COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA en la era digital

Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las disposiciones de cooperación administrativa en materia de IVA necesarias para la era digital

Propuesta de REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta a los requisitos de notificación aplicables a determinados regímenes del IVA

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Resumen

Evaluación de impacto sobre el IVA en la era digital

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

La discrepancia entre las normas del IVA de hace treinta años y la realidad digital actual crea un dúplice problema:

1. **la recaudación y el control del IVA distan de ser óptimos**: el marco legislativo de la UE en materia de IVA no está plenamente adaptado para hacer frente a la nueva realidad digital y es propenso al fraude;
2. **cargas excesivas y costes de cumplimiento**: la economía digital y los nuevos modelos de negocio crean nuevos retos y costes para las administraciones tributarias y las empresas.

Actualmente no se están afrontando plenamente los retos ni abordando los beneficios potenciales de la digitalización en términos de control/lucha contra el fraude y reducción de la carga administrativa. Los problemas son especialmente visibles en tres ámbitos: 1) la declaración del IVA (requisitos de notificación digital), ya que la obligación de notificación no es digital y los Estados miembros están introduciendo diferentes tipos de requisitos de manera descoordinada; 2) el tratamiento a efectos del IVA de la economía de plataformas, ya que las empresas tradicionales y las digitales no reciben el mismo trato; y 3) el registro a efectos del IVA, puesto que podría reducirse el número de casos en los que las empresas deban registrarse en más de un Estado miembro. Las normas del IVA para el comercio transfronterizo en la UE, por su propia naturaleza, afectan a más de un Estado miembro, y el IVA es un impuesto armonizado a escala de la UE.

¿Qué se pretende conseguir?

Los objetivos generales de la iniciativa del IVA en la era digital están relacionados con la modernización del sistema del IVA: 1) mejorar la recaudación y el control del IVA; y 2) simplificar, modernizar y aclarar determinadas normas del IVA.

Los objetivos específicos de la iniciativa son: i) mejorar los requisitos de notificación, aprovechando las oportunidades que ofrece la digitalización; ii) promover la convergencia y la interoperabilidad de los sistemas informáticos; iii) crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas, independientemente de su modelo de negocio; iv) reducir la carga administrativa, la fragmentación y los costes asociados; y v) minimizar la necesidad de registrarse a efectos del IVA en varios países de la UE.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

La dimensión intracomunitaria del fraude del IVA requiere la intervención de la UE. La magnitud del déficit recaudatorio[1] (y su persistencia a lo largo del tiempo) indican que los instrumentos nacionales no son suficientes para luchar contra el fraude transfronterizo y en el comercio

[1] El déficit recaudatorio es la diferencia global entre los ingresos previstos en concepto de IVA basados en la legislación y los reglamentos auxiliares del IVA y el importe realmente recaudado: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en

electrónico, que solo puede combatirse de manera eficiente y eficaz mediante una acción coordinada y una aplicación uniforme a escala de la UE.

Para garantizar el correcto funcionamiento del mercado único son necesarias normas armonizadas en materia de IVA. Las empresas necesitan normas sobre el IVA que se apliquen de manera uniforme en toda la UE para aprovechar plenamente las ventajas del mercado único, en lugar de tener que cumplir normas diferentes a nivel nacional. Esto solo puede garantizarse mediante una acción a escala de la UE.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué no?

Los objetivos pueden alcanzarse combinando varias opciones políticas en tres ámbitos.

