones transfronterizas no deben ser tratadas de forma distinta a las transacciones nacionales.

Los grupos interesados del mundo empresarial y el Parlamento Europeo han pedido que se siga estudiando el concepto de imposición en el lugar de establecimiento del comprador. Este sistema garantizaría un trato homogéneo de los suministros de bienes y servicios. Desvincular las normas fiscales de los flujos físicos de mercancías, para conectarlas al flujo contractual, parece un enfoque prometedor que merece un análisis ulterior.

En cuanto a la segunda cuestión, la facturación del IVA por el vendedor en los suministros transfronterizos entre empresas implicaría tratar por igual las transacciones nacionales y transfronterizas. Con ello se restablecería el principio del pago fraccionado del IVA, que se aplicaría uniformemente a las transacciones nacionales e intra-UE, y se contribuiría a paliar la vulnerabilidad del sistema actual frente al fraude.

Sin embargo, dado que el comercio intra-UE representa alrededor de 2 500 000 millones de euros, esto significa que varios cientos de miles de millones de IVA corresponderían a transacciones en las que el comprador se limita ahora a pagar al vendedor el IVA facturado. Los efectos para las empresas, particularmente en lo relativo a los flujos de tesorería transfronterizos, serían muy importantes. Desde el punto de vista de las autoridades tributarias, la empresa obligada al pago del impuesto ya no sería la establecida en el Estado miembro donde se devenga el IVA.

Por cuanto se refiere a los costes de cumplimiento, la aplicación del IVA a estas entregas exigiría la creación de una administración única de carácter integral. Y para garantizar el cobro de los importes correspondientes posiblemente se necesitarían medidas o salvaguardias adicionales.

(25) *La Comisión proseguirá con sus análisis técnicos minuciosos y con su proceso de diálogo de base amplia, consultando tanto a los Estados miembros en el marco del Grupo sobre el futuro del IVA como a los interesados que participan en el Grupo de expertos sobre el IVA, y examinando detalladamente las distintas fórmulas que permitan la aplicación del principio del Estado miembro de destino.*

(26) *La Comisión presentará en el primer semestre de 2014 una propuesta legislativa en la que se establecerá el régimen fiscal definitivo para el comercio intra-UE.*

6. OTRAS MEDIDAS QUE DEBERÁN ADOPTARSE A MEDIO PLAZO

La presente Comunicación ya ha definido las prioridades y el programa de actividades para los próximos años, todas las cuales deberán plasmarse, por un lado, en un conjunto de propuestas legislativas o de otro tipo, y por otro en una serie de estudios detallados que servirán de base para la elaboración de nuevas propuestas.

Estas iniciativas prioritarias son coherentes con el propuesto desarrollo de nuevos recursos propios basados en el IVA, y deberían contribuir a potenciarlos. La ampliación de la base impositiva, las restricciones a la aplicación de los tipos reducidos y la eliminación de las posibilidades de fraude incrementarán los ingresos fiscales de los Estados miembros. Una parte de estos ingresos redundará en beneficio de las instancias europeas, y su volumen total siempre se puede incrementar mejorando el funcionamiento del sistema del IVA.

En el medio plazo se abordarán los restantes aspectos del IVA de la UE mencionados en el Libro Verde.

Determinadas disposiciones de la Directiva del IVA están anticuadas y no tienen en cuenta las implicaciones del mercado único. Este es el caso, en particular, de los regímenes aplicados a las pequeñas empresas y de las disposiciones relativas a las agrupaciones a efectos del IVA.

Para reforzar la neutralidad del impuesto será necesario igualmente revisar la compleja y divergente normativa sobre el derecho a deducción, e introducir un mecanismo capaz de resolver los problemas que plantea la doble imposición.

También es preciso garantizar condiciones de igualdad para todos los proveedores, pertenezcan o no a la UE. En este contexto habrá que abordar el tratamiento de las pequeñas entregas y de otras ventas por Internet.

7. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación ha mostrado el camino a seguir para lograr un sistema del IVA más simple, robusto y eficiente, adaptado al mercado único.

La Comisión invita al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo a elaborar orientaciones políticas y a confirmar su disposición a explorar las vías señaladas en la presente Comunicación.

Con el objeto de garantizar la supervisión constante del proceso de revisión del sistema del IVA de la UE, la Comisión informará regularmente sobre el estado actual del mismo y adoptará las nuevas medidas que procedan.