- **Declaración del IVA** – Las opciones son las siguientes: 1) recomendar requisitos de notificación digital de la UE; 2) pedir a las empresas que registren los datos de las operaciones en formatos predeterminados; 3) introducir los requisitos a escala de la UE; e 4) introducir los requisitos tanto a nivel de la UE como nacional.
- **Tratamiento a efectos del IVA de la economía de plataformas** – Las opciones son las siguientes: 1) aclarar la naturaleza jurídica de los servicios prestados y de la condición del proveedor, a la vez que se racionalizan las obligaciones de mantenimiento de registros; 2) introducir una disposición de «sujeto pasivo considerado proveedor», en virtud de la cual la plataforma recauda el IVA sobre la prestación de i) determinados servicios de alojamiento y transporte, ii) todos los servicios de alojamiento y transporte o iii) todos los servicios prestados a través de plataformas.
- **Registro a efectos del IVA** – Las opciones se refieren al comercio dentro de la UE (la ventanilla única o «OSS») y a la importación de envíos de escaso valor (la ventanilla única de importación o la IOSS):
    - las opciones para la OSS incluyen: 1) una pequeña extensión de la ventanilla única que cubra todas las entregas de bienes B2C[2] nacionales; 2) una ampliación más importante de la ventanilla única que abarque todas las entregas B2C nacionales y la transferencia transfronteriza de bienes (propios); y 3) la introducción de una inversión del sujeto pasivo para las entregas B2B[3] realizadas por personas no establecidas;
    - las opciones para la IOSS incluyen: 1) hacer obligatoria la IOSS para a) los sujetos pasivos considerados proveedores, b) los sujetos pasivos que realizan ventas a distancia en la UE por encima de un determinado límite, o c) los sujetos pasivos que realizan ventas a distancia en la UE, sin límite alguno; y 2) eliminar el umbral de 150 EUR para utilizar la IOSS.

Dado que el número total de opciones en los tres ámbitos problemáticos permite cientos de posibles combinaciones, se han considerado cinco enfoques graduales (*statu quo*, minimalista,

[2] Business-to-consumer (de empresa a consumidor).
[3] Business to Business (entre empresas).

moderado, reforzado y máximo) que aumentan progresivamente la intensidad de la intervención de la UE.

El enfoque reforzado (que combina la introducción de los requisitos de notificación digital a escala de la UE, una disposición sobre los sujetos pasivos considerados proveedores para todos los servicios de los sectores del alojamiento y el transporte, y la combinación de una ampliación de la ventanilla única, una inversión del sujeto pasivo y una IOSS obligatoria) es más equilibrado en términos de eficacia, proporcionalidad y subsidiariedad, mientras que el enfoque máximo (que incluye además requisitos de notificación digital nacionales, todos los servicios prestados a través de plataformas y la supresión del umbral de 150 EUR de la IOSS) tiene la mayor eficiencia.

¿Qué opinan las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Las partes interesadas coincidieron en que existía un desfase entre las antiguas normas sobre el IVA y la era digital actual. En cuanto a la **declaración del IVA**, los encuestados coincidieron en que los requisitos de notificación digital podrían aportar beneficios y dejaron clara su preferencia por una solución de facturación electrónica que también pueda utilizarse en sus procesos internos. Los Estados miembros pidieron una mayor autonomía a la hora de decidir sobre los requisitos de notificación digital nacionales. En general, las partes interesadas reconocieron que la **economía de plataformas** planteaba problemas. Los puntos de vista de las empresas son más matizados, dependiendo de su modelo de negocio. Los que se verían afectados rechazaron por lo general la opción del sujeto pasivo considerado proveedor y expresaron su preferencia por el *statu quo*. En cuanto al **registro a efectos del IVA**, las partes interesadas coincidieron unánimemente en la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la ventanilla única y de la ventanilla única de importación. Las empresas también pidieron que se incluyera un mecanismo de deducción en la ventanilla única o, al menos, en la inversión del sujeto pasivo para las entregas B2B realizadas por personas no establecidas. También hay apoyo para la obligatoriedad de la IOSS, pero menos para la eliminación del umbral de 150 EUR.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

El enfoque reforzado es más equilibrado y obtiene mejores resultados en términos de proporcionalidad y subsidiariedad. Entre 2023 y 2032, se espera que genere entre 172 000 y 214 000 millones EUR de impacto neto, en comparación con el escenario de referencia. El enfoque máximo obtiene mejores resultados en términos de eficiencia, con un impacto neto que oscila entre 303 000 millones EUR y 386 000 millones EUR.

El enfoque reforzado ahorrará 50 600 millones EUR entre 2023 y 2032:

- 41 400 millones EUR procedentes de la declaración del IVA (11 000 millones EUR procedentes de la supresión de las obligaciones de declaración, 24 200 millones EUR de la reducción de los costes de fragmentación en la UE, un ahorro de 4 300 millones EUR al utilizar las declaraciones del IVA precumplimentadas y 1 900 millones EUR de beneficios por la facturación electrónica);
- 500 millones EUR procedentes de la racionalización y las aclaraciones en relación con la economía de plataformas;

- 8 700 millones EUR procedentes de la supresión de las obligaciones de registro a efectos del IVA.

Entre 2023 y 2032, el ahorro derivado del enfoque máximo es mayor y asciende a 65 900 millones EUR: 56 700 millones EUR procedentes de la declaración del IVA (11 000 millones EUR procedentes de la supresión de las obligaciones de declaración, 24 200 millones EUR de la reducción de los costes de fragmentación, 7 000 millones EUR al utilizar las declaraciones del IVA precumplimentadas y 14 500 millones EUR de beneficios por la facturación electrónica), 500 millones EUR de la racionalización y las aclaraciones en relación con la economía de plataformas, y 8 700 millones EUR de la supresión de las obligaciones de registro a efectos del IVA.

De ambos enfoques también se esperan beneficios medioambientales, sociales y en la automatización empresarial, así como beneficios relacionados con el funcionamiento del mercado interior (unas condiciones de competencia más equitativas) y en la eficiencia del control fiscal.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Las empresas soportarán los costes de la carga administrativa adicional derivada de la introducción de los requisitos de notificación digital. Entre 2023 y 2032, se espera que estos costes sean de 11 300 millones EUR con el enfoque reforzado y de 43 500 millones EUR con el enfoque máximo. Las autoridades tributarias asumirán los costes de aplicación asociados a la introducción de los requisitos de notificación digital, que se espera que asciendan a unos 2 200 millones EUR con el enfoque reforzado y a 3 400 millones EUR con el enfoque máximo.

También hay costes cualitativos relacionados con la confidencialidad de los datos, que se calcula serán más elevados con el enfoque máximo, ya que implica un mayor número de intercambios de datos frente al enfoque reforzado. En el ámbito de la economía de plataformas, las cargas adicionales están relacionadas con la administración del régimen de sujetos pasivos considerados proveedores (con el enfoque máximo se ven afectados más sectores). La ampliación del ámbito de aplicación del registro a efectos del IVA no supone ningún coste para las empresas, además de beneficiarse en mayor medida de los sistemas ya existentes.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y en la competitividad?

La introducción de **requisitos de notificación digital de la UE** genera costes para las empresas. Esta carga será mayor para las microempresas y las pequeñas empresas, en la medida en que es menos probable que se beneficien de la automatización empresarial y tienen menos probabilidades de operar a escala transfronteriza. Con arreglo a las opciones para el **régimen del sujeto pasivo considerado proveedor**, la plataforma contabilizaría el IVA en lugar de los pequeños proveedores subyacentes. Esto significa que estos proveedores subyacentes no estarían obligados a registrarse y declarar el IVA por sí mismos y no soportarían ninguna carga adicional. En cuanto al **registro a efectos del IVA**, 280 000 pymes se beneficiarán de la ampliación del ámbito de aplicación de la OSS/IOSS, ahorrando hasta 340 millones EUR en costes puntuales y alcanzando una media de hasta 670 millones EUR en costes corrientes anuales, lo que supone un total de 7 000 millones EUR para el período 2023-2032.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Se esperan entre 135 000 y 177 000 millones EUR de ingresos adicionales por IVA (0,1 % del PIB medio anual, 2023-2032) con el enfoque reforzado y entre 284 000 millones EUR y 367 000 millones EUR de ingresos adicionales por IVA (0,2 % del PIB medio anual, 2023-2032) con el enfoque máximo. Entre 2023 y 2032, se espera que las administraciones nacionales tengan unos costes de ejecución de entre 2 200 millones EUR (enfoque reforzado) y 3 400 millones EUR (enfoque máximo).
¿Habrá otras repercusiones significativas?
No se prevé ninguna otra repercusión significativa.
Proporcionalidad
Tanto el enfoque reforzado como el enfoque máximo cumplen los objetivos de la iniciativa de manera proporcionada, pero el enfoque reforzado parece ser más proporcionado.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La Comisión evaluará la aplicación de la nueva legislación a los cinco años de su entrada en vigor.